

Presentazione

Questo *Undicesimo Rapporto sull'economia globale e l'Italia* mostra, in primo luogo, l'elevato livello di insicurezza dell'attuale ordine del pianeta: i rapporti di forza economici e politici non si sono ancora assestati, mentre sul palcoscenico del mondo, accanto ad attori presenti da lungo tempo che tentano di conservare, reinventandola, la propria parte, si affacciano nuovi attori ansiosi di svolgere ruoli di rilievo.

Insicurezza non implica tuttavia necessariamente pessimismo sul futuro: il mondo di oggi è caratterizzato da grandi rischi ma anche da grandi opportunità, prima fra tutte quella che enormi masse di popolazione, escluse finora dal benessere, vedano aprirsi la possibilità di accedere a condizioni di vita dignitose. Il rapido estendersi dei benefici della crescita sembra essere l'unico modo per garantire che i numerosi conflitti, attuali o potenziali, che si addensano sulla scena politica mondiale vengano risolti pacificamente. È a questo requisito della crescita, intesa non in senso meramente quantitativo ma anche in quello dell'instaurarsi e dell'estendersi di condizioni di stabilità e di certezza, che fa riferimento il titolo del *Rapporto*.

Per *Tornare a crescere* in maniera qualitativamente adeguata è importante che le nazioni dell'Occidente sviluppato dedichino ai problemi mondiali un'attenzione e una quantità di energie e risorse assai maggiore di quelle degli anni recenti. Al contrario, gli europei mostrano un'attenzione, talora spasmodica, alla conservazione del proprio modello di vita, con il rifiuto di innovazioni anche solo lontanamente avvertibili come rischiose; gli Stati Uniti paiono muoversi secondo schemi politici ereditati dal passato; e, quasi dappertutto, si osserva una rinnovata chiusura protezionistica dei mercati.

Non deve quindi stupire che alcuni grandi processi politici di natura internazionale, dalla riforma dell'Onu alla costituzionalizzazione dei Trattati europei, abbiano perso slancio, appaiano in sostanza bloccati e privi di leadership impegnate a sostenerli. Su questo sfondo, riprendono perciò forza e visibilità le più ristrette dimensioni nazionali e locali della politica: dimensioni forse a torto sottovalutate in passato, ma che rischiano di produrre cortocircuiti pericolosi in un mondo le cui interdipendenze sono oggettivamente divenute più numerose e stringenti. Per *Tornare a crescere* occorreranno, nei prossimi mesi e anni, prudenza, saggezza e lungimiranza, grazie ai quali superare squilibri di ricchezza e di potere e tutto ciò che essi comportano sul piano politico oltre che economico.

L'Italia non può non risentire in maniera particolarmente intensa di queste condizioni perturbate, anche per un certo indebolimento strutturale della sua economia delineatosi nel corso degli ultimi tre lustri: eppure il *Rapporto* mette in luce una, sia pur appena avvertibile, inversione di tendenza, derivante sia da stimoli esterni, ossia da un accenno di ripresa europea, sia da una rinnovata presa di coscienza, da parte di imprese piccole e grandi, delle mutate condizioni economiche mondiali. L'Italia economica misura l'entità del suo scivolamento recente ma comincia a rendersi conto anche delle potenzialità che ancora ne fanno uno degli elementi di pregio della scena economica mondiale; il paese ha, in altre parole, una partita da giocare.

Per vincere questa partita, *Per tornare a crescere*, l'economia italiana deve reinventarsi pur rimanendo se stessa, ossia conservando quelle caratteristiche che, nelle grandi espansioni del passato, le hanno garantito un ruolo specifico e sono state alla base dei grandi progressi e dei successi del paese. Tra queste, va mantenuta e incrementata la capacità italiana di «fare da tramite», di ristabilire, mantenere e incrementare gli intensi e proficui collegamenti con i segmenti più avanzati dell'attività produttiva mondiale e di reinterpretare prodotti avanzati a beneficio di nuove categorie di consumatori e di utilizzatori dai redditi più bassi. Quest'operazione, riuscita a livello europeo ai tempi del miracolo economico, si ripropone ora a livello mondiale nell'adattare una vasta gamma di prodotti delle società avanzate ai bisogni e ai bilanci di società meno ricche. Si tratta di una sfida appassionante che l'Italia può vincere.

Jeffrey A. Rosen

Milano, 2 maggio 2006

1. L'economia mondiale in bilico

Mario Deaglio

1.1. Le difficoltà del sistema finanziario internazionale

Il 31 gennaio 2006, Alan Greenspan giunse al termine del suo lunghissimo incarico al vertice della Fed, la banca centrale americana; il mandato gli era stato rinnovato quattro volte, da tre diversi presidenti, per un totale di diciotto anni. Durante questo periodo aveva pilotato l'economia americana con energia, abilità e fortuna, anche se non tutti erano d'accordo sulle percentuali da assegnare a questi tre ingredienti della sua formula vincente; era riuscito a minimizzare gli effetti del crollo del mercato azionario del 1987 e dei fallimenti delle Savings & Loans (le Casse di Risparmio americane) degli anni successivi, aveva contribuito a neutralizzare la crisi messicana del 1995, a ridurre la portata di quella asiatico-russa del 1997-98; aveva gestito in maniera per lo meno soddisfacente la lunghissima fase espansiva del 1991-2000 e bloccato la successiva recessione del 2001, rimettendo poi nel 2003-2005 l'economia americana e mondiale su un vigoroso sentiero di crescita. In questo lungo arco di tempo, il mercato finanziario era diventato libero, globale e istantaneo e il dollaro continuava a rappresentarne il centro indiscusso.

Il tempo di Greenspan sembrava però concluso, e non solo per motivi istituzionali o anagrafici. Pur avendo contribuito a far uscire dalle difficoltà l'economia del suo paese e ad assecondarne la crescita, non era riuscito a dare a tale crescita un assetto stabile, mentre lo scenario finanziario internazionale mutava rapidamente ed era diffusa la sensazione che le vecchie ricette non bastassero più. Era un vincitore di battaglie più che di guerre.

Il 31 gennaio 2006 costituisce quindi non solo la conclusione di una grande esperienza ma anche il necessario momento di inizio di un'e-

poca nuova. Di qui è opportuno partire per cercare di orientarsi su una scena economica mondiale che appare dinamica ma anche confusa, tempestosa, per nulla tranquillizzante; non a caso *The Economist*, il settimanale che meglio interpreta le istanze e le opinioni della comunità economica internazionale, ha illustrato questo cambio di direzione come una corsa a staffetta in cui l'atleta Greenspan, giunto al termine del percorso, passa al successore un testimone a forma di candelo di dinamite, pronto a esplodere (vedi riquadro a p. 14).

Il tentativo di orientarsi può beneficiare dell'aiuto dello stesso Greenspan. Il 26-27 agosto 2005, il governatore uscente introdusse per l'ultima volta il simposio annuale di Jackson Hole, forse la più esclusiva riunione dei banchieri internazionali, che in quell'anno recava appropriatamente il titolo «L'era di Greenspan: lezioni per il futuro»; e vi pronunciò anche il discorso conclusivo. Se a questi due discorsi si aggiungono alcune dichiarazioni ufficiali successive, ci si trova dinanzi un prezioso affresco sui problemi economico-monetari che attendono l'America e il mondo¹, un utile punto di partenza per un'analisi della situazione presente.

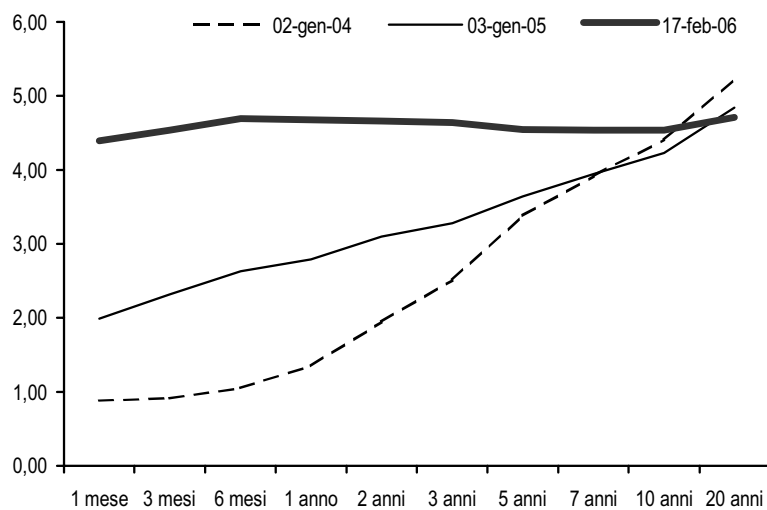
Dopo Greenspan il diluvio? Per la finanza mondiale almeno molte tempeste

Non si tratta di un affresco rassicurante. Esso riflette, prima di tutto, le preoccupazioni dei banchieri centrali e degli operatori finanziari di fronte a risposte anomale del sistema finanziario allo stimolo rappresentato dalla manovra al rialzo dei tassi ufficiali. A tale rialzo, lo stesso Greenspan aveva posto vigorosamente mano a metà del 2004, per riassorbire l'abbondante liquidità immessa nel sistema con l'ancor più vigoroso ribasso del 2002-2003, allo scopo di evitare ulteriori cadute di Borsa e possibili fallimenti di grandi imprese. I risultati, però, non erano stati quelli previsti.

Tra il giugno 2004 e il febbraio 2006 il rendimento del denaro a un mese (rapportato all'anno) era aumentato di cinque volte – dallo 0,88 al 4,39 per cento –, ma non si era verificato il parallelo aumento dei rendimenti sulle scadenze a medio e lungo termine che tutte le banche centrali si attendevano. Il rendimento del denaro a 20 anni era addirittura sceso di un decimo, passando dal 5,23 al 4,71 per cento. Per conseguenza, mentre nel gennaio del 2004 il denaro impiegato a 20 anni rendeva quasi sei volte di più del denaro impiegato a un mese, nel febbraio 2006 rendeva appena il 7 per cento in più. La «curva dei rendimenti» che normalmente presenta un andamento ascendente era quasi piatta (figura 1.1), con alcuni fenomeni di inversione: il rendi-

mento a sei mesi (4,69 per cento) superava quello a cinque anni (4,55 per cento).

Figura 1.1 – Appiattimento e inversione della curva dei rendimenti (*yield curve*) negli Stati Uniti (valori percentuali)



Fonte: US Treasury, Daily Treasury Yield Curve Rates

Gli investitori, in altre parole, si accontentavano di un «premio per il rischio» straordinariamente basso per impieghi di denaro a medio e lungo termine. Perché questo strano comportamento? A Jackson Hole, Greenspan sostenne che esso si fondava sull'ipotesi «facilona» (*complacent*) della permanenza futura dell'attuale quadro economico, caratterizzato da bassi tassi di interesse, bassa inflazione e forte crescita della produttività e della produzione. E osservò duramente: «La storia ci dice che le conseguenze di periodi prolungati di bassi premi per il rischio non sono mai state positive».

A questa permanenza di condizioni di basso rischio, Greenspan – e con lui molti altri, anche se non sempre per le stesse ragioni – credeva poco e il suo scetticismo era venuto aumentando negli ultimi anni del suo mandato, dopo la caduta in Borsa dei titoli della «nuova economia». Sulla base dei discorsi di Jackson Hole, e della presentazione alla commissione economica congiunta del Congresso degli Stati Uniti, il 3 novembre 2005 (ultima di una lunghissima serie, e occasione in cui Greenspan fu fatto segno di ampie manifestazioni di rispetto e di affetto), i motivi del suo relativo scetticismo sul futuro possono essere riassunti in cinque punti.

1) **La natura non assestata dell'innovazione tecnologica:** il suo rapidissimo mutare – compreso il passaggio in corso dalla *net economy* alla *digital sharing economy* (cfr. cap. 2, par. 2) – costringe a un continuo riassetto nella produzione e nella strategia delle imprese e introduce un considerevole elemento di incertezza.

2) **L'«inesorabile invecchiamento» della popolazione.** Il peso crescente della popolazione anziana esercita una spinta verso la riduzione dei risparmi delle famiglie, una spinta molto minore verso la riduzione dei consumi e provoca altresì un aumento delle spese sanitarie. Il tutto può determinare pressioni inflazionistiche.

3) **Le incertezze di natura climatica e ambientale:** le preoccupazioni ecologiche e quelle legate alla scarsità di petrolio affiorano con sempre maggiore frequenza nei discorsi di Greenspan, specie dopo le devastazioni dei cicloni Rita e Katrina e il forte rallentamento che ne derivò alla crescita americana nell'ultimo trimestre del 2005.

4) A più breve termine, **il rallentamento, o fors'anche la flessione della domanda di abitazioni** è considerato inevitabile da Greenspan, in sintonia con quasi tutti gli osservatori dell'economia americana. Ci si attende la fine di un ciclo, iniziato nel 2002, caratterizzato dalla crescita della domanda e dei prezzi delle abitazioni in conseguenza del bassissimo costo del denaro.

Il sistema finanziario americano è stato in grado di trasformare in denaro liquido – mediante ipoteche secondarie e altri strumenti – l'aumento di valore delle abitazioni, e di qui è derivato un potente sostegno ai consumi. Per conseguenza, la fine di questo ciclo comporterà, secondo Greenspan, una serie di aggiustamenti con la diminuzione del «dinamismo della domanda di beni di consumo» e un aumento del risparmio delle famiglie, ora scivolato in terreno negativo.

Siccome molti beni di consumo sono importati, tutto ciò determinerà un miglioramento del deficit estero, giunto a 60-65 miliardi di dollari al mese a fine 2005, ma non è affatto detto che tale operazione risulti indolore né per gli americani né per l'economia mondiale, che proprio dalla domanda dei consumatori americani ha ricevuto un forte stimolo. «Quanto devastanti (*wrenching*) saranno questi aggiustamenti dipenderà dalla capacità nostra e dei nostri partner di mantenere e, spero, aumentare nei prossimi anni la flessibilità delle nostre economie». Naturalmente Greenspan, forse il maggior campione che il sistema del mercato abbia messo in campo in questi anni, vede in una maggior «dose» di mercato (e quindi di flessibilità) e in una riduzione della spesa pubblica la soluzione dei problemi in cui il sistema di mercato si è andato a cacciare. Non è però necessario condividere fino in fondo la sua terapia per essere d'accordo sulla sua diagnosi.

5) Ancora su un arco temporale relativamente breve, Greenspan giudica con preoccupazione **il deficit pubblico** (di cui la sua politica monetaria aveva consentito il rapido ampliamento) che egli vede **in crescita strutturale** (anche se risulta in lieve diminuzione nel 2005). «Se non si ribalta la situazione – disse concludendo il simposio di Jackson Hole – arriverà il momento in cui queste tendenze di bilancio provocheranno seri squilibri economici». Se si traduce in linguaggio corrente l'abituale, misuratissimo modo di esprimersi di Greenspan, i «seri squilibri economici» rappresentano un vero e proprio allarme rosso.

Parafrasando il noto detto attribuito a Luigi XV di Francia, a quanto pare proprio a proposito di un deficit strutturale dei conti pubblici che stava andando fuori controllo, Greenspan stava dicendo, se non «dopo di me il diluvio», almeno «dopo di me molte tempeste». Aggiunse poi – non sappiamo se per diplomazia o per convinzione – che anche sotto un altro capitano la navicella della Fed sarebbe stata in grado di superarle.

L'economia politica del risparmio mondiale

Il capitano sul cui capo le tempeste si sono accumulate è Ben Bernanke, un economista monetario noto e rispettato, con un'esperienza diretta nel consiglio della Fed, il quale sottoscrive una tesi di certo non opposta, ma sicuramente più ottimista di quella di Greenspan e densa di implicazioni politiche, che viene normalmente indicata come *global savings glut*, ossia «sovrabbondanza mondiale di risparmio».

L'espressione è naturalmente impropria a livello tecnico in quanto, per definizione, tutto ciò che non è consumato deve essere investito da qualche parte, ma ciò non toglie che in alcune aree geografiche, in particolare quella asiatica, possa essersi manifestata una sovrabbondanza di risparmio in contropartita a una scarsità in altre aree, in particolare negli Stati Uniti. Tale tesi fu enunciata con estrema chiarezza da Bernanke in un discorso pronunciato il 14 aprile 2005², poco prima di lasciare il consiglio della Fed, per diventare, per un periodo che risultò essere breve, capo dei consiglieri economici del presidente Bush. Bernanke negò l'esistenza di una prevalente responsabilità americana nel manifestarsi di forti squilibri nei conti esteri degli Stati Uniti. Attribuí invece tali squilibri all'eccesso di risparmio del resto del mondo, ossia ai saldi positivi dei conti correnti con l'estero accumulati da altri paesi, soprattutto asiatici e petroliferi, dopo la crisi asiatica; la situazione patologica sarebbe quindi da attribuirsi al resto del mondo e risulterebbe ampiamente curabile con politiche economiche e monetarie di stampo liberista.

Come mostra la tabella 1.1 (adattata dall'originale di Bernanke), nel 1996, ossia prima della crisi asiatica, i paesi che si possono sinteticamente definire «poveri» o «in via di sviluppo» mostravano complessivamente, pur con qualche eccezione (come l'area cinese, il cui saldo era prossimo a zero), un rilevante deficit corrente con l'estero, di valore superiore ai 60 miliardi di dollari. Gli Stati Uniti, inoltre, presentavano un saldo passivo di 120 miliardi di dollari che si può definire «strutturale», ossia connesso con la funzione di moneta mondiale di riserva svolta dal dollaro. Un modesto passivo veniva registrato per il Regno Unito, da collegarsi all'intensa attività internazionale della piazza finanziaria di Londra.

Tali deficit erano complessivamente finanziati dai paesi della zona euro (soprattutto la Germania) e dal Giappone, nonché da flussi irregolari, o comunque non ufficialmente registrati, di capitali che creavano una non piccola discrepanza statistica, dato che il totale delle risorse elencate per destinazione supera in maniera apprezzabile il totale delle risorse elencate per provenienza. Questa situazione, in sostanza «normale», in quanto strutturalmente invariata per tutti gli anni Novanta, ossia nella grande fase di espansione dell'economia americana, è cam-

Tabella 1.1 – Le anomalie dei flussi finanziari mondiali
Saldi delle bilance dei pagamenti correnti (in miliardi di dollari)

Anno 1996			
<i>Provenienza (saldi attivi)</i>		<i>Destinazione (saldi passivi)</i>	
Area euro	78,5	Stati Uniti	120,2
Giappone	65,7	America Latina	39,4
Altri paesi sviluppati*	6,7	Corea + Taiwan + Thailandia	26,6
Cina + Hong Kong	4,6	Europa orientale e ex Urss	13,5
Medio Oriente e Africa	1,0	Regno Unito	10,8
Anno 2004			
<i>Provenienza (saldi attivi)</i>		<i>Destinazione (saldi passivi)</i>	
Giappone	171,8	Stati Uniti	400,3
Medio Oriente e Africa	116,4	Regno Unito	46,9
Cina + Hong Kong	71,5		
Corea + Taiwan + Thailandia	54,3		
Area euro	53,0		
Altri paesi sviluppati*	32,3		
Europa orientale e ex Urss	12,0		
America Latina	8,5		

* Principalmente Canada, Australia e Svizzera.
Provenienza e destinazione non pareggiano per la presenza di discrepanze statistiche

Fonte: Elaborazioni su dati Bernanke (2005) – cfr. nota 2

biata radicalmente e in maniera paradossale dopo la crisi asiatica e gli ultimi anni di incertezza dell'economia globale.

Come si può vedere dalla seconda parte della tabella 1.1, nel 2004 il deficit estero americano risulta più che triplicato e quello britannico più che quadruplicato per un totale complessivo di oltre 400 miliardi di dollari (revisioni successive lo valutano a livelli ancora superiori). Come è stato finanziato questo enorme aumento? Essenzialmente, con tre apporti, all'incirca uguali di circa 100 miliardi l'una, dal Giappone che ha quasi triplicato il saldo attivo della propria bilancia corrente dei pagamenti, dalla Cina e dagli altri paesi asiatici indicati in tabella, e dai paesi mediorientali ed ex sovietici che detengono in dollari i loro attivi valutari derivanti dall'aumento del prezzo del petrolio.

Va inoltre notato che l'aggregazione delle cifre nasconde situazioni significativamente differenti di singoli paesi: la Germania è passata in questo periodo da un saldo negativo di 14 miliardi di dollari a un saldo positivo di ben 104,3 miliardi, legando così la sua stentata crescita a una forte dipendenza dalla domanda estera. Francia e Italia, al contrario, sono passate da un saldo positivo a un saldo negativo, di scarsa entità per la Francia ma piuttosto rilevante per l'Italia (da +39,6 a -13,7 miliardi di dollari). Questo significa che, dietro l'ombrello dell'euro, i consumi degli italiani sono finanziati dai risparmiatori di altri paesi (cfr. cap. 3).

Perché la Cina, le altre «tigri asiatiche», i paesi petroliferi e la Germania risparmiano e prestano cifre così ingenti agli Stati Uniti? Per i paesi asiatici, il motivo principale di quest'accumulazione è di carattere precauzionale. Alcuni come le «tigri asiatiche» sono stati toccati, più o meno duramente, dalla crisi asiatica del 1997; altri, come la Cina, ne sono stati solo sfiorati; tutti si premuniscono contro future emergenze. In Cina e in gran parte dell'Asia, a seguito di queste precauzioni si è creata una capacità produttiva calibrata sulla domanda dei mercati esteri, e si sono trascurate le esigenze del mercato interno. Non sempre si è trattato di una libera scelta di mercato: Bernanke sottolinea il ruolo dei governi dei paesi emergenti dell'Asia i quali raccolgono risparmio all'interno mediante l'emissione di titoli pubblici per utilizzarlo poi per sottoscrivere titoli del debito pubblico americano.

Per i giapponesi e gli europei (i tedeschi in particolare), l'accumulo di riserve rappresenta il risultato non voluto dell'insufficiente crescita della domanda interna, a sua volta causata dalla mancata rimozione di rigidità e intoppi al funzionamento del mercato. Per i paesi produttori di petrolio, infine, soprattutto mediorientali, l'accumulo di riserve è strettamente legato all'andamento del prezzo del greggio, pas-

sato da livelli simili, in termini reali, a quelli precedenti lo shock del 1973-74 fino a livelli cinque-sei volte superiori a fine 2005. Le riserve valutarie così rapidamente accumulate si sono distribuite secondo i tradizionali canali, orientandosi dunque, per consuetudine e per decisione politica, prevalentemente verso il dollaro.

La scelta di tutti questi paesi di essere pagati in dollari, anziché in euro o in un paniere di valute, deriva quindi dalla convergenza di considerazioni monetarie e considerazioni politico-strategiche; essa rappresenta uno dei punti più sensibili dell'equilibrio politico. Un leggero e graduale abbandono del dollaro si è peraltro già verificato e, se tale gradualità venisse meno, ci sarebbero forti ripercussioni non solo sulla stabilità del sistema monetario mondiale, ma anche, più specificamente, sulla posizione centrale degli Stati Uniti.

Gli eccessi di risparmio accumulati da queste diverse aree del mondo hanno trovato la loro compensazione nell'acquisto di titoli obbligazionari di lungo periodo sulla piazza di New York, e costituiscono forse il principale motivo di appiattimento della curva di cui alla figura 1.1. L'euro è stato relativamente trascurato, per una diffusa valutazione sfavorevole delle prospettive di medio e lungo periodo della crescita dell'area europea, a causa delle sue regole troppo rigide e della sua demografia troppo sbilanciata verso l'età anziana. Si tratta di una situazione fortemente anomala: è anomalo che il capitale finanziario scorra prevalentemente da paesi a basso reddito verso gli Stati Uniti e che la crescita dell'economia mondiale dipenda, in definitiva, dalla propensione delle famiglie americane a indebitarsi sempre di più. Individuando nel comportamento di operatori esterni agli Stati Uniti la causa principale del deficit di conto corrente degli stessi Stati Uniti, Bernanke di fatto assolve la politica monetaria della Fed e richiede agli altri paesi un sostanziale mutamento delle loro politiche, una maggiore espansione della domanda interna. Si sottovalutano così implicitamente le anomalie interne degli Stati Uniti, quali il venir meno del risparmio delle famiglie e la nuova tendenza alla crescita dei prezzi, guidata dal comparto energetico ed emersa dopo i già menzionati uragani estivi.

Naturalmente la posizione di Bernanke di fatto pone l'onere del cambiamento (per quanto a mutuo vantaggio) soprattutto sulle spalle di altri governi e di altri popoli, e quindi non trova numerosi sostenitori all'estero, dove, in alternativa, si vorrebbe richiedere agli Stati Uniti una modificazione del loro stile di vita, a cominciare da un minor uso del petrolio. Le élites dei paesi poveri, inoltre, non intendono rinunciare a cuor leggero al controllo delle risorse interne dei propri paesi – in particolare nei settori dei trasporti, delle comunicazioni, di istru-

zione, sanità, credito e simili ai quali non si applicano le liberalizzazioni commerciali – anche se ciò probabilmente porterebbe, dopo una fase di transizione, a migliore qualità e a prezzi più bassi e innescerebbe un'espansione legata al forte aumento delle relative domande interne. In tal senso, in effetti, questi paesi si sono nettamente espressi alle conferenze della Wto di Cancún (2003), Miami (2004) e Hong Kong (2005).

Gli interrogativi suscitati dalla posizione di Bernanke sono essenzialmente due. In primo luogo, tale tesi implica che lo squilibrio tra risparmi e investimenti sia di carattere temporaneo e possa naturalmente aggiustarsi in pochi anni con una ricetta liberista; non tutti ne sono così sicuri, tuttavia, e pensano che la ricetta liberista possa a sua volta creare sconvolgimenti di carattere politico-sociale. Il secondo interrogativo, a un tempo politico ed economico-finanziario, è se gli Stati Uniti dispongano del necessario potere di persuasione e di attrazione per convincere gli altri paesi a mantenere i propri surplus commerciali in dollari anziché in euro o in un paniere di valute. Il che induce a esaminare, nel prossimo paragrafo, le situazioni interne americana ed europea.

1.2. Malattia americana e malattia europea

Gli Stati Uniti in crisi di «nervosismo»

Per gli Stati Uniti, il 2005 è stato caratterizzato da una crescita sostenuta ma insicura, in un quadro generale non assestato: una situazione di stallo sui grandi problemi internazionali (dalla liberalizzazione del commercio mondiale alla situazione mediorientale) si è accompagnata all'accentuazione degli squilibri valutari sopra illustrati e a una sottile minaccia di inflazione. È appropriato descrivere questo stato di cose come «nervosismo», inteso come incapacità di scorgere linee sicure di crescita, di formulare decise strategie di investimenti; esso trova la sua descrizione grafica nell'andamento dell'indice Dow Jones.

Come si può osservare dalla figura 1.2, dopo le cadute di Borsa del 2002 e 2003 e il rimbalzo del 2004 le oscillazioni diventano meno ampie e la tendenza al rialzo si appiattisce. Quest'ultimo andamento non è coerente con un'economia che invece ricomincia a espandersi vigorosamente. Questa discrepanza tra un'economia reale vigorosa e un'economia finanziaria incerta è l'elemento più appariscente del «nervosismo».

Figura 1.2 – Andamento dell'indice Dow Jones, gennaio 2001-febbraio 2006



Fonte: BigCharts.com

Al «nervosismo» ha concorso anche un insieme di fatti naturali, primi fra tutti gli uragani estivi del 2005 che condussero all'evacuazione completa di New Orleans, una città di mezzo milione di abitanti; l'emergenza ambientale mise in luce una brutta realtà di inefficienza dei servizi pubblici, carenza di manutenzione di infrastrutture, indifferenza per la situazione degli strati più poveri della popolazione. Gli uragani mostrarono inoltre la vulnerabilità dell'industria petrolchimica americana, i cui impianti di raffinazione, collocati in prevalenza nelle zone colpite, subirono danni ingenti, con vistose, anche se temporanee, ripercussioni sul prezzo della benzina.

La paura che l'aumento del prezzo della benzina determinasse una crescita generalizzata dei prezzi indusse l'amministrazione Bush a dedicare maggiore attenzione ai problemi energetici. Gli Stati Uniti ammorbidirono la posizione di «quasi disprezzo» per le preoccupazioni ecologiche e l'accordo di Kyoto e cominciarono a pensare a una diversa politica dell'energia fondata in gran parte sull'uso di fonti alternative.

Di tali preoccupazioni vi è ampia traccia nel messaggio sullo stato dell'Unione letto dal presidente Bush davanti al Congresso il 31 gennaio 2006, ossia lo stesso giorno del passaggio dei poteri alla Fed da Greenspan a Bernanke. Il presidente in quell'occasione annunciò l'Advanced Energy Initiative, con investimenti in nuove tecnologie antinquinamento e in nuovi motori elettrici e ibridi. Annunciò inoltre l'obiettivo di sostituire con altre fonti energetiche più dei tre quarti delle importazioni americane di petrolio dal Medio Oriente entro il 2025. Del resto, a fine luglio 2005 gli Stati Uniti avevano formato con Australia, Cina, India, Giappone e Corea del Sud una partnership per la ricerca

tecnologica sull'energia non inquinante, senza peraltro che venisse formulato alcun obiettivo specifico.

Stretto tra l'aumento dei prezzi del petrolio che comincia a tradursi in un aumento generalizzato dei prezzi al consumo e la sordità degli altri paesi a seguire la linea di una collaborazione monetaria dettata principalmente da Washington, Bernanke appare obbligato a navigare a vista. Il presidente della Fed non sembra avere altra scelta che proseguire in una politica di graduale rialzo dei tassi, nella speranza che tale rialzo sia sufficientemente elevato da fermare la tendenza all'aumento dei prezzi delle abitazioni e sufficientemente basso da evitare di deprimere troppo la tendenza all'aumento dei consumi, portando così l'economia americana e mondiale a un aggiustamento morbido.

Nella sua prima apparizione ufficiale in veste di governatore, Bernanke fu costretto ad ammettere la difficoltà di misurare il potenziale sostenibile dell'economia americana e pronunciò queste parole di piombo: «Esiste [...] il rischio che la forte spinta della domanda globale possa andar oltre [*overshoot*] il proprio sentiero sostenibile e induca in definitiva – qualora non venga bilanciata da un'azione di politica monetaria [*una locuzione normalmente usata dalla Fed per indicare il rialzo dei tassi*] – a ulteriori pressioni inflazionistiche. In queste circostanze [...] un irrigidimento [*firming*] della politica monetaria può essere necessario»³.

Quest'irrigidimento si verifica in un clima politico caratterizzato dalla perdita di consenso, soprattutto in politica estera, dell'azione del presidente Bush, i cui livelli di popolarità scendono al minimo. Gli scontri tra il Presidente e il Congresso, pur controllato dal suo stesso partito, si fanno più frequenti e più duri, con la resistenza del Congresso a molte delle nomine effettuate dal Presidente e con le resistenze al rinnovo del Patriot Act, percepito sempre di più come forte limitazione delle libertà personali.

Ad accentuare il senso di malessere hanno contribuito gli accidentati, anche se dinamici percorsi dell'economia, pur nel già ricordato clima generale di crescita. Un recente studio, di fonte non sospetta, stima il numero dei disoccupati americani non già in 7,5 milioni, come si apprende dalle statistiche ufficiali, ma in 12,6 milioni. Il tasso di disoccupazione, per conseguenza, sarebbe pari all'8 per cento, anziché al 5 per cento⁴, il che può cambiare sostanzialmente la percezione dell'economia americana; di certo, l'aumento del numero degli occupati stenta a seguire quello della produzione. Si osservano con grande attenzione le statistiche del settore edilizio, alla ricerca di un'inversione della tendenza al rialzo, da tutti attesa ma rinviata da un mese all'altro.

L'iconografia per spiegare l'economia: la congiuntura mondiale nelle copertine di *The Economist*

Non pochi economisti preferiscono esprimersi in formule piuttosto che in parole, e si può esser certi che, per spiegare l'andamento della congiuntura, preferiscono un grafico a una vignetta. I disegni, però, hanno una loro forza nascosta, come sa bene il settimanale inglese The Economist.

Fondato a Londra nel 1843, da sempre autorevolissimo organo del pensiero liberale, noto per il suo stile fresco, intellettualmente raffi-



nato e lievemente arrogante, nonché per l'indipendenza dei suoi giudizi, The Economist è rapidamente diventato il principale punto di riferimento dell'economia globale. La sua tiratura ha superato il milione di copie, oltre metà delle quali vendute negli Stati Uniti. Un suo direttore di anni recenti, Rupert Pen-

nant-Rea, lo ha definito come «un periodico del venerdì sul quale lettori con redditi superiori alla media, intelligenza superiore alla media e tempo disponibile inferiore alla me-

dia possono confrontare le loro opinioni con le nostre». Due copertine di The Economist spiegano assai bene la situazione attuale. La prima è del 30 marzo 2002 e presenta in modo efficace i primi effetti del boom immobiliare seguito alla forte riduzione americana del costo del denaro: le abitazioni sono diventate un elemento di traino verso l'alto e costituiscono il pallone di una mongolfiera, la cui cabina è rappresentata dalla Terra; titolo: Le case che hanno salvato il mondo. Nella seconda copertina, del 14 gennaio 2006, vediamo Greenspan, in tenuta da velocista, duramente impegnato su una pista d'atletica, in una corsa a staffetta. Sta per uscire di carica e quindi per passare il testimone a un altro governatore-atleta ancora senza volto; tutto ciò che si sa è che l'oggetto che sta per passare ha la forma di un candelotto di dinamite, la miccia accesa, e sopra c'è scritto «Economia».



È inoltre possibile scorgere qualche lieve indizio di tensione in un paese che, con una crescita turbinosa ma molto elevata, è riuscito negli ultimi decenni a stemperare i contrasti sociali: immediatamente prima di Natale, il primo sciopero in venticinque anni dei mezzi pubblici paralizzò per un paio di giorni New York, seguito in maggio dalle proteste dei «clandestini» in California.

L'Europa colpita da un virus protezionista

A questo punto, occorre attraversare l'Atlantico e interrogarsi sul modo in cui i più antichi e tradizionali alleati degli Stati Uniti, ossia i paesi dell'Unione Europea, hanno reagito a questa situazione difficile.

Per l'Unione Europea, il 2005 può ben dirsi un *annus horribilis*: il 30 maggio, in un referendum gli elettori francesi bocciarono sonoramente, con il 55 per cento di «no», il testo della Costituzione europea che era stato faticosamente preparato da una commissione presieduta dall'ex presidente francese Valéry Giscard d'Estaing. La bocciatura fu ancor più sonoramente decretata pochi giorni più tardi, il 1° giugno, dagli elettori dei Paesi Bassi, con il 61,6 per cento di voti contrari. Nonostante qualche pietoso tentativo di minimizzare, si trattava di un colpo durissimo: l'elettorato di due paesi fondatori, di due paesi che, meglio di molti altri, rappresentano il cuore stesso dell'esperimento europeo, dal quale avevano di certo tratto ingenti vantaggi, formulavano con chiarezza un giudizio negativo sull'ulteriore cammino da compiere.

Alla base di questi risultati, relativamente inattesi, si può scorgere sia l'insoddisfazione verso i governi, sia una sorta di ritirata dei cittadini europei nel proprio privato (cfr. cap. 5). Dopo la caduta del Muro di Berlino, gli europei parlano meno di libertà e più di imposte, meno di politica internazionale e più delle minacce dell'immigrazione ai loro posti di lavoro, meno di principi e più della difficoltà di risparmiare o anche solo di arrivare alla fine del mese. Gli elettori francesi e olandesi non hanno votato particolarmente contro la Costituzione, il cui complicato testo era noto a pochissimi, hanno invece manifestato nettamente la propria scontentezza per la difficoltà dei giovani di trovare un lavoro stabile e il proprio sgomento di fronte alle prospettive di riduzione dell'ombrello assistenziale del *welfare*.

Come si può constatare dalla tabella 1.2, che riporta i dati di un consolidato e affidabile sondaggio di opinione, tra l'autunno 2004 e l'autunno 2005 la popolarità dell'Unione Europea tra i propri cittadini è scesa fortemente, ma in maniera differenziata. A fronte di cinque punti percentuali in meno sul favore all'appartenenza del proprio paese all'U-

nione, solo tre sono stati guadagnati dai contrari, mentre gli altri sono andati ad aumentare il numero degli incerti. Per contro, a fronte di sei punti di consenso perduti dalla Commissione europea c'è un identico aumento di coloro che manifestano un giudizio negativo; ancora peggio è andata per il Parlamento europeo, con una diminuzione di sei punti percentuali dei favorevoli e un aumento di otto punti percentuali di quanti danno un giudizio sfavorevole. Se ne può dedurre che un moderato movimento contrario all'Unione Europea si accompagna a una più marcata contrarietà nei confronti di specifiche istituzioni.

Tabella 1.2 – L'aumento del disamore dell'opinione pubblica per l'Europa (valori percentuali)

<i>Giudizi</i>	<i>Autunno 2004</i>	<i>Primavera 2005</i>	<i>Autunno 2005</i>
Appartenenza del proprio paese all'Unione Europea			
– favorevoli	55	54	50
– sfavorevoli	13	15	16
Commissione europea			
– fiducia	52	46	46
– non fiducia	27	31	33
Parlamento europeo			
– fiducia	57	52	51
– non fiducia	26	31	34

Fonte: Eurobarometro

Il tutto si inquadra in un cambiamento epocale di prospettive: sia pure con fluttuazioni cicliche talora ampie e con interruzioni negli anni di guerra, il reddito disponibile alle famiglie europee può vantare un andamento plurisecolare di crescita, per cui i figli avevano sempre avuto la prospettiva di guadagnare più dei padri. Per ampie fasce di popolazione giovane, con lavori precari e occasionali, questa prospettiva non sembrava più esistere; l'Europa, con i suoi allargamenti e la sua moneta, viene, per quanto in maniera miope, considerata responsabile di aver distrutto le certezze di una crescita tendenziale di reddito e benessere.

I rimedi proposti dalla classe politica europea rientrano nei tradizionali ricettari della politica economica. In area liberista, si è puntato sulla maggiore flessibilità: maggiori possibilità di licenziare ma anche di restare al lavoro al raggiungimento dell'età pensionabile, minore burocra-

zia e minori vincoli operativi alle imprese, minori garanzie di *welfare*. Nell'area che si può definire socialdemocratica si è invece accennato a una redistribuzione dei redditi a favore delle categorie meno abbienti e a un aumento della spesa pubblica in infrastrutture, nella speranza di innescare nuovamente il vecchio meccanismo keynesiano di una crescita basata sui consumi.

Nulla di tutto ciò si è veramente tradotto in una politica efficace, coerente e di lunga durata, né si è avviato un dibattito politico di grande respiro, con il coinvolgimento di intellettuali e parti sociali. L'unica, parziale eccezione è rappresentata dalla Gran Bretagna di Tony Blair, con il supporto intellettuale del gruppo di Anthony Giddens alla London School of Economics. Blair vede la tipicità europea in una «terza via» di compromesso tra mercato e assistenzialismo, che contempla lo smantellamento di alcuni bastioni del garantismo europeo e la contemporanea messa in atto di altre iniziative in grado di fornire garanzie più moderne a una società più mobile. Si ispira soprattutto a esperimenti sociali compiuti con successo nei paesi scandinavi in cui si è passati dalla garanzia del posto di lavoro alla garanzia di un lavoro, senza la specificazione del posto; da sistemi pensionistici non sostenibili a sistemi pensionistici che incoraggiano l'iniziativa previdenziale del singolo, con la possibilità di entrare e uscire, entro certi limiti, dal sistema pubblico, che rimane la garanzia di ultima istanza.

Con queste premesse, il semestre di presidenza britannica dell'Unione Europea cominciò nel giugno 2005 sotto i migliori auspici. Si arenò però subito e terminò in dicembre con una soffertissima riunione di bilancio a Londra, in cui si verificò la mancanza di un disegno complessivo e si ebbe una poco dignitosa lotta all'ultima cifra del bilancio dell'Unione. Tale lotta finì con un compromesso risicato e con successivi, burrascosi passaggi nel Parlamento europeo. La Commissione si mosse con incertezza nelle controversie commerciali, come quella con la Cina, accusata dai produttori europei, e soprattutto italiani, di *dumping* tessile (cfr. cap. 2, par. 1); l'apertura, il 3 ottobre, dei negoziati per l'adesione della Turchia all'Unione avvenne in presenza di manifestazioni di dissenso, senza essere preceduta da alcun vero dibattito.

In ottobre-novembre il malessere espresso dai francesi alle urne trovò conferma nelle periferie delle città francesi: per circa un mese, ogni sera centinaia di auto andarono a fuoco e ci furono estesi scontri con la polizia e saccheggi di gravità tale da costringere il governo a dichiarare lo stato d'emergenza. A manifestare erano in prevalenza giovani di origine maghrebina, in parte cittadini francesi e in parte immigrati, i quali esprimevano così la propria delusione per le difficoltà di integrazione nel tessuto economico e sociale francese. Per un breve perio-

do, i disordini si estesero anche al Belgio, dove, tra l'altro, uno sciopero generale contro la riforma delle pensioni aveva paralizzato il paese il 7 ottobre, mostrando come al malessere giovanile si aggiungesse quello dei lavoratori anziani.

Il nuovo governo francese, guidato dall'ex ministro degli Esteri de Villepin dopo che, a seguito del referendum, il presidente Chirac aveva sostituito il primo ministro Raffarin, si limitò, dopo una repressione piuttosto dura, a una legge di agevolazione dell'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, peraltro dotata di pochi fondi: infatti, a seguito del Patto di stabilità, e della sua interpretazione rigida, nessun paese europeo dispone di risorse per avviare davvero qualsiasi politica sociale o industriale, e del resto le iniziative più incisive finiscono prima o poi per scontrarsi con le direttive di Bruxelles. Nel marzo-aprile del 2006 nuove, grandi agitazioni videro scendere nelle piazze francesi operai e studenti uniti contro il progetto governativo per l'impiego giovanile – che fu poi ritirato – considerato un incoraggiamento alla precarietà.

Anche il modello inglese di integrazione registrava una pesantissima sconfitta. Da qualche anno, disordini estivi che vedevano in prima linea i figli di immigrati di diverse etnie scoppiavano nelle città industriali britanniche, ma la difficoltà di integrazione divenne evidente il 7 luglio del 2005, poco dopo l'inizio del semestre di presidenza inglese, quando una serie coordinata di attentati a mezzi di trasporto pubblico sconvolse Londra e causò decine di morti. A provocarli, facendosi saltare in aria con le loro vittime, erano stati giovani cittadini britannici, di famiglie islamiche, che avevano frequentato scuole inglesi e che poche settimane prima erano stati filmati mentre pagaiavano allegramente lungo un fiume con compagni inglesi.

Il rifiuto del cambiamento, specialmente francese ma più generalmente europeo, si accentuò, forse anche per effetto di questo clima economico-sociale e si concretizzò in una netta opposizione all'acquisto di grandi imprese nazionali da parte di investitori esteri. Già in luglio, un pesante intervento del governo di Parigi aveva impedito che una delle più note imprese alimentari francesi, la Danone, cadesse sotto il controllo dell'americana Pepsi Cola, che aveva lanciato un'Opa a questo scopo. La Francia bloccò inoltre il tentativo di un gruppo italiano di aggiudicarsi la gestione di una parte della sua rete autostradale. In settembre il Consiglio dei ministri approvò un disegno di legge per impedire agli stranieri l'acquisizione di imprese francesi ritenute strategiche.

Senza arrivare agli eccessi dei francesi, ossia alla formalizzazione di una legge, il governo spagnolo si mosse per bloccare tentativi italiani e

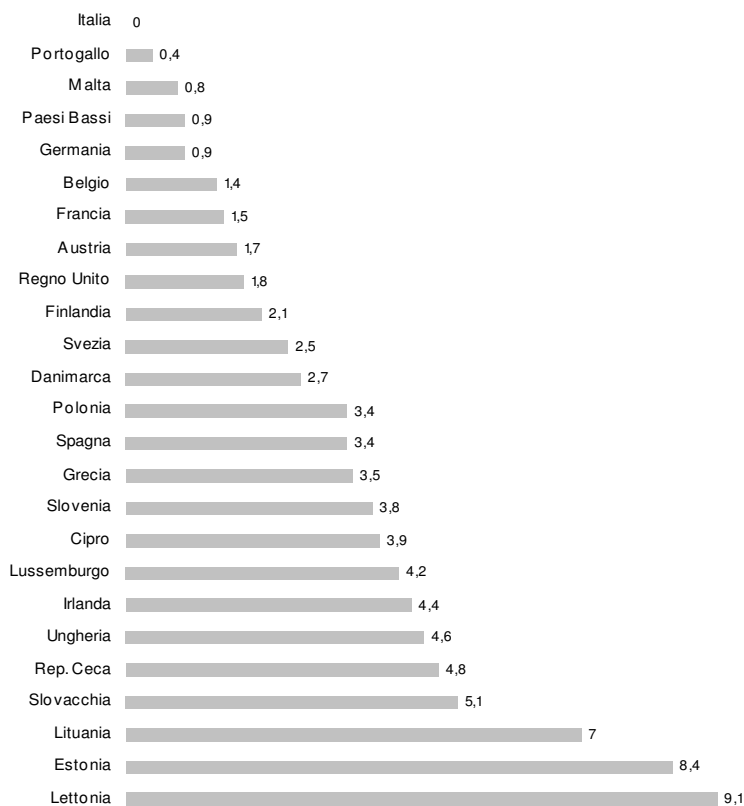
tedeschi di «mettere le mani» sulle imprese spagnole più importanti nel settore dell'energia, ossia Endesa e Gas Natural, mentre i polacchi si opposero, con parziale successo, al tentativo dell'italiana Unicredit di acquisire una grande banca del loro paese. Francia e Polonia sono paesi i cui governi si rifanno apertamente a un'ideologia di libero mercato che veniva così clamorosamente sconfessata.

L'Europa, in altre parole, sembrava in preda a un virus, nato dal grande ceppo del protezionismo che si credeva ormai sconfitto dai vaccini della libera concorrenza ma che invece vi si era adattato e ora risorgeva. Bloccando o rendendo anormalmente difficili le fusioni d'impresa, tale virus riduce la competizione, può produrre un ingannevole e temporaneo sollievo ma blocca i gangli della crescita europea e rischia così di condannare il continente a una lenta agonia economica. I dati della figura 1.3 mostrano in maniera eloquente come i tassi di crescita, riferiti al 2005, siano più elevati nei paesi meno «ingessati» (quasi tutti i nuovi membri e le «periferie», con l'eccezione del Portogallo), mentre tendono a ristagnare nei paesi «centrali» e di dimensioni maggiori, come Germania e Francia. L'Italia figura all'ultimo posto con una crescita nulla, sintomo di una patologia assai più acuta di quella degli altri paesi (cfr. cap. 6).

Contro il virus protezionista non esistono vaccini conosciuti e, quel che è peggio, non sembra esserci alcun particolare desiderio di cercarne. Anzi, dal livello dei singoli paesi membri il virus era passato rapidamente al livello delle istituzioni centrali dell'Unione.

Sempre nel nerissimo novembre europeo del 2005, il giorno 22, dopo estese manifestazioni di piazza che avevano visto i *no global* sfilare a braccetto con i notai in difesa dei privilegi nazionali, la Commissione Mercato interno del Parlamento europeo accettò l'annacquamento della «direttiva Bolkestein», che avrebbe dovuto garantire la liberalizzazione dei servizi dopo che da oltre vent'anni si erano liberalizzate le merci. Tale liberalizzazione avrebbe dovuto significare che le regole del paese d'origine si applicavano anche alle imprese europee che operavano in un paese europeo diverso dal proprio. L'8 gennaio 2006, nell'impossibilità di trovare un accordo, il Parlamento fece un passo in più decidendo la soppressione del principio stesso del paese d'origine: la liberalizzazione venne ristretta alle sole autorizzazioni, per di più con moltissime esclusioni, relative ai servizi finanziari e legali, a gran parte delle «libere» professioni, alle cure sanitarie. Va anche ricordato che il 23 novembre, a seguito di diffuse proteste, la Commissione aveva bocciato il progetto di liberalizzazione dei porti.

Figura 1.3 – La crescita dell'Europa dei 25 nel 2005
(variazioni percentuali reali sul 2004)



Fonte: Eurostat

Se si tiene conto che, per l'evoluzione strutturale dell'economia, i settori liberalizzati, ossia quelli industriali, perdono gradualmente di peso, mentre ne acquistano quelli dei servizi, si giunge alla conclusione che l'Europa si sta rapidamente «chiudendo». Basti pensare che, al momento dell'entrata in vigore del mercato unico europeo, l'industria pesava ancora per il 40-45 per cento sul prodotto dell'Unione; oggi il suo peso è diminuito a circa il 20 per cento. La quota lasciata libera dall'industria è stata occupata dai servizi, la maggior parte dei quali opera in regime nazionale con vari gradi di protezione. Se si considera poi il riapparire di forti interessi nazionali che oppongono diversi paesi membri, se ne deve concludere che l'Europa risulta non solo chiusa in se stessa ma anche chiusa contro se stessa, con qualche pericolo di disgregazione.

Risulta pertanto più difficile la creazione spontanea di un tessuto di imprese veramente europee; al blocco dell'azione del mercato non fa neppure da contrappunto – tranne qualche tentativo di scarso successo – un'azione coordinata da parte dei governi volta a cercare accordi al di fuori del mercato per la creazione di grandi unità produttive che superino il livello nazionale. La stessa Europa che, nella propria Costituzione, non sa se definire o no come cristiane le proprie radici, nella propria economia non sa se essere liberale o socialista, a favore del mercato – che pure, a parole, ha approvato – oppure (e non ci sarebbe niente di male) a favore di qualche forma di centralismo; e nell'incertezza rischia di non ridefinire il proprio sistema, di perdere di identità e di incisività. Per il momento viene tenuta assieme con successo dalla moneta unica, ma l'euro non può fare tutto. Il rischio di regresso di questo mirabile progetto – nonché della cultura e della civiltà che l'hanno espresso – non deve essere sottovalutato.

In questo generale indebolimento europeo, una tenue speranza viene dalla Germania, dove nelle elezioni di settembre non è emersa una chiara maggioranza e i due principali partiti sono stati obbligati a unirsi in una «grande coalizione», guidata dalla moderata Angela Merkel. Questo governo di compromesso ha mostrato di agire con determinazione; ha deciso un lento processo di aumento dell'età pensionabile da 65 a 67 anni (entro il 2029, con inizio nel 2012), un aumento dell'Iva (dal 16 al 19 per cento) nel 2007 e un forte incremento delle spese per ricerca e sviluppo. L'indice di fiducia delle imprese ha fatto un deciso passo avanti.

1.3. Cina, un socialismo alla ricerca del sociale

I problemi cinesi riassunti in «tre i»

Se dall'America si attraversa l'Atlantico, in Europa si trovano più problemi che soluzioni. Se, per contro, dall'America si attraversa il Pacifico, si incontra uno scenario completamente diverso, estremamente dinamico, dove per ogni problema c'è una promessa e per ogni promessa c'è almeno un problema.

Per rendersi conto di questa diversità è opportuno partire dalla Cina. Approvata l'11 ottobre dal Comitato centrale del Partito comunista cinese, la bozza dell'11° *Piano quinquennale per l'economia nazionale e lo sviluppo sociale* approdò il 5 marzo 2006 al Congresso nazionale del popolo. Oltre agli obiettivi per il 2010 e agli strumenti per realizzarli, il piano contiene anche le linee guida per lo sviluppo fino al 2020.

Piani, comitati centrali, congressi del popolo: questa terminologia può sembrare strana nell'epoca della globalizzazione di mercato perché ci riporta al clima del socialismo reale. Val la pena allora ricordare che un po' meno della metà del prodotto lordo della Cina deriva ancora dal settore «socialista», ossia diretto dal centro, e che, per quanto assai diversi da quelli dell'epoca maoista, i piani quinquennali rimangono pur sempre il punto di riferimento e il principale strumento di governo di questo straordinario paese. I luoghi comuni che lo vogliono entusiasticamente convertito alla più sfrenata economia di mercato sono per lo meno esagerati.

Il piano quinquennale che si è chiuso con il 2005 è stato di certo uno dei più notevoli: durante questo periodo la Cina è emersa di prepotenza sulla scena mondiale nonostante la crisi asiatica e l'epidemia di Sars. La scorsa edizione questo *Rapporto* ha cercato di collocarla nell'ambito dell'economia mondiale, mostrando come in particolare nel 2003-2004 si sia verificato un «balzo in avanti» di carattere strutturale che ha fatto di quella cinese la terza economia del mondo.

Va aggiunto che la Cina è riuscita, nel corso del 2005, a negoziare una soluzione soddisfacente delle dure vertenze con gli Stati Uniti e con l'Unione Europea a proposito delle esportazioni tessili; che il 21 luglio 2005 decise la fluttuazione dello yuan, ma in base a meccanismi solo parzialmente resi pubblici che continuano a garantire un ottimo livello di stabilità alla moneta cinese; che ha dato segnali importanti (ma non fondamentali) di apertura ai meccanismi di mercato, quali la vittoria legale dell'italiana Ferrero contro i contraffattori cinesi di un suo noto prodotto dolciario e il permesso agli operatori stranieri di acquistare titoli alle Borse cinesi.

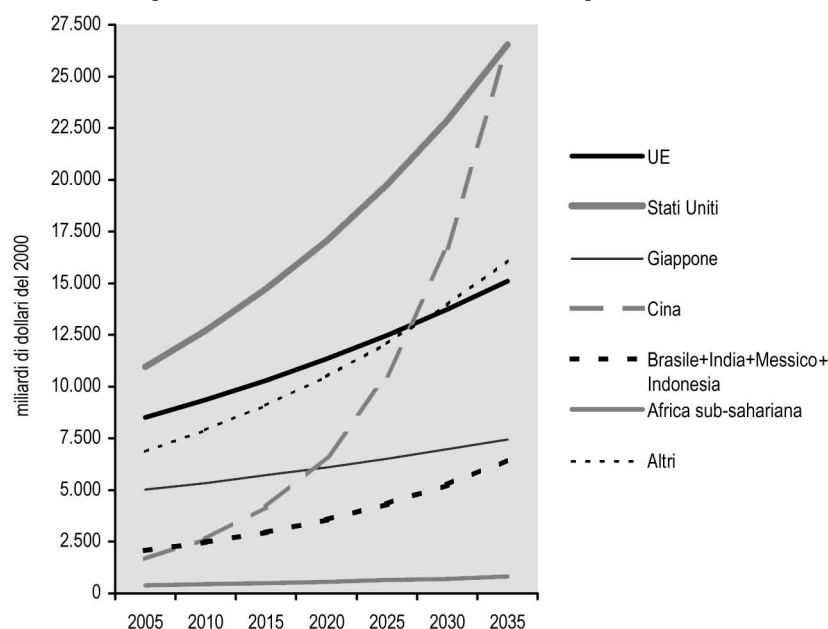
Un percorso cauto, quindi, mentre la crescita è proseguita a ritmo elevatissimo, di certo superiore ai desideri delle autorità di Pechino; all'insegna della cautela è inoltre proseguita nel 2005 l'apertura al sistema finanziario internazionale del mondo bancario, assicurativo e finanziario cinese, con il permesso ad alcune grandi banche occidentali di acquistare quote di minoranza di grandi banche cinesi. Il caso più importante è quello della China Construction Bank, quinta banca del paese, di cui la Bank of America ha acquistato il 9 per cento per 2,5 miliardi di dollari, mentre un altro 12 per cento veniva collocato sul mercato in ottobre. Nella proprietà della Bank of China, seconda banca del paese, sono entrati, sempre per vendita diretta di quote azionarie da parte del governo, la britannica Royal Bank of Scotland per il 10 per cento e la svizzera Ubs per l'1,6 per cento.

Il 4 marzo 2006, il ministro dello Sviluppo nazionale, Ma Kai, riassunse i risultati sbalorditivi del quinquennio appena concluso: il tasso di

crescita medio annuo era stato pari al 9,5 per cento, il reddito per abitante aveva superato i diecimila yuan (circa 1.250 dollari), un risultato migliore delle attese, le entrate fiscali erano triplicate, le riserve estere quintuplicate; erano stati costruiti settemila chilometri di ferrovie e la rete stradale sfiorava i due milioni di chilometri, con circa quarantamila chilometri di autostrade⁵. A titolo di semplice esercizio matematico, si può aggiungere che, se tutti i paesi continuassero a crescere alla velocità degli ultimi dieci-quindici anni, il prodotto lordo cinese supererebbe quello dell'Unione Europea attorno al 2025 e quello degli Stati Uniti attorno al 2030-2035 (vedi figura 1.4 in cui è stata usata la definizione più restrittiva del prodotto lordo cinese basata sul tasso di cambio). Proseguendo ancora a tassi invariati, intorno al 2050 il prodotto lordo della Cina sarebbe pari a quello di tutti i paesi del G7; si noti che, dal punto di vista della disponibilità del fattore lavoro, questi risultati sono teoricamente possibili.

Velocità di crescita così elevate non possono naturalmente proseguire per sempre; a simili ritmi di crescita, anche un sassolino può causare sbandate pericolose già e oggi si avvertono molti scompensi. E i sas-

Figura 1.4 – Così le grandi economie nei prossimi trent'anni
(proiezione del prodotto lordo ai tassi medi annui del periodo 1990-2003)



Fonte: Elaborazione su dati World Bank

solini più pericolosi per la Cina cominciano tutti per «i»: inquinamento, insicurezza sulle materie prime, instabilità sociale.

L'**inquinamento** – e, più in generale, la pressione sull'ambiente – ha raggiunto livelli particolarmente inquietanti. All'incirca i due terzi dei fiumi sono ormai privi di pesci e non in grado di fornire risorse idriche alle città. Le notizie di veleni finiti nelle acque a seguito di errori e di incidenti in impianti industriali si susseguono a ritmo serrato: a dicembre, una fuoriuscita di benzene nel fiume Songhua lasciò senz'acqua potabile per diversi giorni i quattro milioni di abitanti della città settentrionale di Harbin. Sulle grandi città, l'aria è sempre meno respirabile e luminosa anche a seguito dell'uso massiccio del carbone per produrre energia elettrica, di cui la Cina ha una fame insaziabile. Il carbone viene usato anche perché il paese non dispone di sufficienti risorse petrolifere e cerca di procurarsene stringendo accordi con ogni genere di paesi, anche solo potenzialmente produttori di idrocarburi.

L'**insicurezza** sull'approvvigionamento non solo di petrolio ma, più in generale, di ogni sorta di materie prime è il risultato di una crescita vorticoso, mirante soprattutto a espandere la base industriale; ancora nel 2005, quasi la metà dell'enorme espansione cinese è stata dovuta a nuovi investimenti, specie nell'industria pesante, ben al di là di quanto necessario per i bisogni interni immediati o del prossimo futuro. Alla sessione del marzo 2006 dell'Assemblea nazionale del popolo, l'economista Qin Chijiang denunciò apertamente l'eccesso di investimenti nel settore metallurgico; la percezione di essere andati oltre l'obiettivo si sta facendo sempre più chiara.

L'**instabilità sociale** si può riassumere in alcune cifre ufficiali di chiusura del 10° Piano quinquennale: nonostante gli sforzi per ridurre il divario tra campagne poverissime e città relativamente prospere, nel 2005 il reddito per abitante nelle campagne è aumentato del 6,2 per cento, nelle città del 9,6 per cento. Continua così una tendenza che dura ormai da almeno quindici anni.

Per conseguenza, se la fascia dei redditi più elevata (5-10 per cento) della società cinese ha poco da invidiare ai suoi equivalenti nei paesi avanzati, il 10-20 per cento più povero non sta meglio della maggior parte dei contadini diseredati e affamati dell'Africa o dell'America Latina. Tutto ciò naturalmente provoca tensioni. Nel discorso di presentazione ufficiale dell'11° Piano quinquennale di sviluppo venne comunicato che nel 2005 si erano verificate ben 87.000 proteste o «incidenti dovuti a scontentezza», un totale di più di duecento al giorno, il che è troppo anche per un paese delle dimensioni della Cina. La cifra è dieci volte superiore a quella del 1993 e risulta in crescita del 6,6 per cento rispetto al 2004.

Nelle città le proteste hanno avuto per oggetto l'aumento del prezzo dei servizi pubblici, soprattutto di quelli di trasporto; nelle campagne prossime alle grandi città, una causa tipica di agitazione è la svendita di terreni agricoli, destinati a essere trasformati in aree industriali comuni, da parte delle autorità di villaggio. Anche i sindacati ufficiali, del resto, recepiscono la tensione e avanzano richieste di aumenti salariali, ma più caratterizzanti sono i fenomeni di sindacalismo non ufficiale, spesso duramente represso e tuttavia in grado di impostare azioni abbastanza consistenti che non possono essere taciute dalle autorità.

Occorre segnalare un più generale disagio ideologico-politico: la setta Falun Gong – un movimento mistico sorto negli anni Novanta in un paese formalmente ateo – conta svariate decine di milioni di aderenti e viene duramente perseguitata, la Chiesa cattolica fedele a Roma vive in semiclandestinità, mentre esiste una parallela organizzazione ufficiale legata a Pechino; pur sforzandosi di diffondere l'uso di Internet, il governo cerca in ogni modo di controllare l'accesso a siti stranieri considerati ostili.

Il timoniere Hu cambia la rotta

L'acuirsi di queste tensioni spiega perché l'accento del nuovo Piano sia posto sulla sostenibilità dello sviluppo, soprattutto in termini ecologici, sociali e regionali, una svolta innovativa non troppo dissimile da quella della programmazione socialdemocratica dell'Europa occidentale degli anni Sessanta e Settanta. La tabella 1.3 riporta una sintesi dei risultati del 2005 e degli obiettivi per il 2006.

Tabella 1.3 – Cina: alcuni risultati economici del 2005 e obiettivi per il 2006 (valori percentuali)

	<i>Risultati economici 2005</i>	<i>Obiettivi 2006</i>
Prodotto interno lordo	+9,9	+8,0*
Indice dei prezzi al consumo	+1,8	<3,0
Occupazione urbana (in milioni)	+9,7	+9,0
Tasso di disoccupazione urbana	<5,0	<4,6

* Nei quattro anni successivi al 2006
è previsto un tasso medio annuo di crescita del 7,5 per cento.

Fonte: *People's Daily Online*

Un vistoso rallentamento della crescita è previsto già nel 2006 (un'analoga operazione era stata già tentata in precedenza, ma senza successo, dalle autorità di Pechino). Il tasso di crescita del prodotto interno lordo dovrebbe poi collocarsi, nel 2007 e negli anni successivi, al 7,5 per cen-

to, un livello considerato come minimo indispensabile per tenere in moto la «bicicletta dello sviluppo», che, se rallenta troppo, rischia di cadere. Si pensa così di continuare ad assorbire 8-9 milioni di immigrati dalle campagne verso le città, limite considerato fisiologico per non esacerbare le tensioni sociali. Il ritmo degli investimenti industriali dovrebbe rallentare, e con esso il tasso di incremento della produttività del lavoro, mentre maggior enfasi dovrebbe essere posta sull'aumento dei consumi; il piano sconta un aumento dell'inflazione, che dovrebbe però essere contenuto entro limiti modesti, mentre le politiche sociali dovrebbero portare a una certa riduzione della disoccupazione, che in ogni caso pare collocarsi a livelli un po' più elevati di quelli dichiarati.

La svolta cinese si riassume nel «concetto scientifico di sviluppo» definito dal presidente Hu Jintao, alla vigilia della sessione parlamentare del marzo 2006, come «un principio guida di lungo periodo, necessario per promuovere la riforma e l'apertura del nostro paese e la spinta socialista di modernizzazione». La «scientificità» sembra rappresentare una correzione rispetto alla «spontaneità» dei vent'anni precedenti. Essa implica sistematicità, sostenibilità, redistribuzione di reddito e indicazione di nuove priorità.

La svolta di Hu Jintao è sintetizzata, come illustra la sinologa italiana Maria Weber⁶, nella contrapposizione di tre formule.

1) **Dall'«arricchirsi è giusto» alla «prosperità condivisa».** Gli squilibri attuali sono riconducibili alla diversità dei già citati tassi di crescita dei redditi urbani e rurali e al parallelo maggiore sviluppo delle aree costiere rispetto a quelle interne del paese. Per ovviare a questo divario crescente, i documenti ufficiali parlano della costruzione di un «nuovo ambiente agricolo socialista» che difficilmente sarà esposto in maniera totale alle forze del mercato. Sono annunciati numerosi provvedimenti a favore delle campagne, i più importanti dei quali sembrano essere l'abolizione della storica tassa agricola, vecchia di ben 2600 anni, e l'aumento del 15 per cento (pari a oltre 5 miliardi di dollari) degli stanziamenti per istruzione, ospedali, scuole oltre ai sussidi alla produzione destinati alle zone agricole. Quest'opera di riequilibrio sarà guardata con estrema attenzione dentro e fuori della Cina in quanto si presenta a un tempo cruciale e difficile, visto che gli interessi delle *élites* locali di molte zone arretrate sono volti più alla conservazione che al cambiamento.

2) **Dalla «crescita a ogni costo» allo «sviluppo sostenibile».** Il Piano prevede per il 2006 una riduzione del 4 per cento nell'intensità energetica del prodotto interno lordo, il che significa che la stessa quantità di produzione dovrà essere ottenuta con il 96 per cento delle risorse energetiche dell'anno precedente. Si tratta di un obiettivo a prima vista raggiungibile che rappresenta un'ampia presa di coscienza dei

limiti ecologici ai quali si è accennato sopra e che, come risulta dal già menzionato saggio di Weber, hanno dato origine, per la prima volta, a una vera e propria politica cinese dell'ambiente. Probabilmente i cinesi parlano di sostenibilità in senso più ampio intendendo con questo termine la sostenibilità internazionale del sistema cinese, e in tal caso rientrano in quest'obiettivo anche i forti aumenti (14-15 per cento) delle spese militari e per la ricerca scientifica.

3) **Dall'«aumento dell'età media» alle «riforme sociali».** Nel breve periodo, il punto maggiormente dolente dell'assetto sociale cinese è quello sanitario. Se la parziale privatizzazione delle grandi imprese può definirsi un successo, la parziale privatizzazione del sistema sanitario ha invece provocato un forte disagio sociale e il rischio di epidemie destabilizzanti, come quella della Sars. Nel lungo periodo, la Cina deve invece attrezzarsi per una variazione della struttura demografica, dalla quale è ampiamente visibile il rapidissimo invecchiamento della popolazione, dovuto alla politica di un solo figlio per famiglia.

La nuova società dovrà essere non solo «prospera», ma anche «armoniosa»; la «scientificità» dello sviluppo viene intesa, in definitiva, come strumento che conduce all'*armonia*, un concetto confuciano recuperato dalla dirigenza cinese. Va ricordato che, secondo Confucio, cinque sono i rapporti del singolo nella società: tra sovrano e suddito, tra padre e figlio, tra vecchio e giovane, tra marito e moglie, tra amico e amico.

Anche se esaminata in termini confuciani e non occidentali, una società armoniosa non potrà evitare il problema della libertà: libertà di associazione tra amici, libertà di procreazione in un paese che ha troppo a lungo perseguito politiche demografiche coercitive (sia con la proibizione diretta sia con la penalizzazione fiscale), rapporti solidi tra vecchi e giovani e tra padri e figli che implicano un diverso sistema pensionistico; e rapporti tra sovrano e suddito, o meglio tra governo e cittadino, i quali comportano una forte estensione delle libertà democratiche.

In questo contesto, è significativo che il problema sia stato affrontato nel 2005 in un importante e articolato documento ufficiale che segnala un nuovo corso e si intitola *La costruzione della democrazia politica in Cina*⁷. Articolato in una prefazione, dieci capitoli e una conclusione, solo nel settimo capitolo si trova la parola «libertà». La costruzione della democrazia viene affrontata soprattutto come problema di buon governo (il documento si diffonde sul miglioramento delle istituzioni) e la libertà personale viene definita in modo da interferire poco con il livello pubblico. Si tratta di certo di un inizio promettente, ma la marcia che la Cina deve compiere è ancora assai lunga; dal suo buon esito può dipendere gran parte della stabilità, non solo economica, del pianeta (cfr. riquadro nel par. 4.4).

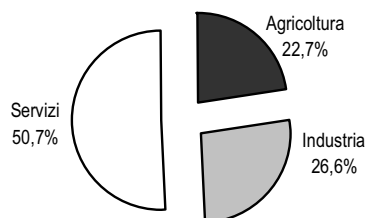
1.4. L'India, il Giappone, la Russia e gli altri

Se la Cina riuscirà a rallentare, come previsto dal suo 11° Piano quinquennale, è ben possibile che, nel 2006 o nel 2007, l'**India** si collochi al primo posto o comunque fra i primissimi nella graduatoria della crescita mondiale. La più grande democrazia del mondo sta infatti accelerando rapidamente la sua crescita economica, il cui tasso dovrebbe raggiungere o superare l'8 per cento previsto per la Cina. Dietro il velo della nostra scarsa attenzione, mentre tutti gli occhi sono puntati su Pechino, l'India sta mutando in maniera sorprendente. E la sua crescita, quantitativamente minore, è qualitativamente diversa da quello cinese. Se infatti si può dire che la Cina sia diventata la «fabbrica del mondo», l'India sta diventando l'«ufficio del mondo». O forse la Silicon Valley del mondo, il cuore di tutto ciò che ha a che vedere con l'elettronica e con la moderna economia dei servizi.

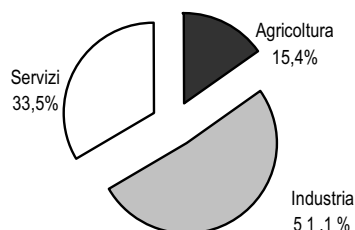
Metà del prodotto lordo indiano è costituito da servizi, contro un terzo della Cina (figura 1.5). Tra questi va segnalato il *software* elettronico, dal momento che dall'India deriva quasi la metà della produzione mondiale di questo settore, con un'esportazione pari a oltre 17 miliardi di dollari in costante crescita qualitativa. Grazie alla moderna facilità delle comunicazioni, un numero sempre maggiore di imprese trasferisce in India il cosiddetto *back office*, ossia quella parte del lavoro d'ufficio che consiste soprattutto di controlli di routine, oggi su base elettronica; ma

Figura 1.5 – India e Cina: due diverse strutture produttive (ripartizione percentuale del prodotto lordo nel 2002)

INDIA 2002



CINA 2002



Fonte: World Bank

di qui si sta passando a sistemi di gestione sempre più sofisticati. Un posto di grande rilievo occupa anche la produzione cinematografica, settore in cui gli indiani gareggiano con gli americani per il primo posto al mondo.

In questa loro attività terziaria, gli indiani sono indirettamente avvantaggiati dal passato coloniale. L'Impero Britannico, infatti, ha lasciato in eredità la lingua inglese e il sistema inglese di istruzione. La lingua inglese è un potente strumento di unità in un paese in cui la Costituzione riconosce ben diciotto lingue diverse; il sistema inglese di istruzione (a livello universitario l'insegnamento si svolge pressoché esclusivamente in inglese) consente un immediato contatto con i paesi avanzati. Le università indiane sono infatti quasi sempre collegate a università inglesi, rilasciano titoli equivalenti a quelli britannici, usano sovente gli stessi libri di testo e, per conseguenza, i loro laureati possono immediatamente interagire con gli anglosassoni meglio di quanto capitò ai laureati cinesi (e anche ai laureati italiani medi). Si aggiunga una politica industriale generosa di incentivi per le nuove tecnologie e si può concludere che ci sono tutte le premesse perché il successo informatico del paese si consolidi.

All'interno, la crescita indiana sembra aver creato minori divari della crescita cinese perché, paradossalmente, le esigenze dei più poveri hanno sempre trovato maggior voce politica nel Partito del Congresso (fortemente influenzato dalle dottrine di Gandhi e dal laburismo inglese, tornato al potere nel 2004 dopo una parentesi di governo dei nazionalisti moderati) che non nel Partito comunista cinese. La distribuzione dei redditi è pertanto meno diseguale di quella cinese, in una situazione complessiva di maggiore indigenza (quasi un quarto della popolazione è sotto la soglia di povertà); per quanto riguarda la fascia di popolazione dai redditi elevati, essa può contare, a differenza della Cina, oltre che su un potere d'acquisto ormai prossimo a quello medio occidentale, anche su contatti culturali continui e di lunga data con Europa e America.

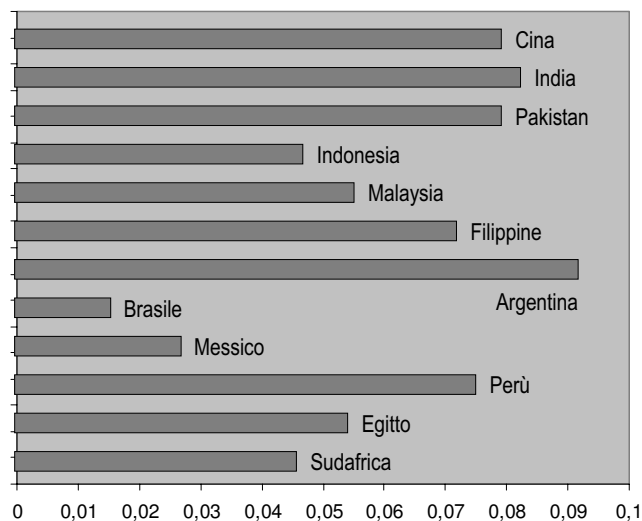
Il dinamismo dei due giganti asiatici rischia di far perdere altro terreno al **Giappone**, che pure ha posto in luce un sussulto di crescita (largamente trainata dalla domanda cinese di tecnologia) nel 2004-2005. Sconfitto al Senato sulla privatizzazione delle poste, nell'agosto 2005 il primo ministro Koizumi prese la decisione lampo di indire nuove elezioni; le urne lo confermarono a grande maggioranza il mese successivo, ma l'impressione di un paese dalla doppia anima, in parte tenacemente abbarbicato a privilegi corporativi ormai consolidati, continua a permanere. Nel paese del Sol Levante il passato tramonta con difficoltà e i fantasmi della Seconda guerra mondiale offuscano le relazioni con

la Cina, con la quale è in atto una proficua partnership economica che potrebbe subire rallentamenti.

Altro paese in cui il passato tramonta con difficoltà è la **Russia**, la quale gode del vantaggio dei prezzi elevati dei suoi principali prodotti di esportazione, il petrolio e il gas naturale, che utilizza come mezzo primario per risanare le proprie finanze e anche come strumento per rifare dalle fondamenta la propria base industriale nonché come arena di politica estera. La Russia sta cercando di creare un modello con forti elementi di centralismo sia economico sia politico.

È difficile rendere conto compiutamente, in un lavoro di queste dimensioni, dell'estrema varietà di condizioni economiche dei vari paesi del mondo. Trainate dalla crescita di Cina e Giappone (e in parte anche dell'India), le altre nazioni dell'Asia orientale e meridionale hanno complessivamente vissuto un anno di grande espansione, che ha consentito di archiviare rapidamente quasi dappertutto gli effetti del tremendo *tsunami* del 26 dicembre 2004. La figura 1.6 riporta una serie di previsioni, che riteniamo ragionevoli, sulla crescita del prodotto di dodici paesi tra i più importanti e rappresentativi del gruppo degli emergenti. Se ne trae un'impressione complessivamente variegata e dinamica, pur con grandi diversità, tra un **Brasile** in affanno con i suoi esperimenti alternativi e un'**Argentina** che ha sorpreso tutti per la rapidità della sua ripresa dopo

Figura 1.6 – Tutti schierati per la corsa alla crescita
(tassi annuali di crescita del prodotto interno lordo – previsioni 2006)



Fonte: Nostre stime su dati *The Economist* e fonti ufficiali

Le promesse mancate del millennio

Gli «obiettivi di sviluppo del millennio» furono adottati nel 2000 dalla maggioranza dei governi mondiali, per ridurre sensibilmente, entro il 2015, la povertà, la fame, le malattie endemiche, l'analfabetismo, il degrado ambientale e altri mali che affliggono direttamente oltre un miliardo di esseri umani, largamente concentrati nell'Africa subsahariana e nell'Asia meridionale, e che turbano le coscienze degli altri cinque miliardi di abitanti del pianeta. Nella località scozzese di Gleneagles i capi di stato e di governo, riuniti nell'agosto 2005 per fare il punto sull'iniziativa, ne dovettero constatare il relativo insuccesso. Pur con una serie di buoni risultati, soprattutto in Asia, la battaglia non stava andando bene: pochi obiettivi saranno raggiunti entro il 2015, come mostra la tabella.

Promesse mancate (selezione di alcuni «obiettivi di sviluppo del millennio»)

Indicatori	2002	2015 (al tasso attuale)	Obiettivo per il 2015	Quote di raggiungimento dell'obiettivo (%)
Mortalità entro il 5° anno di età	10,5*	8,6	4,2	30,0
Popolazione senza accesso all'acqua potabile**	1.036,6	525,2	315,3	38,1
Popolazione con reddito inferiore a 1 dollaro al giorno**	1.072,0	826,7	446,8	45,9
Bambini non iscritti a scuola**	109,9	46,7		...

Fonte: United Nations Development Programme *Dato 2003 **In milioni di unità

Grazie soprattutto all'azione del primo ministro inglese Blair, si pervenne a un impegno generale per una sensibile riduzione del debito estero dei paesi più poveri, ma questo non basta.

Si fronteggiano qui due modi di affrontare il problema: quello liberista, mirante ad aiutare i paesi poveri a introdurre riforme favorevoli al mercato, e quello che vorrebbe un maggior peso degli aiuti e dei prestiti di lungo termine finalizzati alla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali.

I capitali privati, infatti, non si dirigono in misura sufficiente verso le parti più disastrose del pianeta e gli aiuti ufficiali, fortemente ridotti nel corso degli ultimi due decenni, non bastano a colmare il divario per rilanciare la crescita.

la crisi valutaria del 2001-2002, con l'**Egitto** e il **Sudafrica** che guidano un continente africano ancora squassato da lotte intestine e dalla devastante siccità che ne ha colpito la parte centro-orientale, dove non sono pochi i paesi per i quali si osserva una contrazione della produzione.

In questa situazione caratterizzata da grandi differenze, manca all'economia mondiale un centro saldo, una chiara linea tecnologica di crescita, una qualche idea forte per lo sviluppo e la convivenza internazionale. Si ha l'impressione di un mondo che, pur con risultati brillanti in molte aree, non riesce a raggiungere gli obiettivi che si era prefissato con solennità, come il sostanziale miglioramento delle condizioni di vita della parte più povera della popolazione mondiale (cfr. cap. 4) che avrebbe dovuto essere garantito dagli «obiettivi di sviluppo del millennio» (vedi riquadro). Si ritorna così allo scetticismo di Greenspan con il quale abbiamo iniziato questo capitolo: in una situazione di questo tipo appare saggio tenere in gran conto, se non la prospettiva del diluvio, per lo meno quella di numerose tempeste che attendono il sistema mondiale dopo il pensionamento del mitico governatore.

¹ *Opening remarks e Closing remarks* di Alan Greenspan al simposio organizzato dalla Federal Reserve Bank of Kansas City (Jackson Hole, Wyoming, 26-27 agosto 2005); Alan Greenspan, *Economic Outlook*, presentazione alla Commissione economica congiunta del Congresso degli Stati Uniti, 3 novembre 2005. Consultabili sul sito del Federal Reserve Board [www.federalreserve.gov].

² *The Global Savings Glut and the US Current Account Deficit*, Homer Jones Memorial Lecture, St. Louis, Missouri, 14 aprile 2005.

³ Bernanke, B.S., *Semiannual Monetary Policy Report to the Congress*, presentazione al Comitato sui Servizi finanziari, Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti, 15 febbraio 2006. Consultabile sul sito del Federal Reserve Board [www.federalreserve.gov].

⁴ Bradbury, K., *Additional Slack in the Economy: The Poor Recovery in Labor Force Participation During this Business Cycle*, Federal Reserve Bank of Boston, Public Policy Brief n. 05-2, luglio 2005.

⁵ «The Unusual Five Years: Ma Kay», *People's Daily Online*, 4 marzo 2006.

⁶ Weber, M., «Cina: uno sviluppo incessante ma con forti squilibri sociali», *Global Competition*, febbraio 2006, n. 2, pp. 3-10.

⁷ *Building of Political Democracy in China*, Information Office of the State Council of the People's Republic of China, Pechino, ottobre 2005.

2. Una crescita senza sorriso

Mario Deaglio

Nel 2005 e nei primi mesi del 2006, il panorama mondiale delle grandi imprese e dei mercati è stato caratterizzato dal sovrapporsi di molti segnali contraddittori. Il più importante è l'accavallarsi di tendenze globalizzanti – come il tentativo di grandi imprese di paesi emergenti di entrare, mediante acquisizioni, sui mercati dei paesi avanzati, e l'apertura alla concorrenza di alcuni settori delle economie cinese e indiana – e di netti segnali di chiusura di mercati e settori minacciati dalla concorrenza internazionale. Si osserva altresì una decisa ripresa del fenomeno delle fusioni e acquisizioni (M&A), con una commistione di offerte d'acquisto ostili e di offerte d'acquisto amichevoli; dall'esame dei conti economici è infine riscontrabile il contrasto tra una buona ripresa di profitti e una certa carenza di investimenti.

L'assenza di una tendenza dominante e un generale clima di confusione sugli andamenti futuri della congiuntura economica e della situazione politica (cfr. capp. 1, 3 e 4) inducono, in questo *Rapporto*, a concentrare l'attenzione su due distinti «punti focali» nei quali il cambiamento è al tempo stesso notevole, importante e osservabile con una certa sicurezza. Il primo è di natura giuridico-istituzionale e riguarda la *governance* dell'economia globale a livello sia macro sia microeconomico (cfr. anche cap. 5).

A livello macroeconomico, gli sviluppi del 2005, confermano anche sul piano istituzionale del funzionamento dei mercati l'arresto della globalizzazione di mercato uniforme e generalizzata (cfr. par. 2.1). Confermano altresì l'ipotesi, avanzata nell'edizione 2002 di questo *Rapporto*, della sua sostituzione con un processo di globalizzazione «a isole» contrassegnato dalla contemporanea presenza di un livello globale, al quale si svolgono alcune attività e segnatamente quelle finan-

ziarie, e di livelli «regionali» corrispondenti ad aree più ristrette entro i quali si esauriscono altre attività, tra cui un numero crescente di scambi commerciali.

A livello microeconomico, esaminato nella seconda parte del paragrafo 2.1, è osservabile un mutamento in senso restrittivo del sistema delle regole entro cui devono muoversi le imprese e, in maniera più generale e più vaga, un possibile indebolimento della posizione centrale assunta dalle grandi imprese e dai loro dirigenti nelle moderne società capitalistiche, a seguito di molteplici scandali finanziari e delle contromisure cui hanno condotto.

Nel paragrafo 2.2 sarà esaminato il secondo «punto focale» del cambiamento, rappresentato dai vistosi mutamenti tecnologici in corso nel sistema produttivo e soprattutto nelle modalità del consumo; si porrà poi speciale attenzione alle modifiche che questi sviluppi lasciano prevedere, e che già si stanno realizzando in parte, nelle strategie delle imprese. Infine, nel paragrafo 2.3 si cercherà di analizzare gli sviluppi del «potere di mercato» dei principali paesi.

2.1. I cambiamenti istituzionali dei mercati

L'estensione fallita del mercato globale

La globalizzazione di mercato, intesa nel suo senso più tradizionale di «apertura dei mercati» e di crescente libertà d'azione per gli operatori economici, si trova in condizioni di stallo effettivo dal 1995, anno di entrata in vigore del trattato istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (normalmente indicata con la sigla Wto, dalle iniziali del suo acronimo inglese). Dopo di allora, non si sono più verificate estensioni di rilievo delle aree liberalizzate dell'economia mondiale, ma sono anzi stati lanciati importanti segnali di chiusura.

Le ultime quattro conferenze interministeriali della Wto, che avrebbero dovuto ampliare l'area della liberalizzazione al settore dei servizi, hanno invece visto sorgere e svilupparsi una dura contrapposizione:

- a) da un lato i paesi avanzati, favorevoli a tale liberalizzazione, che estenderebbe l'azione delle loro imprese nei più svariati settori dei servizi (dall'acqua potabile all'istruzione, dalla sanità ai trasporti e al credito), ora geloso appannaggio, nei paesi emergenti, delle élites locali e sostanzialmente preclusi agli stranieri;
- b) dall'altro il blocco dei paesi emergenti, generalmente con la leadership di Brasile, India, Cina e Sudafrica, forti dell'espansione delle

loro economie, i quali reclamano, in contropartita alle concessioni sui servizi, un maggiore accesso dei loro prodotti, a cominciare da quelli agricoli, ai mercati dei paesi ricchi, dove sono invece ancora soggetti a limitazioni di vario genere.

La situazione di stallo cominciò a manifestarsi con chiarezza alla conferenza ministeriale di Seattle del 1999. Mentre l'attenzione era rivolta agli incidenti nelle vie e nelle piazze di questa città americana, momento di inizio dell'opposizione organizzata alla globalizzazione di mercato, un acceso dibattito si svolgeva, nella sede della conferenza, tra i rappresentanti di oltre un centinaio di paesi. Tale dibattito si concluse non già con il lancio di una nuova serie di grandi iniziative liberalizzanti, che avrebbe dovuto segnare l'inizio del nuovo millennio, bensì con un nulla di fatto largamente inatteso.

Nella conferenza ministeriale successiva, svoltasi a Doha, capitale del Qatar, nel novembre 2001, si registrarono solo progressi assai limitati relativi alla possibilità dei paesi meno sviluppati di produrre farmaci, in caso di epidemia, senza sottostare al pagamento di *royalties* alle case farmaceutiche; la successiva conferenza, tenutasi quasi due anni più tardi, nel settembre 2003, nella località turistica messicana di Cancún, mise in luce una contrapposizione ancora più dura, specie su argomenti come la liberalizzazione degli appalti pubblici e gli investimenti esteri, e non si riuscì a raggiungere un accordo neppure su una dichiarazione d'intenzioni.

Per questi motivi, a Hong Kong, nel dicembre 2005, la preoccupazione generale era quella di non arrivare a una rottura, che avrebbe messo in forse l'esistenza stessa della Wto o quanto meno ne avrebbe sostanzialmente ridimensionato gli obiettivi. Ci si accordò quindi sulla stesura di una dettagliata «tabella di marcia» su una grande quantità di argomenti, oggetto di controversia commerciale, da affrontare e risolvere entro il 2006. Da allora, però, non si ha notizia di sostanziali progressi nei negoziati, mentre si sono verificati importanti episodi di «chiusura» che solo in parte la Wto è riuscita a governare.

Il contrasto commerciale tra Cina e paesi occidentali sull'esportazione cinese di numerosi prodotti tessili si è temporaneamente concluso con una, sia pur parziale e temporaneamente limitata, reintroduzione di barriere commerciali ai prodotti cinesi. L'accordo tra l'Unione Europea e la Cina dell'11 giugno 2005, stipulato dopo una lunga pressione dell'Italia sulla Commissione, cui si aggiunsero anche le pressioni dell'industria tessile francese, stabilisce infatti, fino alla fine del 2007, tassi massimi di crescita compresi tra l'8 e il 12,5 per cento annuo

per le esportazioni cinesi di importanti categorie di prodotti appartenenti a questo settore merceologico.

Per conseguenza, il 18 luglio la Cina reintrodusse le quote all'esportazione; già il 23 agosto, però, la crescita tumultuosa delle esportazioni cinesi aveva raggiunto i massimi consentiti per l'intero anno. Si raggiunse così, il 5 settembre, un accordo supplementare per le partite commerciali in viaggio, metà delle quali sarebbero state fatte entrare nell'Unione in esenzione al «tetto» appena deciso mentre l'altra metà sarebbe stata fatta rientrare nel «tetto» fissato per il 2006. L'accordo tra Stati Uniti e Cina fu raggiunto poco dopo, agli inizi di novembre, con modalità e massimali analoghi.

Porte sbarrate alle imprese straniere

Le «chiusure» principali, però, si registrarono lontano dai tavoli delle trattative e sono collegate a fatti specifici che riguardano sia la normativa commerciale sia l'intervento, al di fuori di specifiche regole, effettuato da vari governi a difesa di imprese dei loro paesi. Il primo caso importante si verificò in luglio, quando gli Stati Uniti di fatto impedirono alla società petrolifera cinese Cnooc di acquistare, per 18 miliardi di dollari, la società petrolifera americana Unocal (cfr. cap. 3, par. 1). Pochi mesi più tardi, nel marzo del 2006, il tentativo di DP World, società del Dubai, di acquistare l'inglese P&O Ports, che gestisce sei porti degli Stati Uniti, suscitò una rivolta al Congresso degli Stati Uniti: nonostante il parere favorevole del presidente Bush, la pressione sui candidati acquirenti arabi fu così marcata che questi si videro costretti a ritirare l'offerta (cfr. cap. 3, par. 1). L'episodio è tanto più significativo in quanto non si è trattato della vendita di un'impresa americana a uno straniero bensì del passaggio da uno straniero di nazionalità gradita (la Gran Bretagna) a uno straniero di nazionalità meno gradita (gli Emirati Arabi Uniti).

La chiusura non è limitata agli Stati Uniti. Come si è già visto (cfr. cap. 1, par. 2), nelle stesse settimane in cui nei corridoi del Congresso di Washington maturava il disco rosso per i cinesi della Cnooc, nei corridoi di qualche ministero francese maturava un analogo disco rosso all'acquisto da parte dell'americana Pepsi Cola della grande società alimentare Danone. Se per porti e petrolio gli americani potevano forse invocare qualche stiracchiata giustificazione strategica, queste erano totalmente assenti nel caso di un'impresa il cui prodotto principale è lo yogurt. Il governo di Parigi andò oltre e a settembre presentò un progetto di legge per impedire l'acquisizione di imprese francesi ritenute strategiche da parte di acquirenti di paesi esteri.

Tabella 2.1 – 1-15 marzo 2006: quindici giorni di xenofobia.
Alcuni casi di ostacoli a fusioni internazionali

Washington. DP World, società del Dubai specializzata nella gestione dei porti, è costretta da pressioni interne americane a rinunciare all'acquisto di una società inglese che gestisce sei porti americani. Questo comportamento americano viene giudicato «razzista» da numerosi esponenti economici del Golfo.

Madrid. La tedesca E.On cerca di acquistare il controllo di Endesa, grande società elettrica spagnola; il governo favorisce apertamente un accordo alternativo, ossia la fusione di Endesa con Gas Natural, anch'essa spagnola, per creare un «campione nazionale» nel settore dell'energia.

Parigi. All'italiana Enel viene di fatto impedito di acquistare Gaz de France da un intervento del governo francese, che preferisce una soluzione nazionale.

Varsavia. Il governo attacca il progetto di acquisizione della banca polacca Pekao-BHP da parte dell'italiana Unicredit¹.

Bruxelles. La Commissione europea considera l'opportunità di imporre elevati dazi doganali sulle scarpe cinesi e accusa la Cina di *dumping*.

Pechino. Il direttore dell'Istituto Nazionale di Statistica cinese, Li Deshui, parlando al Congresso del Popolo sostiene che per Pechino è giunta l'ora di rivedere la normativa su facilitazioni e sconti fiscali a imprese straniere e si pronuncia contro l'acquisto da parte di stranieri di «società cinesi di alta qualità».

Roma. L'industria italiana del mobile chiede l'introduzione di dazi doganali sui divani cinesi.

La tabella 2.1 mostra come nella prima metà dello stesso mese di marzo 2006 in cui gli Stati Uniti bloccavano la società araba, nell'Unione Europea si verificavano numerosi casi di veto governativo a operazioni di acquisto di imprese nazionali da parte di società di altri paesi membri dell'Unione. Come già osservato nel capitolo 1 (par. 2) è curioso che i casi più rilevanti di difesa delle imprese nazionali si verificano in paesi con governi molto favorevoli al mercato, come Francia e Polonia. Si consideri inoltre che l'offerta del gruppo siderurgico indiano Mittal per acquistare Arcelor – il primo gruppo siderurgico del mondo, nato dalla fusione di tre imprese, una lussemburghese, una francese e una spagnola – è stata accolta in Francia con alte grida d'allarme. Sempre a marzo, secondo informazioni di stampa, il governo stilò una lista di 20 «campioni nazionali», ossia grandi imprese il cui acquisto doveva ritenersi proibito agli stranieri.

In tutta Europa, del resto, un'imprevista ondata di nazionalismo economico-imprenditoriale scuoteva rapporti consolidati. Molti italiani furono assai turbati dal vedere due banche di dimensione medio-grande, Antonveneta e Bnl, «cadere» in mani «straniere», rispettivamente

olandesi e francesi, al termine di battaglie per il controllo in cui si intrecciarono elementi politici ed economici. Non è certo però solo in Italia che le «invasioni straniere» (anche se gli «stranieri», in questo caso, usano la stessa moneta e condividono numerose istituzioni) vengono spesso considerate come un fatto gravemente negativo.

«È questa la fine della globalizzazione?», si chiede sgomenta Heather Steward, autorevole *columnist* del settimanale inglese *The Guardian*². È difficile darle una risposta, ma sicuramente quest'eventualità non può essere scartata. La tendenza nazionalista percorre non solo i paesi avanzati ma anche gran parte dei paesi emergenti, dall'America Latina, dove Colombia e Venezuela rifiutano l'ingresso di imprese straniere nel settore del gas naturale e del petrolio, limitano o addirittura nazionalizzano l'attività di quelle già presenti, alla Cina, il paese che ha maggiormente beneficiato dell'apporto di capitali e tecnologie straniere: come mostra la tabella 2.1, non si guarda più con il favore di una volta all'acquisto straniero di imprese nazionali e probabilmente si stanno preparando restrizioni. Del resto, come ha osservato Stephen Roach, *chief economist* di Morgan Stanley, a metà marzo 2006 il Congresso degli Stati Uniti aveva in esame più di dodici progetti di legge di carattere punitivo nei confronti della Cina.

La governance del mercato e delle imprese globali: un successo a metà

In difficoltà nel progettare il proprio futuro a livello macroeconomico, insidiato a livello di singole imprese dalle chiusure sopra illustrate, il sistema economico globale si è rivelato per lo meno in grado di gestire il proprio presente in maniera soddisfacente. Il 2005 e il 2006 vedono l'adozione graduale di regole contabili internazionali, i cosiddetti IAS/IFRS (International Accounting Standards/International Financial Reporting Standards).

Tra le innovazioni più importanti, gli IAS introducono, nella valorizzazione a bilancio di attività e passività finanziarie, il cosiddetto principio del «valore equo», o *fair value*, in luogo della metodologia tradizionale del costo storico. Questi nuovi orientamenti dovrebbero facilitare l'emersione nei bilanci (soprattutto di società finanziarie, banche, assicurazioni e holding) di plusvalenze e/o minusvalenze accumulate nel tempo rendendo i bilanci stessi più realistici e meno soggetti a sorprese in momenti di difficoltà aziendali. Proprio per questo, però, è lecito attendersi una maggiore volatilità dei profitti.

Indipendentemente dai criteri contabili, nel 2005 si cominciano a osservare mutamenti all'interno delle imprese legati ai criteri di mag-

giore severità delle normative di controllo – introdotti negli Stati Uniti con la nota legge Sarbanes-Oxley, e successivamente in altri paesi – e al mutato clima dei rapporti tra dirigenti e azionisti. Si sono anche susseguiti i processi a grandi manager, come Bernard Ebbers, *chief executive officer* (ceo) di Worldcom, che ricevette una condanna a 25 anni di reclusione per frode fiscale; Martha Stewart, una celebrità televisiva che aveva costruito un piccolo impero finanziario, fu condannata invece a diversi mesi di prigione per aver mentito su una vendita di azioni e uscì di galera nel marzo 2005.

Nel luglio-agosto del 2005 gli Stati Uniti conoscono una vera e propria «tempesta imprenditoriale»: lotte interne portano alle dimissioni di noti ceo come Maurice Greenberg di AIG, un gigante assicurativo, e Harry Stonecipher della Boeing, un colosso delle costruzioni aeronautiche. Talvolta sono le assemblee degli azionisti o i consiglieri indipendenti, presenti nei consigli di amministrazione, a prendere l'iniziativa: in tal modo figure di primo piano come Carly Fiorina, ceo dell'impresa elettronica Hewlett-Packard (HP), vengono licenziate per gli scarsi risultati ottenuti; altri, come Michael Eisner della Walt Disney, lasciano il posto dopo lunghi conflitti. Le stravaganti remunerazioni di molti altissimi dirigenti vengono poste duramente in discussione.

In Europa gli episodi di crisi ai vertici delle grandi imprese sono maggiormente circoscritti e di minore intensità, ma ugualmente rilevanti. Nel 2004-2005 dimissioni al vertice toccano, con motivazioni diverse, imprese come la Volkswagen e la grande banca tedesca Commerzbank, la catena olandese di supermercati Ahold e i dirigenti di Eurotunnel, la società che ha costruito e gestisce l'omonimo traforo ferroviario sotto la Manica; in questa luce, gli avvicendamenti, talora in condizioni traumatiche, alla guida di grandi imprese italiane e le vicende bancarie italiane della rovente estate del 2005 paiono rappresentare non già casi eccezionali bensì la variante nazionale di un più vasto fenomeno mondiale.

Si tratta indubbiamente della presa d'atto dei limiti di un modello imprenditoriale basato sull'«onnipotenza» dei grandi dirigenti nei confronti sia degli azionisti sia delle strutture interne alle imprese; questi avvenimenti possono essere interpretati come la correzione di un vistoso squilibrio, un chiaro tentativo di rinnovamento dei vertici e del modo di operare del capitalismo mondiale. Nonostante questi eventi clamorosi, dalle vicende aziendali del 2005 non emerge alcun sicuro modello alternativo e le sostituzioni al vertice paiono indice più di una situazione patologica che della sua cura³.

La correzione dell'eccesso di potere di cui gode il ceto dirigente delle imprese non è affidata soltanto agli organi societari o alle sentenze con-

tro singoli dirigenti. Assume particolare rilevanza l'insieme delle vertenze giudiziarie che oppongono le imprese, in quanto tali, all'interesse collettivo. Tra gli esempi più importanti di questa pressione giudiziaria vi è quello di Microsoft. Per evitare pesantissime multe, nel gennaio 2006 il gigante americano del *software* offrì all'Antitrust europea di rendere noti i «codici sorgente», fino ad allora tenuti rigorosamente segreti, di alcuni dei suoi prodotti più conosciuti.

Noti farmaci vengono sottoposti a controlli e ad azioni legali: nell'aprile 2005, la grande impresa farmaceutica americana Pfizer sospese la vendita di un suo famoso prodotto per possibili effetti collaterali negativi, mentre Merck, un'altra casa farmaceutica americana, venne assolta in novembre dall'accusa di aver deliberatamente nascosto ai pazienti la pericolosità di un suo farmaco dopo che, per quest'accusa, aveva subito pesantissime cadute di Borsa; nel gennaio 2005, un tribunale americano dichiarò accettabile l'azione legale degli obesi contro la catena di ristoranti McDonald's.

Non fa meraviglia, quindi, che i discorsi sulla responsabilità sociale delle imprese (*corporate social responsibility*) si facciano più stringenti e più concreti. Molte imprese iniziano a redigere un «bilancio sociale» e le iniziative di «filantropia aziendale» diventano più frequenti (i dati più recenti, riferiti al 2004, parlano di oltre 12 miliardi di dollari nei soli Stati Uniti). Complessivamente, si ha l'impressione di un mondo imprenditoriale meno arrogante, meno sicuro di avere in mano la chiave per risolvere i problemi del mondo e, in generale, sulla difensiva. L'insicurezza si traduce sovente in una certa scarsità di nuovi investimenti e nella restituzione agli azionisti di una parte del capitale, una «strategia» che sembra nascondere la mancanza di strategie autentiche al di là di quelle che emergono da sviluppi tecnologici non sempre previsti.

2.2. Le nuove tecnologie e la trasformazione dei mercati

Una «rivoluzione copernicana» permanente

L'elemento maggiormente innovativo sulla scena imprenditoriale è rappresentato dalle rapidissime trasformazioni tecnologiche, solo in parte volute e previste, che percorrono l'economia globale e ne stanno mutando fortemente e molto velocemente la natura, rendendo strategico ciò che prima sembrava irrilevante e superfluo e ciò che prima sembrava strategico e modificando altresì il modo di fruizione di molti beni

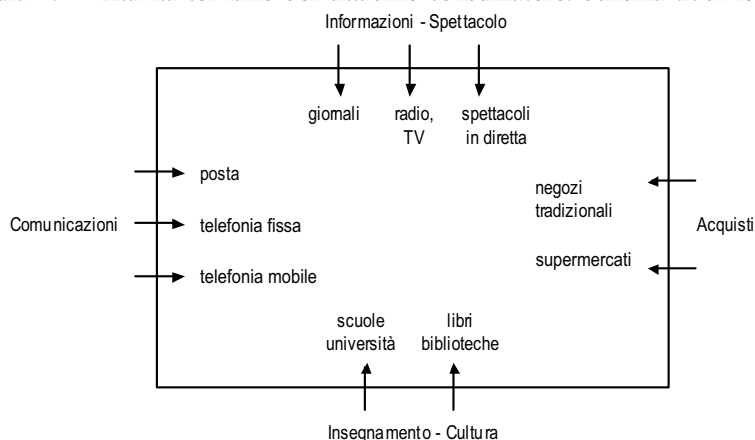
e servizi da parte dei consumatori. Si ha l'impressione di un succedersi di «rivoluzioni copernicane» che trasformano continuamente, e in tempi brevissimi, il «centro» del sistema tecnologico, conferendogli una singolare instabilità e alterandone parametri fondamentali. Tutto ciò può ben giustificare una delle preoccupazioni espresse da Alan Greenspan (cfr. cap. 1, par. 1.1), relativa, appunto, all'eccessiva rapidità del cambiamento tecnologico.

La messa a fuoco dei cambiamenti veramente rilevanti appare particolarmente difficile perché, in un mondo di false partenze, le partenze «vere» sono normalmente riconoscibili soltanto *a posteriori*. Se ne tenta qui una sintesi facendo riferimento alla produzione di «attività terziarie» rivolte a un normale cittadino-consumatore. Con questo termine si indicano qui tre diversi servizi finali (informazione-spettacolo, istruzione-cultura, comunicazioni) e in più l'attività di acquisto di beni e servizi che può considerarsi come un'attività terziaria svolta all'interno della sfera individuale o familiare e pertanto non compresa nelle normali classificazioni macroeconomiche.

Per misurare il cambiamento in atto, si possono considerare le figure 2.1 e 2.2. Esse rappresentano due situazioni stilizzate di svolgimento di queste «attività terziarie», la prima in presenza di tecnologie tradizionali, assolutamente dominanti fino alla metà degli anni Novanta, la seconda in presenza delle tecnologie in corso di estensione e di applicazione a metà del primo decennio del XXI secolo.

Nella figura 2.1 è sommariamente descritta la situazione tradizionale, scarsamente mutata nell'arco di una settantina d'anni. Il cittadino-consumatore comunica con l'esterno mediante due sistemi principali, la posta e il telefono (quest'ultimo articolato in tempi recenti in telefonia fissa e telefonia mobile). Riceve le sue informazioni attraverso giornali, radio e televisione e ottiene il suo divertimento, oltre che da queste stesse fonti, assistendo direttamente a eventi di suo gradimento in luoghi quali i cinema, i teatri, gli stadi. Acquista ciò di cui ha bisogno nei negozi e nei supermercati e il suo desiderio di istruzione e cultura è soddisfatto mediante corsi tradizionali in apposite aule e, in misura minore, nelle biblioteche. Nella sua casa arrivano separatamente i terminali del telefono, della televisione, della radio, del servizio postale (oltre, naturalmente, all'allacciamento alla rete elettrica), mentre egli stesso vi porta fisicamente i beni materiali acquistati, sempre più frequentemente, presso un supermercato; anche i beni immateriali vengono acquistati presso specifici negozi dove egli si reca (agenzie di viaggi), così come è normalmente tenuto a recarsi fisicamente presso la propria banca o presso un terminale elettronico esterno (Bancomat).

Figura 2.1 – Attività terziarie del cittadino-consumatore. Schema tradizionale

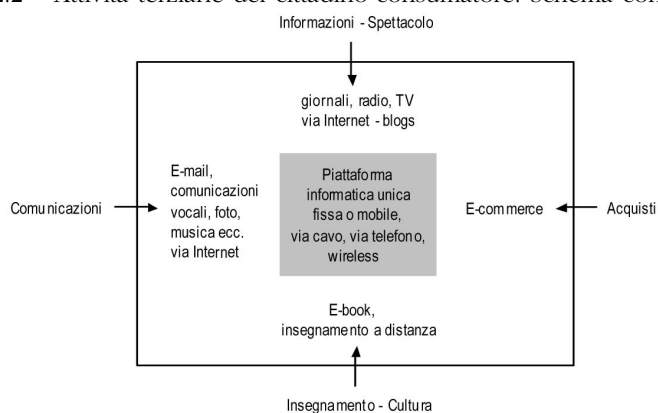


Tutto ciò sta acquistando rapidamente un sapore archeologico. Nella figura 2.2 è illustrata la situazione che ha cominciato a realizzarsi nel nuovo secolo, con una particolare accelerazione a partire dal 2004. Comincia a diffondersi su larga scala la comunicazione con l'esterno mediante telefoni mobili di nuova generazione che assolvono alcune delle funzioni dei normali personal computer e, in particolare, sono in grado di collegarsi alla rete Internet e quindi di inviare o ricevere posta elettronica; sono inoltre in grado, sempre più di frequente, di ricevere immagini fisse e in movimento, musica e informazioni di ogni genere. Si delinea così una sorta di «contenitore informatico», dotato di grandissima capacità e dalle esigue dimensioni fisiche, che lo rendono quindi non più ancorato all'abitazione ma agevolmente trasportabile e teoricamente attivabile in qualsiasi luogo mediante i nuovi collegamenti senza fili. Al tempo stesso, assieme ai cavi della rete elettrica tradizionale possono scorrere quelli che garantiscono l'accesso alle reti informatiche.

Le informazioni che pervengono a questo «contenitore» possono essere istantaneamente selezionate attraverso i «motori di ricerca», come Google e Yahoo!, i quali tendono a fornire gratuitamente servizi approfonditi e specializzati (dalla consultazione degli elenchi telefonici alle informazioni finanziarie, dalla cartografia mondiale a sistemi di archiviazione di immagini digitali), finanziati mediante pubblicità «mirata». L'informazione viene, sempre più spesso, diffusa da centrali elettroniche, ossia da siti Internet, la cui capacità di aggiornamento è nettamente più rapida di quella dei normali programmi televisivi.

Anche i programmi radiofonici e televisivi, del resto, cominciano a essere diffusi attraverso Internet, mentre l'insegnamento, soprattutto a livello universitario, si avvale in maniera crescente di materiale didat-

Figura 2.2 – Attività terziarie del cittadino-consumatore. Schema contemporaneo



tico «messo in rete» dai docenti così che gli studenti possono seguire interi corsi universitari da casa propria. Accanto alle biblioteche tradizionali, un numero sempre crescente di testi è consultabile sullo schermo di un computer. Molti musei cominciano a offrire «visite elettroniche guidate» ai propri capolavori: anche queste opere compaiono sullo schermo e la loro immagine può essere ingrandita, studiata nei particolari e corredata di notizie e commenti.

Una parte cospicua di acquisti, soprattutto di beni immateriali (viaggi, soggiorni turistici, musica, spettacoli, informazioni eccetera) avviene in risposta a offerte elettroniche di singoli produttori, reperibili sulla rete con operazioni di ricerca o addirittura attraverso mercati elettronici appositamente organizzati. Il pagamento di questi acquisti può poi avvenire in via totalmente elettronica, ossia mediante opportune carte di credito (carte ricaricabili) che limitano fortemente il rischio di accesso illegale al conto corrente del cittadino-consumatore, che egli, del resto, può controllare per via elettronica.

La sintesi nei mezzi che consentono l'insieme di queste attività è ben illustrata semanticamente dal prefisso *e-* ai termini inglesi che contraddistingue singoli comportamenti basati su sistemi elettronici. Stiamo entrando in un mondo in cui *e-mail*, *e-commerce*, *e-banking*, e forse anche *e-books*, diventano punti di riferimento sempre più importanti nella scansione della nostra vita, o forse si potrebbe dire della nostra *e-vita*.

Un nuovo alfabeto e (forse) una nuova società

Si delinea così un nuovo modo di comunicare (e, attraverso la comunicazione, di produrre e consumare, come si vedrà più sotto) il cui alfabeto è composto di sigle ed espressioni, forse ostiche ad alcuni let-

tori, che si sono venute affermando negli anni più recenti. Il tutto è reso possibile mediante il sistema della «banda larga» di frequenze, velocissimo, che invia i dati «a pacchetto» senza aver bisogno di una linea di comunicazione sempre aperta. Gli accessi alla banda larga si stanno moltiplicando in maniera rapidissima grazie agli sviluppi della DSL (Digital Subscriber Line) e del sistema di telecomunicazione mobile UMTS (Universal Mobile Telecommunication System).

La sostituzione delle tradizionali tecnologie analogiche con tecnologie digitali, cioè utilizzabili sulla rete Internet, sta avanzando a grandi passi nella televisione (che trasmette sempre di più in questo formato) e nella telefonia.

Il metodo di trasmissione denominato IP (Internet Protocol) diviene il punto di convergenza delle diverse reti di comunicazione e, al suo interno, assume particolare importanza l'applicazione VOIP (*Voice over IP*), ossia la tecnica di trasmissione della voce mediante Internet. Siamo in presenza di un insieme di sviluppi unificanti che fanno pensare a una seconda fase di Internet, in cui la trasmissione di dati «a pacchetti» può venire utilizzata per ogni tipo di comunicazione.

A questi sviluppi dell'infrastruttura (*hardware*) fanno da contrappunto gli sviluppi di nuovi *software*. La novità principale è rappresentata dalla condivisione dei file (*file sharing*) tra diversi utenti. La maggior parte dei contenuti digitali in rete viene autoprodotta e scambiata tra computer «paritari»; scompare così il classico rapporto tra diversi *clients* ricettori e un *server* dispensatore perché tutti possono divenire contemporaneamente *client* e *server*⁴. Tutto ciò ha profonde implicazioni sia dal punto di vista giuridico, per quanto riguarda il diritto di proprietà intellettuale sul materiale scambiato, sia per quanto riguarda la distinzione, non più netta, tra acquirenti e venditori.

La modificazione dei contenitori e dei sistemi di comunicazione, e in particolare il *file sharing*, si riflettono in una modificazione dei contenuti delle informazioni trasmesse, secondo i classici insegnamenti del sociologo canadese McLuhan, il primo a studiare in profondità⁵, già negli anni Settanta, le conseguenze dei mutamenti tecnologici sulla società e sulla struttura dei settori che producono servizi: sono già pienamente avvertibili modificazioni nello stile di scrittura dei messaggi di posta elettronica e degli SMS dei telefoni portatili, nonché nella stesura delle notizie da parte delle agenzie elettroniche. La conseguenza principale, però, può essere considerata la modificazione della «rete», la grande «ragnatela informatica» che ormai collega istantaneamente e a costo bassissimo più di un miliardo di utenti.

La condivisione dei file fa sì che, «andando in rete», il normale utilizzatore di un personal computer diviene parte attiva della rete stes-

sa, ossia riceve e ritrasmette contemporaneamente informazioni; in alcuni casi il collegamento da parte di un gran numero di utenti non solo presenta un costo marginale nullo, ma può anche far funzionare meglio il sistema e migliorarne la qualità. Per questo si parla di una *digital sharing economy*, ossia un'economia basata a un tempo su nuove tecnologie (*digital*) e sulla loro condivisione (*sharing*). Dalla condivisione deriva non soltanto un beneficio ideale, ma anche un beneficio economico che potrebbe rivelarsi potenzialmente superiore a quello legato a un rigido sistema di diritti di proprietà. Del resto, l'intera esperienza di Internet è intrisa di collaborazione e gratuità, e una delle forme di condivisione, che va sotto il nome di *open source*⁶, si è diffusa fortemente in questi anni proprio grazie alla libertà con cui è possibile usufruire dei miglioramenti dei programmi.

Che le nuove tecnologie non si presentino soltanto come un coacervo di fattori tecnici ma anche come un insieme di contenuti ideali si ricava anche dall'esperienza di eBay, l'esempio più noto ed efficiente di mercato elettronico (vedi *infra*). Come ha dichiarato recentemente Pierre Omidyar, che, con la moglie Pamela, ne è stato fondatore, «il vero valore e il vero potere in eBay è la comunità. Compratori e venditori si riuniscono e danno origine a un mercato. Si tratta veramente di un ambiente 'del popolo, dal popolo e per il popolo', un'affermazione, quest'ultima, che si intona alla copertina di un supplemento di *Business Week*, dove la scritta «Il potere siamo noi» (*The Power Is Us*), campeggia su uno sfondo affollato di persone di ogni genere.

Non ci troviamo in un quartier generale rivoluzionario, ma nel cuore del capitalismo americano. Riprendiamo ancora le dichiarazioni di Omidyar riportate nel medesimo supplemento: «Ovunque le persone si stanno unendo e collegando. Il loro uso di Internet sconvolge ogni genere di attività; si tratta infatti di uno spostamento fondamentale di potere verso il basso da un piccolo gruppo di persone che vogliono imporre una politica dall'alto»⁷. Aggiungiamo che eBay ha costituito la eBay Foundation, che svolge attività, tra le altre cose, nel campo del microcredito in paesi emergenti, e forse ci rendiamo conto che, sotto la spinta della tecnologia, sono in atto mutamenti veramente profondi e inattesi in tutta la società.

Il cambiamento nelle comunicazioni

La tendenza sopra descritta alla costruzione di una piattaforma unica vede naturalmente in prima linea le imprese di telecomunicazioni. La loro preoccupazione principale nel corso dell'attuale «turbolenza tecnologica» sembra essere quella di dar vita a ulteriori concentrazioni

per acquisire mercato, poter contare così su ulteriori economie di scala e quindi offrire a prezzi competitivi una gamma crescente di servizi; tra questi prevalgono gli accessi veloci a Internet.

Oltre a questo sviluppo, che si può definire tradizionale, si osserva la crescita di operazioni «alternative», ossia al di fuori del circuito delle grandi reti di telefonia, con l'ingresso sulla scena di società dei paesi emergenti come l'egiziana Orascom e la cinese Huawei (tabella 2.2).

Tabella 2.2 – Gennaio 2005-aprile 2006: dodici mutamenti significativi nell'assetto societario delle telecomunicazioni mondiali

-
- SBC, società americana specializzata in collegamenti Internet, acquista per 16 miliardi di dollari la AT&T, storica impresa telefonica, di cui prende il nome. Stipula un accordo per l'acquisto di Bellsouth per 64 miliardi di dollari; se l'accordo sarà approvato, sarà nata la maggiore società americana di telefonia fissa e mobile.
 - Verizon acquista definitivamente MCI con un'offerta di 8,4 miliardi di dollari al termine di una battaglia con la rivale Qwest; si forma così un'altra grande aggregazione telefonica americana.
 - Adelphia Communications è acquistata congiuntamente da Time Warner e Comcast Adelphia per 17,6 miliardi di dollari.
 - Cable & Wireless acquista Energis per 680 milioni di sterline dando così vita al secondo gruppo inglese di telecomunicazioni.
 - Tele 2, società svedese «alternativa» di telecomunicazioni, con 30 milioni di clienti in 23 paesi e un'offerta variegata di servizi di telecomunicazione e Internet, acquista l'olandese Versatel per 1,34 miliardi di euro.
 - Il controllo di Wind, società italiana di telefonia cellulare, passa da Eni a Orascom, gruppo egiziano di telecomunicazioni presente in vari paesi asiatici e africani con oltre 17 milioni di clienti.
 - Orascom successivamente acquista Hutchison Telecom, impresa di telecomunicazioni di Hong Kong, parte del gruppo Hutchison Whampoa, per 1,3 miliardi di dollari.
 - eBay, società americana di vendite elettroniche all'asta, acquista Skype, società europea di telefonia su Internet, per 2,6 miliardi di dollari (altri 1,5 miliardi sono legati al raggiungimento di determinati obiettivi di crescita).
 - Ericsson, gigante svedese della telefonia e delle telecomunicazioni, acquista l'inglese Marconi Communication per 1,2 miliardi di sterline.
 - Vodafone, la maggiore impresa mondiale di telefonia cellulare, acquista la turca Telsin, impresa statale di telefonia mobile, per 4,55 miliardi di dollari.
 - La cinese Huawei e la canadese Nortel firmano un accordo strategico e costituiscono una joint venture per lo sviluppo delle tecnologie a banda larga.
 - La francese Alcatel e l'americana Lucent annunciano la loro fusione. La nuova società, con base a Parigi, del valore di mercato di circa 25 miliardi di dollari, offrirà soluzioni tecnologiche per telefonia fissa e mobile.
-

Si noti, in particolare, l'acquisto di Skype, la società europea che offre comunicazioni telefoniche gratuite da computer a computer in qualsiasi paese del mondo, da parte dell'americana eBay che gestisce, come si è detto sopra, un gran numero di mercati telematici nei quali ora compratori e venditori potrebbero essere collegati anche in viva voce.

Nel complesso, i mutamenti indicati hanno carattere strutturale e preludono a un assetto mondiale delle comunicazioni che appare ancora incerto ma nel quale la mobilità dei terminali e il collegamento via Internet diventano elementi caratteristici.

Il cambiamento nella distribuzione

Il collegamento mediante Internet di possibili clienti e la conclusione di una compravendita in via totalmente telematica stanno cambiando il volto della distribuzione, a cominciare da settori specialistici, come quello dei servizi turistici e di trasporto, nei quali Internet consente la vendita diretta dal vettore al consumatore. La natura stessa del bene può risulterne modificata in quanto si rende possibile una tariffazione variabile, già adottata dalle compagnie aeree *low cost* (il prezzo viene continuamente modificato in funzione del numero di posti già venduti e del tempo mancante alla partenza).

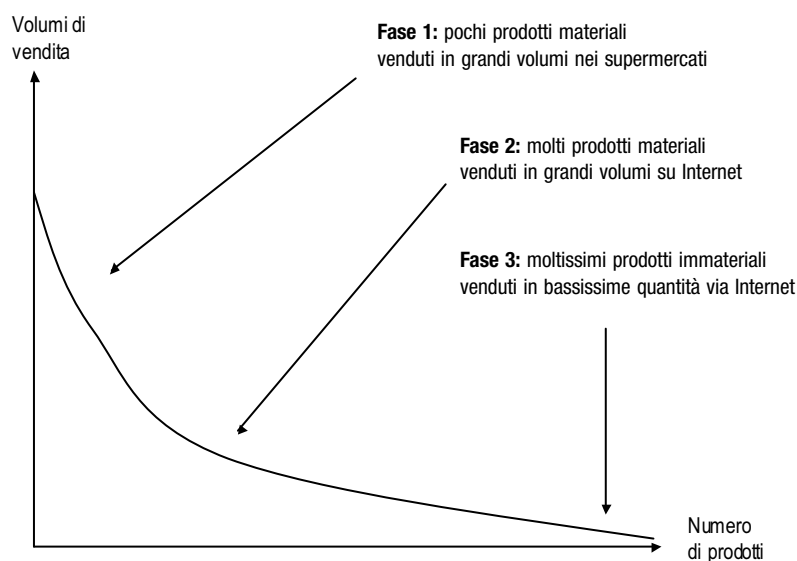
Come in parte anticipato nelle pagine precedenti, gli esempi più interessanti di cambiamento nella distribuzione riguardano i casi di auto-organizzazione del mercato, ossia la comparsa di fornitori del servizio stesso del mercato. Essi svolgono, per dir così, una funzione istituzionale, mettendo in contatto possibili acquirenti e possibili fornitori e spesso anche facilitando il pagamento della transazione e diffondendo informazioni sugli aspetti rilevanti della transazione stessa.

Il più noto è il già citato caso americano di eBay, uno straordinario fenomeno di Internet, nato nel 1995 e giunto a più di cento milioni di soggetti registrati in tutto il mondo, che possono essere indifferentemente compratori e venditori. In un giorno normale, milioni di articoli, suddivisi in migliaia di categorie, sono acquistabili su eBay. Si va da oggetti da collezione alle automobili usate (di cui eBay è divenuto il principale canale di vendita negli Stati Uniti), agli apparecchi elettronici, all'abbigliamento, ai libri. Gli acquirenti possono partecipare ad aste elettroniche oppure comprare a prezzo fisso. Le entrate di eBay del 2005, rappresentate principalmente da commissioni sulle vendite concluse, hanno superato i 3 miliardi e mezzo e l'utile netto è risultato superiore al miliardo di dollari. Altre imprese simili, di dimensioni minori, sovente specializzate in determinati settori, si stanno sviluppando negli Stati Uniti e altrove.

Il forte aumento del commercio elettronico pone la distribuzione tradizionale di fronte a una duplice sfida: il contatto diretto per via elettronica tra venditore e acquirenti può naturalmente tradursi in prezzi più bassi, ma soprattutto offre al consumatore una scelta molto maggiore sugli scaffali virtuali di quanto sia possibile sugli scaffali reali di un supermercato (vedi riquadro).

L'economia di Internet ha la coda lunga

Un articolo di Chris Anderson pubblicato su Wired, il principale periodico dell'economia di Internet, nell'ottobre 2004 utilizza – in maniera poco ortodossa – la curva di Pareto (ivi denominata long tail curve, e cioè «curva dalla coda lunga», e rappresentata nella figura) per mettere in evidenza come l'insieme dei prodotti a bassa domanda possa collettivamente costituire un mercato più ampio, o almeno di ampiezza comparabile a quello dei prodotti ad alti volumi di vendita.



Sull'asse orizzontale della figura è rappresentato il numero dei prodotti e su quello verticale il volume delle vendite. Si individuano così tre zone caratteristiche.

La prima è quella tipica della distribuzione tradizionale, caratterizzata dall'offerta di pochi prodotti materiali «di massa» perché solo così si ottengono le economie di scala; la seconda si riferisce alla distribuzione elettronica, ossia attraverso Internet, di prodotti materiali (ad esempio i libri), e si nota qui una maggiore varietà nella merce in vendita. La terza zona è caratterizzata dalla vendita elettronica di prodotti immateriali: in quest'ultimo caso, la varietà è potenzialmente infinita, non ci sono spese di spedizione e il volume di vendite necessario per pareggiare i costi risulta bassissimo.

Il terzo tipo di economia è, secondo Anderson, quello dei prodotti di nicchia. Secondo Anderson¹, solo quando i consumatori possono scegliere all'interno di un'offerta "infinita" si manifesta la vera natura delle loro preferenze. Questo enorme ampliamento delle possibilità di scelta rende esplicite le vere preferenze dei consumatori e costituisce il superamento della società di massa. Perché questo avvenga, la domanda va guidata verso la parte più bassa della coda, con forme nuove di marketing come il «passa-parola» (direttamente tra consumatori o, sempre più frequentemente, su siti di scambio di informazioni come i blogs) e la pubblicazione da parte del venditore delle preferenze di chi ha comprato un determinato bene.

¹ Anderson, C., «Economia della coda lunga», colloquio con Antonio Dini in *Il Sole 24 Ore*, 19 gennaio 2006, p. 9.

Il 2004-2005 ha visto così un periodo di difficoltà per catene distributive specializzate, specie se di fascia medio-alta; problemi di vario genere hanno interessato il gruppo francese Carrefour, il tedesco Karstadt, l'inglese Marks & Spencer. Per cercare di raggiungere gli impressionanti volumi di vendita necessari a rendere profittevole un'attività distributiva convenzionale molte catene sono state «sospinte verso il basso», ossia verso il segmento dell'*hard discount* (con le marche proprie della catena alla quale appartiene il punto-vendita o addirittura con prodotti senza marca), e verso l'estero; ciò tuttavia non pare sufficiente a risolvere le difficoltà con il pubblico, che a tratti vuole il prezzo più basso, a tratti è invece molto esigente in termini di qualità. Il principale distributore mondiale, l'americano Wal-Mart, è entrato su mercati differenti tra loro, dalla Germania al Messico, dal Brasile al Giappone e perfino in Cina. Tutti allargano, se non l'area geografica

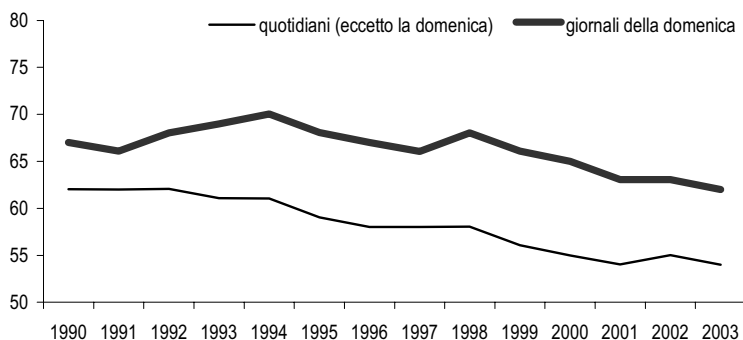
della propria attività, per lo meno quella settoriale, cercando di ampliare la gamma dei prodotti (a esempio con la vendita di carburanti) e dei servizi (a esempio con il pagamento di bollette).

Il cambiamento nell'informazione e nello spettacolo

L'informazione elettronica può naturalmente essere offerta su Internet in tempo reale, con analisi, dettagli, valutazioni a seguire immediatamente dopo le notizie; eventi sportivi e bollettini di notizie in forma elettronica possono essere resi disponibili al singolo utente nel momento a lui più favorevole. In altri termini, Internet consente di essere informati come si vuole e quando si vuole senza l'ingombro della carta. E si aggiunga che, se l'informazione può diventare spettacolo, specie con riprese in diretta di «grandi eventi», lo spettacolo può diventare informazione (si pensi ai *talk shows* televisivi scelti dai politici come sedi per fare dichiarazioni importanti).

Tutto ciò spiega perché il settore tradizionale dei quotidiani e dei periodici si trovi in una situazione di sofferenza: nel 1964 otto americani adulti su dieci leggevano un quotidiano, nel 2005 poco più di cinque su dieci avevano conservato quest'abitudine. Uno studio recente ha provocatoriamente sostenuto che, continuando così, si arriverà alla fine dei giornali cartacei nell'aprile 2040⁸. Il declino, documentato dalla figura 2.3, appare difficilmente arrestabile e colpisce soprattutto alcune aree «laterali» dell'universo dei quotidiani e periodici, come i quotidiani della domenica (negli Stati Uniti un genere a sé stante che assomiglia a un settimanale).

Figura 2.3 – I lettori dei giornali negli Stati Uniti
(in percentuale della popolazione con più di 18 anni)



Fonte: Newspaper Association of America

La causa di questo declino è naturalmente da attribuirsi alla concorrenza degli altri mezzi di informazione, ma rispecchia più profondi cambiamenti generazionali e politico-sociali. Per usare l'espressione di Rupert Murdoch, presidente della News Corporation, la maggiore catena mediatica del mondo⁹, i giovani sono degli «indigeni» del mondo digitale in cui gli anziani sono solo degli «immigrati», provenienti da un mondo in cui le notizie erano strettamente controllate dai direttori che di fatto stabilivano che cosa il pubblico poteva sapere.

Non fa quindi meraviglia che, secondo uno studio della Carnegie Corporation, i giovani tra i 18 e i 34 anni scelgano sempre più di accedere alle notizie tramite gli appositi portali di Internet¹⁰. Nella relativa indagine statistica, solo il 9 per cento dei giovani intervistati definì i quotidiani come «degni di fede», l'8 per cento come «utili», il 4 per cento come «divertenti» (*entertaining*). I giovani paiono privi di timore reverenziale nei riguardi delle notizie, e nasce l'idea della «notizia su richiesta», con la quale il fruitore può interagire mediante osservazioni, commenti e integrazioni. Quest'integrazione, in cui si confondono le figure del «produttore» e del «consumatore» di notizie, spiega la grande e inattesa diffusione dei *blogs*. Dopo essere stati a lungo favoriti dall'elettronica, quindi, che ne ha facilitato i processi di raccolta delle informazioni, stampa e diffusione, i giornali ne vengono ora pesantemente sfavoriti.

2.3. Come cambia il potere economico

Le crisi industriali

Di fronte a un simile cambiamento, rapido ma ancora incerto, privo di prodotti-guida ben definiti, molti settori industriali hanno messo in luce vistosi sintomi di crisi. Particolarmente acute risultano quelle che riguardano il trasporto aereo e il settore automobilistico.

Per il trasporto aereo, è sufficiente osservare che, delle grandi compagnie di bandiera che caratterizzavano questo importante settore dell'economia globale negli anni Novanta, solo pochissime, come Lufthansa e British Airways non hanno mostrato eccessive difficoltà di gestione. Alcune (Swissair, Sabena) non hanno retto alla duplice pressione del forte calo della domanda e dell'aumento del prezzo del petrolio; non hanno saputo offrire ai loro clienti prodotti più semplici e soprattutto meno cari, come hanno invece fatto le compagnie *low cost*, e sono in genere state acquistate dai concorrenti. Altre, come le americane Delta Airlines e Northwestern Airlines, hanno dovuto ricorrere all'ammini-

strazione controllata; altre ancora (Alitalia, Air France) hanno cercato il sostegno dei loro governi.

È significativo della capacità di rinnovamento del sistema economico che, pur nella loro gravità, queste crisi abbiano solo leggermente rallentato lo sviluppo dei rispettivi settori e che le compagnie *low cost* abbiano rapidamente sostituito le compagnie tradizionali dal punto di vista dell'offerta di trasporto e della domanda di nuovi aeromobili.

Di maggiore portata appare la crisi dell'industria automobilistica. Anche qui il settore si presenta abbastanza chiaramente diviso in imprese che hanno saputo innovare rapidamente, introdurre nuovi modelli e nuove soluzioni tecnologiche (come l'«ibridazione» tra un motore tradizionale e un motore elettrico, in grado di ridurre sensibilmente inquinamento e consumo energetico) e imprese che non si sono mosse con altrettanta incisività e si sono quindi trovate in situazione di sofferenza.

Si riscontra su larga scala il fenomeno del trasferimento della produzione al di fuori delle sue localizzazioni tradizionali negli Stati Uniti, in Europa occidentale e in Giappone. Secondo i dati dell'associazione mondiale dei costruttori di autoveicoli (Oica), su circa 8 milioni di lavoratori direttamente occupati dall'industria dell'auto, l'Europa occidentale conta per 1,75 milioni, gli Stati Uniti e il Canada per un po' più di un milione, il Giappone per 858.000.

Tutto ciò costituisce appena il 45 per cento del totale mondiale, sintomo di una delocalizzazione avvenuta prevalentemente nell'Europa orientale e in Russia, oltre che nell'Asia emergente.

Tabella 2.3 – I primi dieci produttori mondiali di auto nel 2004 e nel 2000 (milioni di unità)

<i>Produttore</i>	<i>2004</i>	<i>2000</i>	<i>Variazione %</i>
Toyota	5,9	4,7	+25,5
Volkswagen	4,9	4,9	–
General Motors	4,5	5,3	–15,1
Ford	3,5	4,0	–12,5
Honda	3,2	2,3	+39,2
Peugeot	3,0	2,5	+20,0
Nissan	2,4	2,0	+20,0
Hyundai-Kia	2,4	2,0	+20,0
Renault	2,2	2,1	+4,8
DaimlerChrysler	1,9	2,0	–0,5

Fonte: Organizzazione Internazionale dei Costruttori d'Automobili (Oica)

Come si può osservare dalla tabella 2.3, il panorama mondiale dei produttori mostra ampie variazioni: in quattro anni, sui primi dieci produttori, cinque (Toyota, Honda, Nissan, Peugeot, Hyundai-Kia) mostrano forti aumenti di produzione e due (General Motors e Ford) mostrano invece forti riduzioni.

Come affonda la corazzata General Motors

Nel rapido cambiamento geografico e tecnologico del 2005-2006, spicca la vicenda della General Motors, emblematica perché questa società riassume in sé gran parte della storia dell'industria americana. La sua parabola dell'ultimo decennio è ben illustrata, nella figura, dall'andamento della sua quotazione in Borsa.



Nel 1997, un'azione General Motors valeva all'incirca 40 dollari; il suo valore più che raddoppiò con l'ultima fiammata del boom borsistico americano, superando brevemente i 90 dollari nella primavera del 2001. Accordi strategici e acquisto di partecipazioni si susseguivano ovunque: dal Giappone (Isuzu e Fuji) all'Italia (Fiat) e alla Corea (Daewoo). Nel 2000 ottenne il pieno controllo della svedese Saab e il 20 per cento di Fiat Auto, e la sua partecipazione nella giapponese Suzuki passò dal 10 al 20 per cento. Dopo di allora, le quotazioni del colosso di Detroit caddero assai più pesantemente della media, toccando un minimo di 30 dollari a fine 2002. Nel 2003 una ripresa vivace, ma breve, riportò il tito-

lo sopra i 50 dollari. Sembrava che il peggio fosse passato e invece esplose la crisi: il peso degli obblighi pensionistici, sottoscritti anni addietro con il sindacato, si aggiungeva a strategie di difficile realizzazione. All'inizio del 2005, non essendo in grado di onorare l'opzione della Fiat di venderle la totalità di Fiat Auto, General Motors accettò di versare alla casa torinese 1,55 miliardi di dollari. La caduta riprese, pressoché senza interruzioni, fino a valori inferiori ai 20 dollari per azione registrati a metà aprile 2006.

Parallelamente, evolveva la crisi industriale. A gennaio 2005 gli esuberanti negli stabilimenti americani furono stimati in 8000, da aggiungersi a 12.000 in quelli europei, pari a un terzo dei dipendenti nel Vecchio Continente. A giugno si tentò un nuovo piano di rilancio, con il taglio di 25.000 posti di lavoro (poi corretti in 30.000) entro il 2008 e la chiusura di dodici stabilimenti, mentre venivano vendute partecipazioni estere (il 20 per cento della giapponese Fuji, produttrice delle auto Subaru). In ottobre Delpi, una società del gruppo, chiese la «protezione dai creditori», una forma di amministrazione controllata prevista dalla legge fallimentare americana. E nel marzo 2006, quando una revisione contabile portò le perdite del 2005 da 8,6 miliardi di dollari alla straordinaria cifra di 10,6 miliardi, ci si domandò apertamente se la stessa sorte non sarebbe toccata anche alla casa madre. A fine novembre 2005, il valore di mercato di questa corazzata dell'industria mondiale, secondo la classifica per valore di mercato del settimanale Business Week, era precipitato a poco più di 12 miliardi di dollari, il che la collocava al 506° posto della classifica mondiale. L'anno prima si trovava al 236° posto, nel 1995 era al 46°. Il mercato la valutava così all'incirca un quindicesimo di Toyota, la sua rivale per il primo posto nella classifica per produzione del mercato automobilistico; e circa un sesto di Google, la società creata da Larry Page e Sergey Brin, due laureati dell'Università di Stanford, oggi poco più che trentenni, miliardari in dollari e con uno stile di vita assai più dimesso di quello tipico dei grandi manager americani.

Sui motivi della caduta di General Motors si discuterà parecchio; essa sembra, in ogni caso, sancire il tramonto del modello industriale e manageriale americano classico. La vita economica americana perde così uno dei suoi elementi centrali, senza che si sappia bene che cosa ne prenderà il posto.

Andamenti «schizofrenici», con imprese che si rafforzano e altre, dello stesso settore, in difficoltà, sono molto frequenti nel comparto manifatturiero. I «grandi» dell'industria farmaceutica sono insidiati dai farmaci generici e dalla «rivolta» dei paesi emergenti contro i brevetti; i «piccoli» del tessile e di altri settori leggeri sono minacciati dalla concorrenza dei produttori asiatici. Interi settori specializzati in tecnologie intermedie si trovano spesso di fronte, in maniera improvvisa, la concorrenza di nuovi paesi. Non esistono ricette generali, e lo mostra l'esito diverso di queste crisi nelle diverse imprese; si può soltanto osservare che contraddizioni di questo tipo non possono durare a lungo.

La redistribuzione del potere di mercato

Una crisi industriale di questa portata pone importanti interrogativi sull'assetto complessivo del capitalismo di mercato e su chi esercita il potere al suo interno, dopo la fine dell'onnipotenza dei manager (vedi par. 2.1); su come influiscano sul potere stesso le variazioni dell'orizzonte geopolitico; sul carattere più o meno oligopolistico dei mercati.

Nel confuso panorama che si è cercato di illustrare in questo capitolo, le risposte possono essere solo molto sommariamente e parzialmente abbozzate. Una delle vie per cercarle è quella seguita in vari anni da questo *Rapporto* e parte dall'analisi del valore di mercato delle imprese. Tale valore ha il vantaggio di essere preciso, riferito a un determinato istante, e di tenere implicitamente conto sia della valutazione puntuale che il mercato fa di un'impresa, considerate le fusioni e le incorporazioni di altre imprese (già effettuate o anche solo prospettate) sia della forza economica del paese di riferimento (attraverso il rischio di cambio). La valutazione è limitata alle sole imprese quotate in Borsa e si riferisce così propriamente al capitalismo «di mercato», escludendo le imprese pubbliche o le filiali non quotate, e pertanto tiene anche conto del livello di privatizzazione.

Premessa di questa metodologia è la concezione che, in ambiente di mercato, il valore di Borsa possa essere considerato, almeno in prima approssimazione, equivalente al potere. Si tenga presente, in proposito, che, in una società capitalistica avanzata, il valore di Borsa può costituire la premessa per ottenere fondi ulteriori dal sistema bancario, per mettere in atto determinate strategie industriali, per attirare nuovo capitale, per acquisire nuove imprese. La validità di questa premessa naturalmente si attenua quando le condizioni effettive si allontanano sensibilmente dal modello di mercato.

Come tutte le valutazioni, anche questa presenta lacune e difetti. Per alcune grandi imprese multinazionali possono sorgere incertezze

sull'attribuzione a un particolare paese (il caso più noto è quello dell'anglo-olandese Shell); alcune imprese, pur quotate in Borsa, sono controllate da enti pubblici di vario genere; talvolta l'esistenza di diverse categorie di azioni può portare a incertezze di valutazione e l'effettuazione di aumenti di capitale può rendere difficili i confronti storici. Occorre inoltre considerare che la classificazione mette sullo stesso piano imprese industriali, banche, assicurazioni e altre istituzioni finanziarie, purché quotate in Borsa. Pur con questi limiti, si ritiene che un simile metodo fornisca un'immagine sufficientemente realistica delle dimensioni, assolute e relative, del capitalismo di mercato e dell'importanza, al suo interno, dei vari paesi.

In questi *Rapporti*, si è deciso di seguire la classificazione delle 1000 maggiori imprese per valore di mercato preparata ogni anno dal settimanale americano *Business Week* (per il 2005, anno in cui venivano presentati i dati relativi a 1200 anziché 1000 società, sono state effettuate le necessarie correzioni al fine di operare il confronto con gli anni precedenti).

La tabella 2.4 presenta i risultati di questo esercizio per tre date caratteristiche: la prima (fine maggio 1996) trova il mercato mondiale a metà della sua lunga espansione, mentre Internet è ancora alle fasi iniziali, la crisi asiatica e l'impennata del dollaro non si sono ancora verificate; la seconda (fine maggio 2000) coglie il capitalismo di mercato in prossimità del culmine della sua espansione produttiva e finanziaria; nella terza (fine novembre 2005) è «fotografata» la situazione in un momento di incertezza e confusione, senza che alcuna tendenza predomini veramente.

Pur senza pretendere di attribuire a questa tabella significati troppo precisi, alcune osservazioni sono degne di nota.

- a) Il valore di mercato complessivo delle prime 1000 imprese è più che raddoppiato tra il 1996 e il 2000 a seguito del grande boom legato alla globalizzazione e all'economia americana; è cresciuto, quindi, assai più dell'economia mondiale. Le vicende successive, con una piccola recessione dell'economia reale, la caduta delle Borse e il loro successivo, incerto recupero hanno fatto sì che i valori di fine 2005 fossero ancora inferiori a quelli del maggio 2000. È coerente con questo risultato l'andamento dell'indice Dow Jones che, a fine marzo 2006, risultava ancora, sia pur lievemente, inferiore ai valori massimi di poco meno di cinque anni prima.
- b) Il peso dei singoli paesi ha fortemente risentito delle fluttuazioni del cambio, della congiuntura e delle politiche di privatizzazione e quotazione in Borsa. Per questo motivo, la quota degli Stati Uniti

Tabella 2.4 – Valore di mercato delle 1000 maggiori imprese quotate nelle Borse mondiali (valori percentuali)

	30/11/2005	30/5/2000	31/5/1996
Stati Uniti	49,0	52,8	46,3
Gran Bretagna	10,3	7,9	9,1
Giappone	9,8	11,5	21,4
Francia	4,7	4,7	3,3
Germania	3,4	3,6	4,3
Canada	3,2	1,7	1,7
Svizzera	3,1	2,2	2,9
Italia	2,3	2,4	1,5
Spagna	1,8	1,0	0,9
Paesi Bassi	1,6	2,6	2,5
Cina/Hong Kong	1,5	0,9	1,8
Svezia	1,1	1,3	1,1
Singapore	0,4	0,3	0,9
Altri	7,8	7,1	2,3
Totale	100,0	100,0	100,0
In miliardi di dollari	23.477,1	24.508,0	11.150,0

Fonte: Elaborazioni su dati *Business Week* del 26 dicembre 2005

raggiunse un massimo nel 2000 per ripiegare poi sotto la spinta della sensibile perdita di valore del dollaro nei confronti dell'euro e della sterlina. Gli Stati Uniti hanno così perduto la «maggioranza assoluta» conquistata nel 2000, ma rimangono largamente il paese più importante, oltre che il centro del sistema.

Gli andamenti valutari sembrano essere il singolo elemento più rilevante nel determinare le variazioni di quota dei vari paesi. I paesi della zona euro hanno ricevuto dagli andamenti valutari una spinta rivalutativa che si è combinata con altre tendenze: in Germania e nei Paesi Bassi non è stata sufficiente a compensare lo scarso dinamismo delle grandi imprese di quei paesi e si è verificata una sensibile perdita di quota; in Italia tale spinta si è aggiunta all'ingresso sul mercato di imprese prima non presenti; in Spagna, un ulteriore fattore è stato rappresentato dal dinamismo dell'economia.

- c) Nel 1996, la Borsa giapponese aveva da poco terminato la fase espansiva e iniziato il suo ridimensionamento, che rimane l'episodio più vistoso del capitalismo finanziario contemporaneo. La ripresa della crescita a partire dal 2004 non ha prodotto particolari risultati anche per la relativa debolezza della moneta giapponese, parzialmente agganciata al dollaro e quindi partecipe della sua fase discendente. Tra il 1996 e il 2000, Singapore e Hong Kong hanno risentito forte-

mente della crisi asiatica; tra il 2000 e il 2005 si è verificata una ripresa di quota, maggiore per la piazza cinese per la miglior tenuta della sua valuta e per l'ingresso sul mercato azionario di nuove imprese della Cina continentale.

- d) È infine degna di nota la crescita degli «altri» paesi che la tabella riporta solo complessivamente. Nel 2005 Messico, Brasile, Corea del Sud e Taiwan, in precedenza quasi assenti, rappresentano assieme circa 3 dei 7,8 punti percentuali di questa voce, l'Australia raddoppia dal 2000 e raggiunge il 2,2 per cento anche per il deciso aumento delle quotazioni delle imprese minerarie, fortemente presenti nel suo listino. Sono sintomi dell'allargamento dell'area del capitalismo di mercato che oggi pone problemi di identità e fa sorgere istanze protezionistiche.

Dal punto di vista geografico, quindi, dopo la forte perdita d'importanza del Giappone non si sono verificate altre variazioni strutturali, anche se l'Europa continentale ha aumentato la propria quota sul totale mondiale, grazie soprattutto al movimento di rivalutazione della propria moneta.

Se si esaminano in dettaglio i dati di *Business Week* e si aggregano i paesi in più vasti raggruppamenti politico-culturali, si constata che l'Unione Europea a 15 membri ha aumentato moderatamente la propria posizione grazie al miglioramento della quota di Gran Bretagna, Francia, Italia, Spagna e Svizzera che è valso a più che compensare il peggioramento di Germania e Paesi Bassi e anche un certo regresso della Svezia. La quota dell'area nordamericana (compresa una modesta ma non trascurabile partecipazione messicana) era nel 2005 pari al 52,7 per cento del totale contro il 54,8 per cento del 2000 e il 48,2 per cento del 1996.

I paesi anglosassoni continuano a rappresentare l'elemento dominante della scena del capitalismo di mercato, con una quota pari a circa i due terzi del totale sia nel 2000 sia nel 2005, in aumento dal 58 per cento del 1995. Al loro interno, peraltro, si è verificata una sensibile modificazione dell'importanza relativa: i 3,8 punti percentuali perduti fra il 2000 e il 2005 dagli Stati Uniti sono stati più che compensati dai punti percentuali guadagnati dall'Australia (1,1), dalla Gran Bretagna (2,4) e dal Canada (1,6).

L'analisi settoriale mostra la netta preminenza delle azioni di società bancarie, finanziarie e assicurative, con quasi un quarto del totale. L'attività finanziaria si conferma così come elemento caratterizzante, componente «forte» del sistema di capitalismo di mercato, con il quale è anzi spesso identificata; si conferma anche il declino dei comparti

industriali tradizionali, con l'eccezione delle industrie petrolifere e minerarie, e l'aumento, sia pure con molte fluttuazioni, dei comparti della nuova economia.

Si giustifica qui ancora una volta l'impressione, espressa all'inizio di questo capitolo, di andamenti incerti, confusi, accavallati nei quali è (per ora) difficile discernere una chiara linea di tendenza. Gli Stati Uniti, e con essi il mondo, stanno vivendo una fase di crescita, ma questa crescita avviene in un pianeta politicamente, oltre che climaticamente, instabile. Si ha talora l'impressione che la «distruzione creatrice» schumpeteriana stia creando ricchezza materiale ma intaccando al tempo stesso le basi sociali di tale creazione. Nei paesi avanzati, in modo particolare, la crescita avviene senza molto entusiasmo, senza molti nuovi occupati. E soprattutto senza molti sorrisi.

¹ Un accordo venne successivamente raggiunto con la cessione da parte di Unicredit del 40 per cento degli sportelli della consociata polacca.

² Stewart, H., «Is This the End of Globalisation?», *The Guardian*, 10 marzo 2006.

³ «Bossing the Bosses», *The Economist*, 7 aprile 2005.

⁴ Cfr. il Rapporto Eito 2005 nonché l'articolo di Bruno Lamborghini, presidente dell'Eito (European Information Technology Observatory), su *Media Duemila* (Lamborghini, B., «Dalla net economy alla digital sharing economy», *Media Duemila*, novembre 2005, n. 231, pp. 6-9).

⁵ Cfr. McLuhan, M., *Gli strumenti del comunicare*, Il Saggiatore, Milano 1967.

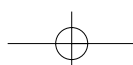
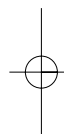
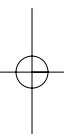
⁶ Cfr. Deaglio, M., *La fine dell'euforia. Sesto rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2001, p. 78 e Deaglio, M., Frankel, G.S., Monateri, P.G. e Caffarena, A., *Il sole sorge a Oriente. Decimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2005, pp. 77-78.

⁷ Intervista rilasciata da Pierre Omidyar a *Business Week*, 20 giugno 2005.

⁸ Meyer, P., *The Vanishing Newspaper: Saving Journalism in the Information Age*, University of Missouri Press, Columbia 2004.

⁹ In un discorso tenuto il 14 aprile 2005 all'American Society of Newspaper Editors.

¹⁰ Cfr. Brown, M., «Abandoning the News», *Carnegie Reporter*, vol. 3, primavera 2005, n. 2.



3. Il Medio Oriente, l'Asia, il petrolio

Giorgio S. Frankel

3.1. La guerra che non finisce, anzi non è ancora davvero cominciata

Il ciclo delle guerre americane post 11 settembre sembra destinato a durare decenni e a coinvolgere, uno dopo l'altro, un gran numero di paesi in mezzo mondo. In verità, a Washington, questo l'hanno già detto sin dall'inizio i *neocon* più accesi, che anzi preconizzavano una vera e propria guerra mondiale, ma a quei propositi non si è forse prestata la dovuta attenzione, certo non qui in Italia. Eppure, la profezia di una guerra di lungo termine e più o meno globale è stata più volte confermata anche dall'Amministrazione Bush. Due pubblicazioni del Pentagono, uscite nel febbraio 2006, tra cui la revisione quadriennale delle linee guida della politica di difesa degli Stati Uniti (cfr. par. 4.3), erano in gran parte dedicate proprio all'idea della lunga guerra al «terrorismo»¹. È una guerra che andrà avanti per decenni, secondo quanto ha dichiarato un funzionario del Pentagono durante un briefing per giornalisti².

Durerà una generazione e forse più

Dunque, i tempi si allungano in modo abnorme, mentre lo scacchiere del conflitto si estende, a comprendere non solo il «vecchio» Medio Oriente, ma anche l'Asia centrale, l'Asia *tout court* con il Pacifico, e sempre più nel prossimo futuro anche l'Africa, soprattutto la costa atlantica, oltre all'America Latina. «Il nemico comprende una rete glo-

bale di gruppi estremisti», ha detto un alto ufficiale del Centcom, il Comando delle forze Usa per il Medio Oriente. E ha aggiunto: «La guerra al terrorismo sarà una lunga lotta, durerà forse una generazione»³. Il presidente George W. Bush ha anche più volte riaffermato la volontà degli Stati Uniti di restare in Iraq «fino alla vittoria», replicando indirettamente, ma puntualmente, alle frequenti illazioni dei media circa un «prossimo» ritiro delle forze americane in Iraq, o comunque una loro drastica riduzione. In marzo, la Casa Bianca, in un nuovo rapporto sulla sicurezza nazionale, ha ribadito che la guerra preventiva resta parte integrante della strategia degli Stati Uniti, smentendo così le previsioni di un'imminente svolta verso una politica più cauta⁴. Dall'altra parte dell'Atlantico, il generale americano James L. Jones, Comandante militare della Nato, s'è detto favorevole a che anche l'Alleanza integri il concetto di guerra preventiva⁵.

Nei paesi occidentali, e soprattutto negli Stati Uniti, la guerra al «terrorismo» viene ormai proposta come spiegazione omnicomprensiva dei fatti internazionali. D'altra parte, mentre l'attenzione dell'opinione pubblica viene focalizzata sul «terrorismo», vero o presunto, le potenze mondiali sembrano prepararsi a conflitti e guerre di tutt'altro genere, anch'esse di lungo termine e di portata davvero globale.

Per prima cosa, c'è da temere il rischio incombente di un conflitto per il controllo delle risorse energetiche, anche nella prospettiva di un prossimo calo della produzione mondiale di greggio.

Negli anni Novanta sembrò che il petrolio fosse ormai destinato a diventare una *commodity* qualsiasi. Invece, è presto tornato a essere una *commodity* ad alto contenuto strategico, e la guerra in Iraq fu vista, da molti, come una guerra per il petrolio. Nel 2003, i *neocon* promisero che nel dopo-Saddam la produzione irachena sarebbe aumentata rapidamente per inondare i mercati mondiali facendo crollare il prezzo del greggio a 10 dollari al barile, con grande beneficio per l'economia mondiale. Ma erano affermazioni senza fondamento. E il petrolio ha proseguito, con maggior dinamismo di prima, la sua corsa ai rincari (iniziata nel 1999-2000) superando, nell'aprile 2006, il livello record di 75 dollari al barile. Nel 2004 infranse la soglia dei 50 dollari, e nel 2005, nonostante le previsioni di un prossimo calo, quella dei 60 per poi toccare i 70 in agosto. La «colpa» del greggio a 75 dollari è stata attribuita alle tensioni politiche in Nigeria e ai timori di una guerra in Iran, mentre il picco dei 70 dollari nel 2005 era dovuto all'uragano Katrina. Ma già prima di Katrina e senza pensare a emergenze del genere, molti esperti avevano anticipato il greggio a 70 dollari e oltre, e a fine 2005 si parlava del rischio di arrivare a 100 dollari entro breve. In breve, dal 2000 è in corso uno shock strisciante e quasi mai

dichiarato per il quale sono state via via proposte numerose cause: inverni freddi, stock troppo bassi, emergenze meteorologiche, attentati in Iraq, insufficiente produzione dell'Opec, «eccessiva» domanda della Cina e dell'India, e via dicendo. Queste affermazioni si sono rivelate poco rilevanti. L'Opec, ad esempio, produce quasi al massimo di capacità. E l'import di Cina e India è relativamente modesto. I problemi chiave sono la crescita ormai incontrollata della domanda mondiale, la pericolosa rigidità del sistema petrolifero globale, cioè la sua incapacità a tener dietro alla domanda e a far fronte a situazioni d'emergenza, e infine il timore di un imminente «picco» della produzione mondiale e, quindi, della fine dell'era del petrolio a buon mercato. Il che fa, del petrolio che resta, una *commodity* strategica al centro di una nuova conflittualità globale⁶.

Gli Stati Uniti hanno avviato un colossale programma per la riorganizzazione delle loro basi militari nel mondo, che sembra dettato dall'esigenza di assicurare una presenza militare lungo le vie del petrolio. Il generale Jones, sopra citato, dice che la Nato dovrà assumersi nuovi compiti per la sicurezza petrolifera in uno scacchiere che comprenderà anche l'Africa, e in particolare il Golfo di Guinea, la cui importanza nella geopolitica del petrolio è in rapida crescita⁷. Si discute anche di un possibile, futuro coinvolgimento della Nato nel Medio Oriente, ed è anche stato proposto l'ingresso di Israele nell'Alleanza⁸. Da parte sua, la Cina persegue una politica estera e di difesa sempre più condizionata dai fabbisogni energetici e dalle esigenze strategiche relative alla sicurezza degli approvvigionamenti. Lo stesso vale per l'India.

In secondo luogo, sembra che gli Stati Uniti siano ormai prossimi a una guerra fredda con la Cina. È anche possibile che questa guerra fredda, anziché un rischio per il futuro, sia già una realtà del presente. In ogni caso, essa non è ineluttabile o, se è già cominciata, non è irreversibile. Tuttavia, negli Stati Uniti, molte forze spingono in quella direzione. Alcune iniziative internazionali degli Stati Uniti possono essere interpretate dalla Cina come manovre geopolitiche ostili. Già ora, tuttavia, in reazione alle «sfide» americane, la *partnership* tra Cina e Russia si sta rapidamente sviluppando e consolidando in una vera alleanza che potrebbe portare a un nuovo blocco dell'Eurasia, capace di attirare nuovi partner e di cambiare quasi radicalmente i dati geo-politici e strategici non solo a livello euro-asiatico ma anche a livello globale.

A fronte di ciò, si possono sollevare non pochi interrogativi su come evolverà, sul medio e lungo termine, la potenza americana.

Sul piano militare, certamente gli Stati Uniti sono l'unica superpotenza globale rimasta al mondo dopo il crollo dell'Unione Sovietica.

Le forze americane manterranno per il prevedibile futuro una schiacciante superiorità riguardo a quantità e livello tecnologico dei mezzi e alla potenza distruttiva. Tuttavia, questa superiorità potrebbe essere non decisiva nei nuovi teatri di guerra e, più in generale, nelle future situazioni conflittuali, le quali oltretutto potrebbero richiedere una radicale revisione delle dottrine e delle consuetudini militari americane, forse ancora influenzate da modelli basati su principi teorici clausewitziani deformati ed estremizzati.

Inoltre, l'esperienza dell'Iraq rende necessaria una seria analisi dell'effettiva capacità militare degli Stati Uniti. Il livello qualitativo delle forze combattenti sembra mediocre. La pianificazione poco brillante. La guerra prima, e l'occupazione poi, hanno assorbito grandi risorse militari, riducendo quasi a zero la possibilità di condurre operazioni di rilievo in altri scacchieri. Quanto a risorse umane, il Pentagono deve far fronte a un crollo quasi verticale degli arruolamenti volontari.

A ciò si aggiunge la possibilità concreta che, al di là dei problemi militari, gli Stati Uniti stiano per entrare in una fase storica di marcato declino politico ed economico, interno e internazionale, oltre che socio-culturale, a medio e lungo termine.

Intanto, il clima politico, a livello mondiale, si fa più teso, reattivo e pericoloso. Nella prassi internazionale sembra stia rapidamente calando l'interesse a sviluppare cooperazioni multilaterali sulla base di piani regionali per la sicurezza, la stabilità e la cooperazione. Aumenta, invece, la propensione dei governi a lanciare accuse, dirette o indirette, e obliqui avvertimenti, e a prendere iniziative unilaterali. E scende, apparentemente, la «soglia» nucleare. Il che vuol dire che, in teoria, sale il rischio dell'uso di armi atomiche. Gli Stati Uniti, secondo un nuovo testo di dottrina militare, si riserverebbero l'opzione di un primo colpo nucleare anche contro avversari non nucleari, possibilmente in nome della guerra al terrorismo⁹. Anche la Francia ha avvertito che potrebbe usare l'atomica contro uno «Stato canaglia». A questi si aggiungono altri, preoccupanti segnali che il dottor Stranamore è di ritorno, dopo una lunga vacanza. E non solo per il pericolo di un'imminente forza atomica iraniana. A Mosca, il presidente Putin ha annunciato, in gennaio, che la Russia ha sperimentato nuovi missili capaci di penetrare le difese antimissile. E a fine marzo ha detto che, tenuto conto della situazione internazionale, il deterrente nucleare rimane una necessità fondamentale per la sicurezza della Russia¹⁰. Proprio in quei giorni, l'autorevole rivista *Foreign Affairs*, del Council on Foreign Relations di New York, pubblicava un breve saggio secondo cui l'era dell'equilibrio del terrore atomico sta ormai per finire ed è cominciata l'era della supremazia nucleare americana¹¹. Le implicazioni di questo stato di

cose sono di vasta portata, soprattutto se si considera questa emergente supremazia nucleare nel contesto della strategia globale americana teorizzata dai *neocon*. L'articolo di *Foreign Affairs* ha accentuato il timore della Russia di essere ormai nel «mirino» degli Stati Uniti¹².

Nei paesi occidentali, le questioni internazionali che più possono minacciare la stabilità giungono al pubblico il più delle volte deformate dalla disinformazione, dalla propaganda e da un linguaggio sempre più rudimentale e demonizzante, quasi una neolingua orwelliana che integra a poco a poco la cultura delle «guerre di civiltà» e inibisce espressioni dissidenti. Più in generale, sembra che nel mondo occidentale sia in piena elaborazione un nuovo *corpus* di concetti culturali, politici, etici, giuridici, strategici e altro, che insieme a opportuni strumenti linguistici e propagandistici, e a tecniche di controllo politico dell'opinione pubblica, dell'*intelligenza* e dell'informazione, forniranno una potente dottrina per la condotta della nuova guerra globale¹³.

Nel linguaggio ufficiale dell'Amministrazione Bush, le guerre post 11 settembre, passate, presenti e future, fanno parte di quella che ora si chiama «lunga guerra contro il terrorismo», o semplicemente Lunga Guerra, e che prima era la «guerra globale contro il terrorismo», o *Global War On Terrorism*, abbreviato in Gwot. Le due locuzioni sembrano voler dire esattamente la stessa cosa. Tuttavia, il passaggio dalla «guerra globale» alla «lunga guerra» sembra sia stato l'esito di lunghe analisi teoriche, e, quindi, potrebbe denotare un cambiamento nella visione politica della guerra in questione. D'altra parte, potrebbe anche essere solo una scelta linguistica determinata da esigenze di relazioni pubbliche: «lunga guerra» è forse un termine più elegante, più letterario, anche più romantico, oltre che più vago e generico e quindi adatto per la propaganda e la manipolazione.

La prima della serie delle guerre contro il terrorismo è stata condotta, nel 2001, contro l'Afghanistan, che ospitava Osama bin Laden col suo Quartier generale e varie basi di al Qaida, e la seconda, nel 2003, contro l'Iraq di Saddam Hussein, che peraltro non aveva a che fare con l'11 settembre o con al Qaida o col terrorismo in generale¹⁴. Inoltre, l'Iraq non aveva armi di distruzione di massa, né programmi segreti per realizzarle, e non poteva porre alcuna seria minaccia ai paesi vicini, e tanto meno all'Europa e agli Usa.

Sul piano economico, le due guerre, e soprattutto quella in Iraq, sono per gli Stati Uniti lo sforzo militare più costoso degli ultimi sessant'anni. A metà 2005 erano già stati stanziati più di 300 miliardi di dollari, e il Congressional Budget Office prevedeva spese addizionali per altri 450 miliardi nei successivi dieci anni. Nel 2002, il consiglie-

re economico della Casa Bianca, Lawrence Lindsey, disse che l'imminente guerra in Iraq sarebbe costata tra i 100 e i 200 miliardi di dollari, ma venne smentito dall'Amministrazione, criticato e costretto a dimettersi, mentre l'Ufficio del bilancio della Casa Bianca riduceva il costo previsto a 60 miliardi di dollari in tutto. Ma, a metà 2005, questo era il costo stimato di sole dieci settimane di guerra. All'inizio del 2006, Joseph Stiglitz, economista alla Columbia University e premio Nobel per l'economia (2001), e Linda Birnes, della Kennedy School alla Harvard University, in un *paper* presentato all'American Economic Association, hanno stimato che il costo totale della guerra, incluse tutte le possibili voci di spesa, potrebbe andare dai 1000 ai 2000 miliardi di dollari¹⁵.

L'Iran e, dopo l'Iran, la Cina

Già durante la guerra contro l'Iraq (anzi, ancor prima che iniziasse) molti proponevano, sempre in nome della lotta al terrorismo, di proseguirla subito contro il vicino Iran, da un quarto di secolo aspro avversario degli Stati Uniti e simbolo del fondamentalismo islamico. E questo, nonostante il fatto che dopo l'11 settembre l'Iran aveva collaborato con la politica americana in Afghanistan. Inoltre, nel 2003, l'Iran propose agli Stati Uniti un dialogo per normalizzare i rapporti ma gli americani lasciarono cadere l'offerta. Così, all'inizio del 2006, dopo una lunga *escalation* di pressioni e minacce politiche e militari, col pretesto del programma atomico iraniano, sembrava che un attacco americano, o anche israeliano, contro gli impianti nucleari e altri obiettivi politici in Iran fosse ormai davvero imminente.

Tuttavia, la situazione in Iraq, tre anni dopo l'invasione, era assai precaria, per non dire decisamente catastrofica, e ciò poteva limitare di molto il margine di manovra degli Stati Uniti. Il pieno, effettivo controllo dell'Iraq, con una situazione interna relativamente stabile e un governo «amico» a Baghdad, consentirebbe agli Stati Uniti il controllo strategico di gran parte del Medio Oriente, compreso l'Iran. Questo era uno dei concetti chiave delle strategie anti-Iraq elaborate dai *neocon* verso la fine degli anni Novanta, ancora prima dell'arrivo di George W. Bush jr. alla Casa Bianca. Le cose sono poi andate diversamente.

Nel frattempo, l'Iran ha consolidato i rapporti con la Russia e ha sviluppato con l'India e la Cina nuovi legami economici ed energetici (petrolio e gas naturale) con una notevole valenza strategica. L'ironia è che, prima che in Iran, la Cina aveva grandi interessi petroliferi nell'Iraq di Saddam Hussein, peraltro congelati in attesa della fine delle sanzioni. La guerra in Iraq ha probabilmente sconvolto la sua strate-

gia di approvvigionamento, spingendola a puntare sull'Iran oltre a diversificare maggiormente le sue fonti sul piano geografico (cfr. par. 1.3). Ma proprio questo dinamismo internazionale della Cina alla ricerca di rifornimenti sicuri viene ora utilizzato negli Stati Uniti per allarmare l'opinione pubblica.

Oggi, negli assetti ancora fluidi del dopo-Iraq, l'Iran si trova proprio sul confine strategico con l'Asia, forse tendenzialmente un po' più da quella parte che da questa. Nel luglio 2005, l'Iran ha partecipato come osservatore al summit della Shanghai Cooperation Organization (Sco), che riunisce Russia, Cina e alcuni paesi islamici dell'Asia centrale ex sovietica, tra cui il Kazakistan¹⁶. La guerra americana in Iraq ha spinto Russia e Cina a rafforzare la loro *partnership* e a cercare cautamente di sviluppare la Sco in una vera e propria alleanza volta a contenere la penetrazione americana nell'Asia centrale, iniziata subito dopo l'11 settembre, allora col beneplacito russo, in vista delle operazioni in Afghanistan nel quadro della «guerra globale al terrorismo».

Con l'Iran, dunque, il *focus* geo-politico della conflittualità post 11 settembre si sposta a Est, dal Medio Oriente verso l'Asia (oltre l'Iran e l'Asia centrale). Ma è anche buona parte dello stesso Medio Oriente a spostare i propri interessi strategici verso Est. L'Asia infatti esercita una forte attrazione non solo sull'Iran ma anche su altri paesi mediorientali, compresa l'Arabia Saudita, da sempre, o quasi, feudo strategico degli Stati Uniti. E questo per molti, buoni motivi, commerciali e finanziari (l'Asia importa circa il 60 per cento del petrolio del Golfo e offre una vasta gamma di prodotti e servizi oltre a ottime opportunità per investire i petrodollari), e anche politici e strategici. Inoltre, alcuni paesi del Golfo hanno una lunga tradizione storica di commerci con l'Asia, soprattutto verso India e Pakistan.

In breve, le due regioni, Asia e Medio Oriente, sono contigue geograficamente e sempre più lo sono anche geopoliticamente. Lo slittamento del Medio Oriente verso l'Asia è davvero sismico. Fino a poco tempo fa, ad esempio, i paesi petroliferi del Golfo Persico erano focalizzati verso l'Occidente. In particolare, essi consideravano gli Stati Uniti come il loro mercato e partner commerciale e finanziario più importante. Oggi, essi rivolgono la loro attenzione alle potenze asiatiche, in particolare la Cina, come nuovi partner strategici.

La potenza dell'Asia potrebbe configurarsi per i paesi mediorientali come una possibile alternativa agli Stati Uniti e all'Europa, anzi come una polizza di assicurazione contro futuri, possibili rischi provenienti dalle potenze occidentali. Così, i paesi arabi cercano già ora con discrezione di differenziare i loro legami internazionali, percependo nei paesi

occidentali un clima più ostile e discriminatorio nei loro confronti. Questo vale, tra l'altro, anche per il turismo: molti ricchi vacanzieri arabi preferiscono andare in Asia, soprattutto in Malaysia, o anche in altre località arabe del Mediterraneo, a scapito di mete tradizionali quali la Costa Azzurra, Parigi, Londra o gli Stati Uniti. Le banche asiatiche potrebbero in futuro essere preferite alle banche occidentali, soprattutto americane, contro il rischio di blocco dei depositi nel quadro di eventuali sanzioni o ritorsioni economiche occidentali.

Un episodio recente (febbraio-marzo 2006), e quasi grottesco, riguardante Dubai, può dare un'idea di quanto stia degenerando il clima dei rapporti tra Stati Uniti e paesi arabi. Dubai è il secondo più importante membro degli Emirati Arabi Uniti dopo Abu Dhabi, ed è anche uno dei paesi arabi più moderni e cosmopoliti, ben inserito nell'economia globale, politicamente moderato, alleato degli Stati Uniti e, anzi, perno cruciale del dispositivo militare americano nella regione. Eppure, a Washington, numerosi membri del Congresso, democratici e repubblicani, hanno protestato in modo veemente alla notizia che la società britannica Peninsular & Oriental Steam Navigation Co., che gestiva numerosi terminal in sei porti marittimi negli Stati Uniti e molti altri nel mondo, era stata acquistata da una compagnia di Dubai attiva nello stesso settore, la Dubai Ports World. Molti membri del Congresso spiegarono poi la loro opposizione all'idea che la Dubai Ports World operasse in porti americani con argomenti duramente anti-arabi, in certi casi al limite del razzismo. Il senatore Frank Lautenberg, democratico del New Jersey, disse che dare il porto di Newark alla DP World era come affidarlo al Diavolo¹⁷. Alla fine, la DP World cedette le sue nuove attività negli Stati Uniti a una compagnia americana (cfr. par. 2.1). Tuttavia, nei giorni successivi, la banca centrale degli Emirati fece sapere che avrebbe convertito da dollari in euro circa il 10 per cento delle sue riserve valutarie, il che contribuì a una flessione del dollaro (uno dei principali animatori e registi della campagna pare esser stato Frank J. Gaffney, messosi in luce come uno dei *neocon* più bellicosi e intransigenti).

All'inizio del 2006, vi erano chiari segni che le pressioni americane sull'Iran, e il braccio di ferro in seno all'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica sulla questione del programma nucleare iraniano, creavano crescenti difficoltà alla Cina, che negli ultimi anni aveva stabilito con l'Iran fitti rapporti economici. Dal punto di vista di Pechino sembrava quasi che Washington, con l'Iraq prima, e l'Iran poi, cercasse di recidere i legami petroliferi stabiliti dalla Cina con grandi fornitori mediorientali, per di più particolarmente attraenti sul piano geopolitico.

Così, i venti di guerra verso l'Iran lasciano vedere chiaramente che, al di là dell'Iran, già si delinea il prossimo grande «confronto»: quello con la Cina. Sarebbe un conflitto di portata davvero globale, al quale, in America e in Europa, il pubblico viene preparato a poco a poco, con una propaganda somministrata a piccole dosi quotidiane e che si basa soprattutto sulla «minaccia» economica della Cina, il suo «riarmo» e la sua «inestinguibile sete» di petrolio.

Nel 2005, ad esempio, una vicenda per molti versi simile a quella della DP World, ma riguardante il petrolio, creò problemi tra Stati Uniti e Cina quando la compagnia petrolifera cinese Cnooc cercò di acquistare l'americana Unocal per 18,5 miliardi di dollari, contro i 16,8 offerti da un'altra compagnia Usa, la ChevronTexaco. In teoria, si trattava di un'operazione del tutto normale, anche nel settore del petrolio, in un contesto di globalizzazione e di economia di mercato, tanto più che la Cina era, ed è, tra i maggiori partner commerciali degli Stati Uniti. L'interesse della Cnooc era plausibile sul piano geo-economico, visto che le principali attività della Unocal erano in Asia. Ma a Washington l'affare Unocal venne rapidamente politicizzato. James Woolsey, direttore della Cia nei primi due anni della presidenza Clinton e oggi uno dei *neocon* più accesi tra quelli che teorizzano nuove guerre in Medio Oriente dopo l'Iraq, in una testimonianza al Congresso affermò che la Unocal riguardava la sicurezza nazionale americana mentre «la Cina [perseguiva] una strategia di predominio sui mercati dell'energia e di supremazia strategica nel Pacifico occidentale». Entrambe le argomentazioni erano assai discutibili, ma contribuirono ad alimentare a Washington una fiammata di nazionalismo anti-cinese. Alla fine, la Cnooc rinunciò alla competizione per la Unocal (cfr. par. 2.1).

Negli ultimi pochi anni, numerosi politologi e strateghi americani hanno parlato, e scritto, sempre più apertamente, e frequentemente, di un prossimo conflitto di lungo termine con la Cina¹⁸. In realtà, l'Amministrazione Bush, fin dal suo insediamento, nel gennaio 2001, ha individuato nella Cina il principale avversario strategico degli Stati Uniti. In un articolo sui grandi problemi della politica estera americana, scritto per la rivista *Foreign Affairs* durante la campagna presidenziale del 2000, Condoleezza Rice, allora consigliere del «candidato» George W. Bush jr., insistette chiaramente su questo punto¹⁹. Poi, l'11 settembre costrinse l'Amministrazione Bush a concentrarsi sul Medio Oriente, dal quale aveva manifestato l'intenzione di disimpegnarsi in qualche modo. Ma la successiva guerra in Afghanistan e poi in Iraq, la nuova presenza americana nel Caucaso e in Asia centrale, e le minacce all'Iran, sembrano integrarsi molto bene anche in una strategia volta al «contenimento» della Cina.

Nei primi mesi del 2006, nonostante la perdurante crisi in Iraq e l'*escalation* della tensione con l'Iran, la visione globale americana sembrava ormai sempre più focalizzarsi sul petrolio e sugli ambigui rapporti con la Cina, caratterizzati, da una parte, da una stretta cooperazione economica e, dall'altra, da uno strisciante contrasto strategico. In aprile, il presidente cinese Hu Jintao si recò in visita di stato a Washington anche per tranquillizzare gli americani sulla politica di Pechino. Ma proprio il giorno in cui Hu Jintao era alla Casa Bianca per incontrare George W. Bush, alcuni giornalisti vennero invitati al Pentagono per sentirsi dire che gli Stati Uniti avevano in programma un rafforzamento massiccio della loro presenza militare nell'Asia/Pacifico per contrastare la Cina, e che la minaccia cinese giustificava investimenti per miliardi di dollari in sistemi d'arma molto avanzati, come il caccia F-22 (estremamente costoso, e da molti ritenuto inutile) e un futuro bombardiere strategico²⁰.

Un possibile, futuro paradigma della politica mondiale

Sul conflitto Stati Uniti-Cina, se ci sarà, si possono elaborare numerosi scenari, a partire da quello, auspicabilmente meno verosimile e meno probabile, di uno scontro diretto, a breve scadenza, che degenera abbastanza rapidamente in vera e propria guerra, con grave rischio di *escalation* militare.

Uno scenario più verosimile è quello di una vicenda di lungo termine, che potrebbe diventare il più importante elemento strutturale della politica mondiale nei prossimi decenni, con guerre locali (ma senza scontri diretti tra le due potenze), grandi manovre strategiche, rivalità per l'accesso agli idrocarburi e ad altre risorse (comprese quelle alimentari) e per la conquista dei mercati, in un'alternanza di alti e bassi, fasi di tensione e distensione, contrasto e cooperazione. Quasi un *remake* della Guerra Fredda con l'Unione Sovietica, durata quattro decenni, ma con l'avvertenza che non si può pensare a una ripetizione meccanica di quel modello, con la Cina al posto dell'Urss.

L'Urss era retta da un regime rigido e legittimato da un'ideologia ormai pietrificata, dominava su una sorta di impero in Europa orientale e Asia centrale, usava l'ideologia come strumento di politica internazionale, dava la massima priorità alla sua potenza militare, e aveva un'economia disastrosa e antiquata, non competitiva con le potenze occidentali, e la cui principale fonte di valuta pregiata era l'export di idrocarburi, materie prime e armamenti.

In confronto, la Cina di oggi è una potenza economica in pieno boom, interno e internazionale, che può competere con le economie occi-

dentali su una gamma sempre più vasta di prodotti e servizi, e su tutti i mercati (cfr. par. 1.3). La sua crescita economica ha benefici effetti per molti altri paesi dell'Asia/Pacifico, compresi Giappone e Australia. La sua forza militare è avviata a una radicale modernizzazione, ma almeno per ora non sembra che la Cina voglia dare priorità alla corsa agli armamenti. Le sue spese militari, benché in continua crescita, sono meno di un quinto di quelle degli Stati Uniti. La Cina non esercita un dominio politico e militare su Stati satelliti e altri popoli, con la sola, drammatica eccezione del Tibet, oltre che della popolazione Uygur nel Xinjiang. E il regime, per quanto formalmente comunista, ha di fatto abbandonato l'ideologia marxista e il maoismo.

In questa nuova guerra fredda, la Cina sarà alleata di una Russia che, pur avendo perso lo *status* di superpotenza globale, è ora notevolmente rafforzata, sul piano economico e geopolitico, da quello di grande esportatore di petrolio e gas naturale. L'alleanza tra Russia e Cina crea un'entità geopolitica, l'Eurasia, particolarmente potente e che potrebbe aggregare, in futuro, il Medio Oriente e la stessa Europa occidentale, e con essa il Nord Africa.

Tuttavia, la crescita della potenza cinese e di quella russa rischia di essere minata in futuro da problemi di stabilità interna.

Come si sposta l'asse della Storia

Per decenni, il Medio Oriente è stato visto come un epicentro di instabilità globale, una polveriera sempre pronta a esplodere, e poco controllabile. Questa immagine è probabilmente superata. Nei nuovi scenari globali sembra che al Medio Oriente arabo o islamico, nel suo complesso, venga attribuito, o imposto, un ruolo sostanzialmente passivo: in parte, come possibile terreno di scontro globale per il controllo delle sue risorse petrolifere e, in parte, come «retrovia» relativamente lontana dal nuovo fronte della conflittualità globale.

Il problema è che i paesi che si trovano sulla «linea del fronte» rischiano di essere distrutti in modo quasi irreversibile, com'è successo all'Afghanistan e all'Iraq, e potrebbe succedere all'Iran, mentre le loro risorse petrolifere verrebbero congelate per molti anni a venire, il che potrebbe anche essere non un «danno collaterale» della guerra bensì un effetto voluto.

Anche l'Arabia Saudita, numero uno mondiale del petrolio, con circa il 25 per cento delle riserve mondiali accertate, potrebbe in futuro essere obiettivo di un'operazione militare americana per la conquista e il controllo fisico dei suoi giacimenti. È un'ipotesi di cui si parla da più di trent'anni, e che negli ultimi tempi è stata ripresa con insisten-

za. La guerra potrebbe essere occasionata da una grave instabilità interna, e soprattutto dalla presa del potere da parte di forze fondamentaliste. Tuttavia, anche i buoni rapporti tra Arabia Saudita e Cina vengono visti con crescente sospetto da alcuni analisti americani vicini ai *neocon*, che evocano il rischio di una futura alleanza strategica tra Riyadh e Pechino.

È il caso di sottolineare che, se da una parte si parla di un prossimo ruolo Nato in Medio Oriente, dall'altra non sembra che sull'argomento sia stato aperto un vero dialogo tra la stessa Nato e i paesi della regione, anche solo quelli filo-occidentali. Inoltre, il fatto che da alcune parti si proponga l'ingresso di Israele nella Nato suggerisce che per alcuni governi occidentali il punto di vista e gli interessi dei paesi arabi, anche amici, contano sempre meno, quasi nulla, e che gli eventuali nuovi compiti della Nato saranno decisi in via unilaterale e imposti a quei paesi.

Se il Medio Oriente tradizionale diventerà una sorta di retrovia ciò non implica necessariamente una situazione finalmente stabile e tranquilla. Tuttavia, molti di quei paesi, anche «amici», perdono ogni residuo di centralità e rischiano di diventare «spendibili», come potrebbe accadere, tra gli altri, a Egitto e Giordania. Ancor più spendibili sarebbero quelli definiti «non amici» come la Siria, che pure, negli ultimi cinque o sei anni, ha più volte espresso la volontà di normalizzare i rapporti con gli Stati Uniti e riprendere il negoziato di pace con Israele.

Fino all'inizio degli anni Settanta, quando si parlava di Medio Oriente sul piano politico e strategico, si includeva anche il Nord Africa arabo, dall'Egitto al Marocco. Nelle analisi strategiche, i termini Medio Oriente e Mediterraneo erano pressoché intercambiabili. Un problema chiave di allora era la presunta «minaccia» sovietica sul Mediterraneo, ovvero, come titolava il libro-reportage di un noto giornalista francese, il pericolo di un «Mediterraneo rosso» e di un nuovo impero sovietico²¹. Il baricentro politico del mondo arabo era decisamente in Egitto, e l'asse strategico della regione passava per il Canale di Suez e il Mar Rosso, mentre il Golfo Persico era ancora lontano²².

Il Canale di Suez, fino al 1954 presidiato da forze inglesi, sembrava così importante da valere una guerra. Quando il presidente egiziano Gamal Abdel Nasser lo nazionalizzò, nel 1956, Gran Bretagna e Francia organizzarono una spedizione militare per rioccuparlo, d'accordo con Israele, che con una rapida offensiva nel Sinai diede agli anglo-francesi il pretesto di intervenire per «proteggere» il Canale. La guerra di Suez esplose proprio nei giorni della rivolta anticomunista in Ungheria, e i due eventi provocarono una crisi mondiale che in quei giorni parve estremamente pericolosa.

Con la guerra del Kippur (1973) e la crisi petrolifera di quegli anni, iniziò il tramonto dell'Egitto quale potenza leader del mondo arabo, mentre l'asse politico e strategico del Medio Oriente si spostò sul Golfo Persico, dove tre nuove emergenti potenze petrolifere erano state di colpo proiettate in primo piano sulla scena mondiale: l'Arabia Saudita, quasi una superpotenza energetica e finanziaria, ma assai debole politicamente e militarmente, e riluttante a esporsi troppo sulla scena globale; l'Iraq di Saddam, ai suoi primi passi come possibile potenza araba in contrapposizione all'Egitto; e l'Iran, allora retto da un regime monarchico filo-americano, apparentemente animato da ambizioni sfrenate, poi rovesciato da una rivoluzione islamica. Tra il 1980 e il 1988, l'Iraq di Saddam e l'Iran khomeinista si consumarono in una lunga e sanguinosa guerra.

Negli anni Novanta, dopo la seconda guerra del Golfo e la fine dell'Unione Sovietica, l'asse strategico della regione sembrò muoversi progressivamente in direzione del Mar Caspio, la futura «nuova frontiera» del petrolio.

Nel Duemila, il Golfo e il Caspio rimangono due aree strategicamente cruciali, a dir poco. Lì si incontrano le linee mobili che segnano la presenza, l'influenza, gli interessi strategici di Russia, Cina e Stati Uniti. Forse, però, non c'è più un vero e proprio asse strategico chiaramente identificabile. Proseguendo la metafora navale (Mediterraneo, Canale di Suez, Mar Rosso, Golfo Persico, Mar Caspio), le nuove acque strategiche sono l'Oceano Indiano e il Mar Cinese Meridionale, cioè le rotte degli approvvigionamenti petroliferi via mare di India e Cina.

Uno scacchiere, dunque, che si fa davvero immenso, ma nel quale, come s'è detto, il Medio Oriente arabo e islamico non solo non è più centrale ma risulta ormai in gran parte emarginato e sempre più spento politicamente. Lo storico «risveglio arabo», di cui si è spesso parlato in vari momenti del XX secolo, sembra essersi esaurito, almeno per ora. Il mondo arabo sembra non aver più visioni politiche, modelli da perseguire, leader capaci di motivare i rispettivi paesi e proporre iniziative politiche internazionali. L'attività in seno alla Lega Araba e ad altre organizzazioni inter-arabe è molto ridotta. L'esplosione del terrorismo (islamico e non islamico) e l'estremismo religioso o, per l'esattezza, l'uso della religione a fini politici estremisti, non sono necessariamente la manifestazione esplosiva di nuove energie politiche rivoluzionarie trionfanti e conquistatrici, ma assai più probabilmente sono azioni di retroguardia prima di un possibile ripiegamento e collasso.

Le guerre condotte dagli americani in Afghanistan e in Iraq, con modalità devastanti, hanno probabilmente stordito e intimidito la maggior parte dei paesi arabi, molti dei quali sono stati elencati dai teorici *neo-*

con della guerra globale come candidati al trattamento di *regime change* praticato all'Iraq e riproposto per l'Iran. I paesi arabi hanno ampiamente confermato la loro impotenza politica di fronte all'intifada palestinese, alla sua dura repressione da parte di Israele e al sostegno quasi incondizionato che il governo di Gerusalemme ha ottenuto dall'Amministrazione Bush.

Anche il conflitto israelo-palestinese potrebbe essere ormai quasi ai margini della scena internazionale: una crisi lontana che non influisce più sulla dinamica globale e, per la verità, sembra avere scarse implicazioni anche per la politica mediorientale. In questa situazione, all'inizio del 2006, la rivolta palestinese a Gaza e in Cisgiordania (i territori occupati da Israele durante la guerra del giugno 1967 contro l'Egitto, la Giordania e la Siria) sembrava ormai condannata a una sconfitta storica, quasi senza possibilità di recupero. La prospettiva di uno Stato palestinese era ormai più che remota.

I palestinesi hanno perso la guerra anche sul fronte internazionale: gli Stati Uniti hanno verso di loro una politica punitiva, quasi persecutoria, e l'Unione Europea sembra sempre meno disponibile. Dopo l'11 settembre, una tenace campagna denigratoria ha fatto apparire i palestinesi come un popolo terrorista, e l'intifada come un episodio locale del terrorismo globale di Osama bin Laden anziché come una rivolta, ancorché violenta, contro un'occupazione senza fine e non certo benevola. Il piano di pace internazionale lanciato nel 2003 e conosciuto come *Road Map* prometteva uno Stato palestinese entro il 2005, ma il processo negoziale si è subito arenato, quasi prima ancora di cominciare.

Nel frattempo, la costruzione del muro di separazione israeliano (in parte lungo i «confini» del 1967 e in gran parte nel territorio della Cisgiordania), e soprattutto la decisione di Israele di ritirarsi da Gaza in via unilaterale, senza alcuna trattativa coi palestinesi, hanno cambiato la realtà sul terreno e compromesso irrimediabilmente la *Road Map*.

Dopo aver lasciato Gaza, il premier Ariel Sharon parlò di futuri ritiri anche dalla Cisgiordania. Durante la campagna per le elezioni del 28 marzo 2006, il suo successore, Ehud Olmert, ha confermato quella strategia annunciando che, dopo il previsto parziale ritiro dalla Cisgiordania, Israele stabilirà i suoi confini «definitivi». Tuttavia, questi confini saranno proclamati unilateralmente, senza previo negoziato coi palestinesi, e comporteranno l'annessione di parte del territorio della Cisgiordania. La vittoria di Hamas alle elezioni palestinesi può rafforzare Israele nella sua politica delle iniziative unilaterali basate sul principio che «non ci sono validi interlocutori palestinesi con cui nego-

ziare». Questa politica verrà però respinta dai palestinesi e dai paesi arabi, e assicurerà un lungo periodo di aspre tensioni locali, che però non avranno grandi effetti globali.

A breve scadenza, dopo che saranno fissati (se lo saranno) i confini definitivi di Israele, è possibile (anche se può sembrare paradossale) che, in qualche modo, si torni in parte alla situazione precedente la guerra del giugno 1967, con l'Egitto responsabile per Gaza, e la Giordania per quel che resta della Cisgiordania. Gli assetti finali dipenderanno però dagli sviluppi della crisi in Iraq, dalla possibilità di una guerra in Iran, e da quello che potrebbe avvenire in Arabia Saudita: la strategia che ha portato alla guerra in Iraq mirava anche e soprattutto a ridisegnare la mappa politica del Medio Oriente.

L'Iraq, un disastro?

Quindi, per prima cosa, come finirà in Iraq? Alla vigilia della guerra, nel 2003, gli strateghi americani promettevano una facile «passeggiata militare» fino a Baghdad, seguita da un radicale cambiamento politico in Medio Oriente, ovvero il cambiamento di regime (*regime change*) in vari paesi della regione (amici compresi, come l'Egitto o l'Arabia Saudita), la fine del terrorismo, la pace tra Israele e gli arabi, e altre meraviglie, tra cui il petrolio a 10 dollari al barile.

Tre anni più tardi, il bilancio appare disastroso. Non ci sono dati ufficiali circa le vittime civili irachene per la guerra, l'occupazione e il terrorismo, ma alcune stime parlano di più di centomila morti. All'inizio del 2006, l'Iraq sembrava ormai distrutto e al collasso, dilaniato da una strisciante guerra civile tra musulmani sciiti e sunniti e, a nord, tra curdi e arabi, e ormai prossimo a spaccarsi lungo linee etniche e religiose in tre Stati: uno curdo, al nord; uno sunnita, al centro; e uno sciita, al sud, col grosso delle riserve petrolifere del paese. Per gli Stati Uniti si configurava una *débâcle* politica, militare e strategica. I giornali si erano già chiesti se, tenuto conto del nuovo potere sciita a Baghdad, la guerra in Iraq non l'avesse per caso vinta l'Iran. Un ex generale americano, William Odom, veterano del Vietnam e ora studioso presso un noto centro di ricerche, ha detto che l'invasione dell'Iraq si rivelerà «il più grande disastro strategico nella storia degli Stati Uniti»²³.

La guerra è stata un disastro anche economico. L'industria americana della Difesa teme che i crescenti costi della guerra provocheranno drastici tagli degli stanziamenti in programmi di lungo termine per lo sviluppo di nuovi sistemi d'arma, tra cui il futuro aereo da caccia F-35 della Lockheed, noto anche come JsF²⁴.

Tuttavia, in base a cosa si può parlare di «disastro»? Questa valutazione dipende da criteri molto variabili. E in più bisognerebbe conoscere la vera strategia che ha guidato gli Stati Uniti in Iraq. Per esempio, la guerra civile, la distruzione dello Stato iracheno e il suo progressivo smembramento, e l'emergere di un potere sciita, sembrano altrettanti segni inequivocabili che gli Stati Uniti hanno fallito in pieno. Tuttavia, era fin troppo facile prevedere che la distruzione del regime di Saddam Hussein avrebbe portato a questa situazione: i curdi sono sempre stati in guerra con l'Iraq arabo, e gli sciiti, pur essendo in maggioranza, sono sempre stati dominati e oppressi dal potere sunnita.

Così, si può ipotizzare – o meglio, sospettare – che questi sviluppi post Saddam, oltre a essere prevedibili, fossero stati effettivamente previsti e fossero anzi un elemento integrante della strategia americana, o di una delle varie strategie alternative, elaborate e proposte dai vari ambienti di potere a Washington. In un libro sull'Iraq pubblicato nel 1999, cioè due anni prima dell'insediamento di George W. Bush jr. alla Casa Bianca, si legge che lo scopo della strategia degli Stati Uniti verso l'Iraq non poteva essere solo la destituzione di Saddam Hussein. Bisognava distruggere il suo regime e con esso il nazionalismo arabo iracheno, quindi smembrare il paese su basi etniche e religiose, e favorire l'emergere di un potere sciita. Gli sciiti, infatti, non si identificano politicamente con l'ideologia del nazionalismo panarabo. Al di là dell'Iraq, l'obiettivo di fondo era distruggere l'arabismo.

Quel libro è interessante non solo perché parrebbe aver previsto esattamente quello che poi è successo, ma anche e soprattutto perché è stato pubblicato dall'American Enterprise Institute (Aei), un grande *think tank* di Washington che è anche il più fertile vivaio *neocon* degli Stati Uniti e che ha dato un notevole contributo di idee e uomini all'Amministrazione Bush. E l'autore del libro, David Wurmser, dirigeva, all'epoca, i programmi di studi dell'Aei sul Medio Oriente. Dopo l'11 settembre, Wurmser venne assunto come consulente dal Pentagono, poi passò al Dipartimento di Stato per lavorare con il super falco John Bolton (divenuto, nel 2005, capo della delegazione americana all'Onu), e da lì alla Casa Bianca, come consigliere del vice-presidente Dick Cheney. Dunque, il libro di Wurmser assume notevole autorevolezza. Forse, potrebbe quasi esser visto come manuale operativo su cosa fare dell'Iraq, e del Medio Oriente, dopo la caduta di Saddam²⁵.

La guerra in Iraq è stata certamente un disastro per l'Iraq e la popolazione civile irachena. Per gli Stati Uniti, se la situazione viene valutata rispetto alla strategia appena accennata, l'operazione è riuscita solo in parte, ma non è ancora conclusa.

I risultati decisamente negativi riguardano gli enormi costi economici, e la *performance* militare davvero mediocre. Le forze americane sono ora bloccate in Iraq e non hanno la necessaria flessibilità per intervenire, se necessario, in altre situazioni. Ma questi problemi non sono imputabili alla strategia dell'operazione irachena.

La parte della strategia che ha fallito è quella relativa al «potere sciita», in quanto il potere sembra ormai nelle mani degli sciiti «sbagliati», cioè quelli più vicini all'Iran, anziché degli sciiti «giusti», cioè quelli amici degli Stati Uniti. Questo fallimento è probabilmente imputabile, tra l'altro, a cattiva preparazione politica della guerra e scarsa conoscenza della situazione sul campo. Quasi certamente, gli strateghi civili americani si sono lasciati ingannare dagli esponenti sciiti coi quali erano in contatto, come Ahmed Chalabi, di cui prima della guerra si parlava come del candidato dei *neocon* e del Pentagono a futuro presidente dell'Iraq del dopo-Saddam.

Con gli sciiti sbagliati al potere diventa impossibile, o molto difficile, realizzare gli altri (ipotetici) grandi obiettivi della strategia iniziale. Primo, fare del potere sciita iracheno (filo-americano) un forte rivale del regime sciita iraniano (quello degli ayatollah) tanto da favorire la disgregazione. Secondo, suscitare fermenti e rivoluzioni sciite nei paesi arabi del Golfo Persico, soprattutto in Arabia Saudita, per spezzare ove possibile il potere sunnita ancora legato a un'ideologia politica panaraba.

Tuttavia, la partita non è ancora completamente persa. Non è detto che gli sciiti «sbagliati» vogliano consegnare l'Iraq nelle mani del regime di Teheran. E gli americani potranno trovare modo di restare a lungo in Iraq anche se il governo di Baghdad non è pienamente sotto controllo.

L'Iraq è molto importante agli occhi degli Stati Uniti sia per il petrolio sia per la sua collocazione geo-strategica. Se solo riusciranno in qualche modo a «stabilizzare» la situazione interna e a convivere con i nuovi poteri iracheni, gli Stati Uniti avranno in Iraq una preziosa piattaforma strategica per la proiezione di forze nel Medio Oriente/Golfo Persico, e verso il Caucaso e l'Asia centrale. Dall'Iraq, le forze americane possono esercitare forti pressioni militari sull'Iran.

L'Iraq è stato, ed è tuttora, un importante laboratorio per sperimentare e mettere a punto vari aspetti delle strategie *neocon* per il Medio Oriente. Sono state, ad esempio, sperimentate la semi-distruzione, l'occupazione e la sottomissione di un grande paese arabo da parte di una superpotenza occidentale, con conseguente intimidazione degli altri paesi arabi e islamici della regione. A ciò si aggiungono altri, importanti test: la possibilità di eliminare le élite sunnite dominanti, l'op-

zione della guerra interna, lo smembramento territoriale, e una grande novità nella politica degli Stati Uniti, «l'opzione sciita» come possibile strumento politico a livello regionale.

Un'ipotesi circa la «grande strategia» americana nella regione, o comunque la strategia perseguita dai *neocon*, è che l'obiettivo di fondo sia la distruzione politica e culturale del Medio Oriente arabo e islamico così come esso si è sviluppato nell'ultimo secolo. Ciò significa, tra l'altro, estirpare le ideologie del nazionalismo arabo, del panarabismo (con le loro varie derivazioni politico-culturali, quali il socialismo arabo, l'adesione al terzomondismo, l'istanza del non allineamento), oltre al panislamismo sunnita; e impedire la loro rinascita. Per questo è necessario favorire lo smembramento degli Stati attuali in mini Stati su base etnica e religiosa. Con ciò verrebbero distrutti il «potere arabo» (sunnita) e le principali strutture portanti della «politica araba» a livello globale.

3.2. Il grande scacchiere dell'Eurasia e del Medio Oriente

Un Gioco così grande da perdere la testa

Da molti anni ormai i giornali, soprattutto quelli di lingua inglese, usano il termine «Grande Gioco» (*The Great Game*) per indicare le complesse vicende politiche, gli intrighi, le guerre e guerriglie che si intrecciano nel Caucaso, nell'Asia centrale e nelle zone circostanti, e soprattutto le rivalità tra le potenze esterne per il controllo di quello sconfinato scacchiere e delle sue risorse petrolifere.

Il nome del Grande Gioco è stato reso celebre dallo scrittore inglese Rudyard Kipling con il romanzo *Kim*, apparso nel 1901, la cui vicenda è ambientata nel Punjab sotto dominio britannico, nel nord-ovest dell'India, oggi Pakistan, ai confini con l'Afghanistan, il Kashmir e il Belucistan, zone ora nuovamente calde e dove, all'epoca, nel Grande Gioco erano coinvolti agenti britannici e russi. In realtà, il termine fu coniato ben sessant'anni prima di Kipling da un ufficiale britannico, il capitano Arthur Conolly, che in seguito a una delusione d'amore si era dedicato a quelle oscure manovre di influenza e di potere, affascinanti ma anche mortalmente pericolose. Lui stesso ci rimise la vita: fu decapitato insieme a un suo amico, il colonnello Charles Stoddart, un altro adepto del Grande Gioco, nel giugno 1842 a Bucharà (Uzbekistan) per ordine del locale emiro²⁶.

L'espressione tornò di moda alla fine del XX secolo, quando gli Stati dell'Asia centrale e del Caucaso divennero indipendenti dopo la disintegrazione dell'Unione Sovietica, e l'area del Caspio apparve come la nuova frontiera del petrolio, un futuro Golfo Persico. Il ritorno del Grande Gioco riguardava soprattutto la corsa a quel petrolio e la competizione per il futuro tracciato degli oleodotti: le vie del petrolio avrebbero infatti determinato i futuri assetti geopolitici della regione, o così si pensava. In realtà, il Gioco era già ripreso qualche tempo prima, alla fine degli anni Settanta, e con un round molto tragico, quando l'Unione Sovietica venne attirata nella trappola afghana, e gli Stati Uniti, dopo la rivoluzione islamica in Iran e l'invasione sovietica in Afghanistan, iniziarono una presenza militare nella regione.

A poco a poco l'area originale del Grande Gioco si è saldata, sul piano strategico, ad altre aree. Così l'ambito geo-politico del Grande Gioco si è allargato. Rispetto ai tempi di Conolly, e poi di Kipling, il Grande Gioco non si svolge in una lontana provincia dell'impero sconosciuta ai più, ma proprio nel centro nevralgico della strategia globale, ed è anche molto più complesso, spietato, letale e a volte, com'è stato per l'Afghanistan e per l'Iraq, davvero devastante.

Negli ultimi pochi anni, il Grande Gioco è stato anche un continuo susseguirsi di colpi di scena. Come, ad esempio, a fine 2005, l'improvvisa e in parte oscura «guerra del gas» tra Russia e Ucraina, che ha fatto rabbrivire di freddo l'Europa. Al di là delle dispute tra Mosca e Kiev sui prezzi del gas e altro, un punto chiave, per l'Europa, è che gli oleodotti e i gasdotti che attraversano l'Ucraina portano circa il 75 per cento del petrolio che l'Unione Europea importa dalla Russia e dall'Asia centrale e circa il 35 per cento delle sue importazioni di gas naturale.

Ancor più rilevante è che, secondo alcuni studiosi, l'Ucraina è un tassello cruciale nel nuovo scacchiere strategico euro-asiatico. Zbigniew Brzezinski, che negli anni Settanta fu consigliere per la sicurezza nazionale col presidente Jimmy Carter, ha scritto in un libro del 1997 che l'Ucraina è un «perno geo-strategico senza il quale la Russia cessa di essere un impero euro-asiatico». Secondo Brzezinski, gli Stati Uniti dovevano dare il massimo supporto a tre paesi geo-politicamente cruciali, l'Azerbaigian, l'Uzbekistan e l'Ucraina, tenendo però conto che «l'Ucraina è il paese critico per quanto riguarda la futura evoluzione della Russia»²⁷. Un paese, dunque, che si è trovato al centro di una sorda competizione tra Stati Uniti e Russia, in cui l'obiettivo strategico degli Stati Uniti è impedire l'emergere della Russia come futura potenza dell'Eurasia.

Alla fine del 2004, in Ucraina, il regime autoritario e filo-russo del presidente Leonid Kuchma e del premier Viktor Yanukovic fu scon-

fitto dalla spettacolare «rivoluzione arancione», di orientamento democratico e filo-occidentale, guidata da Viktor Yushenko, eletto presidente, e da Iulia Timoshenko, divenuta premier. L'anno prima, in Georgia, la «rivoluzione delle rose», aveva portato al potere una compagine filo-americana guidata da Mikhail Saakashvili. I media sottolinearono il carattere spontaneo delle due «rivoluzioni», che certamente apparivano come un grande successo dell'America di Bush, e prefiguravano un ulteriore collasso della residua influenza strategica della Russia. Yushenko e Saakashvili, in una dichiarazione congiunta, parlarono di una «nuova ondata di liberazione dell'Europa». Saakashvili, in un articolo pubblicato dal *Financial Times*, disse che essa avrebbe coinvolto l'intera regione post-sovietica. Ciò alimentò l'aspettativa di altre rivoluzioni anti-russe e filo-americane in Bielorussia e Moldavia, che però non si sono verificate. Ci sono state, invece, altre due scosse politiche, una in Libano, denominata «rivoluzione dei cedri», e una in Kirghizistan, la «rivoluzione dei tulipani», anch'esse proposte all'opinione pubblica occidentale come grandi rivoluzioni spontanee, democratiche e filo-occidentali. Tuttavia, nessuna delle due ha avuto sviluppi significativi. Intanto, nel 2005, la «rivoluzione arancione» in Ucraina è finita in modo semi-fallimentare. Il carattere spontaneo e democratico delle «rivoluzioni colorate» è stato poi messo in dubbio da quanto si è poi venuto a sapere circa il ruolo cruciale svolto, in ciascuna di esse, da vari enti occidentali, fondazioni private, Ong, agenzie di relazioni pubbliche, oltre al Dipartimento di Stato americano, nel finanziare, organizzare e gestire le rivoluzioni «spontanee» in tutte le loro fasi²⁸.

Re Abdullah gioca in Asia...

A fine gennaio, un nuovo episodio del Grande Gioco ha anticipato possibili futuri spostamenti quasi sismici, dal punto di vista strategico, del Medio Oriente verso l'Asia, quando l'ottantaduenne re Abdullah dell'Arabia Saudita è partito per un importante tour asiatico, in Italia quasi ignorato, che l'ha portato in Cina, India, Pakistan e Malaysia. Era la prima visita di un sovrano saudita sia in Cina sia in India. Inoltre, era il primo viaggio all'estero di Abdullah da quando era salito al trono, nell'agosto 2005, in seguito alla morte di re Fahd. E questo è molto significativo. Per mezzo secolo l'Arabia Saudita è stata quasi un feudo strategico degli Stati Uniti, e lo è tuttora, anche se i rapporti politici sono diventati ostici. Era dunque logico attendersi che Abdullah, diventato re, sarebbe per prima cosa andato a Washington. Per il vero, l'incoronazione non aveva cambiato gran che le cose a Riyadh, perché

già da molti anni, con re Fahd gravemente malato, Abdullah governava in sua vece. Inoltre, solo pochi mesi prima di diventare re, Abdullah era stato ospite di George W. Bush nel suo ranch nel Texas. Ma le immagini di Bush che teneva per mano l'ottantaduenne Abdullah durante una passeggiata, apparse sui giornali e alla televisione, suscitavano aspre critiche, a conferma di quanto fossero ormai difficili i rapporti tra i due paesi e quanto fosse forte la composita lobby anti-saudita.

Dunque, per la sua prima missione all'estero da re, Abdullah è andato non in America ma in Asia. E, in Asia, non in Giappone, grande potenza economica regionale e globale, legata agli Stati Uniti, bensì nelle due emergenti super-potenze economiche, anzi grandi potenze *tout court*, Cina e India, che sono anche due sconfinati mercati petroliferi in crescita esplosiva. Infine, come prima tappa di questo importante primo viaggio, Abdullah ha scelto Pechino, cosa che il presidente cinese Hu Jintao non ha mancato di sottolineare. Per la Cina, l'Arabia Saudita è il principale fornitore di petrolio (più di 20 milioni di tonnellate nel 2005, pari a più del 15 per cento dell'import totale) ed è al decimo posto come importatore. Per l'Arabia Saudita, invece, la Cina è al quarto posto come acquirente e al quinto come fornitore.

Altrettanto importante la visita a New Delhi, dove Abdullah è stato ospite d'onore del presidente indiano Abdul Kalam alla grande parata militare per la festa della Repubblica. L'India importa dall'Arabia Saudita circa il 15 per cento del suo fabbisogno di petrolio. Tra i due paesi vi è ormai una lunga consuetudine. L'India su una popolazione di un miliardo conta 130 milioni di musulmani, mentre l'Arabia Saudita impiega un milione e mezzo di lavoratori indiani.

L'India, come la Cina, è molto attiva in Medio Oriente e in altri continenti alla ricerca di fonti di approvvigionamento. I media occidentali indulgono a parlare di India e Cina come paesi posseduti da una speciale «voracità energetica» e da una «sete inestinguibile di petrolio», con un approccio iperbolico e deformato, al limite del razzismo, che pare quasi frutto della fervida mente di qualche agenzia per la propaganda psicologica. Certamente, questi allarmi non sono confermati dai dati statistici. I consumi effettivi dei due paesi, benché in rapida crescita, sono ancora relativamente modesti, soprattutto rispetto alla popolazione.

L'India è stata anche molto attiva, col ministro del Petrolio Mani Shankar Aiyar, nelle iniziative a favore di una sempre più stretta cooperazione energetica tra i paesi asiatici, ancora ai primi passi ma che, se prosegue, potrebbe presto cambiare la geopolitica e la strategia globale del petrolio. Nel 2005 ci fu un clamoroso riavvicinamento politico e strategico tra India e Cina, che ha tra l'altro portato, all'inizio del

2006, a un'intesa di collaborazione nel settore del petrolio, anche qui con possibili implicazioni strategiche di vasta portata.

Ayar è stato anche uno dei principali artefici del grande progetto di un gasdotto di 2500 chilometri dall'Iran all'India attraverso il Pakistan, e che dall'India potrebbe proseguire fino in Cina, ma il cui futuro è assai incerto. Gli Stati Uniti hanno sempre detto di essere risolutamente contrari a quel gasdotto perché rafforzerebbe l'Iran, mentre favoriscono un altro gasdotto, sempre destinato a Pakistan e India ma proveniente dal Turkmenistan attraverso l'Afghanistan. L'atteggiamento americano potrebbe essere un ostacolo pressoché insuperabile alla raccolta di fondi per il finanziamento del gasdotto iraniano. Inoltre, da quando si parla del progetto, ha ripreso intensità nel Pakistan meridionale (proprio dove dovrebbe passare il gasdotto) la guerriglia dell'Esercito di liberazione del Beluchistan. La rivolta dei beluci è una seria ipoteca strategica non solo sul gasdotto ma anche sul nuovo porto di Gwadar, realizzato insieme alla Cina, vicino al confine con l'Iran e a soli 400 chilometri dallo Stretto di Hormuz, cioè l'ingresso del Golfo Persico, vera «giugulare» del petrolio mondiale. Gwadar è molto importante per la Cina, che per attenuare la vulnerabilità strategica dei suoi rifornimenti petroliferi via mare, vuole disporre di una serie di porti, basi d'appoggio, installazioni di *intelligence* navale e altro, in vari paesi amici lungo il tragitto dal Golfo Persico al Mar Cinese Meridionale. Il Pakistan, da parte sua, vuole fare di Gwadar un grande *hub* marittimo.

...George W. Bush in India...

A New Delhi, subito dopo la visita di re Abdullah, il premier Manmohan Singh doveva prepararsi a ricevere un altro illustre ospite, il presidente americano George W. Bush, atteso per i primi di marzo con un importante accordo di cooperazione nel settore dell'energia atomica. E, con un improvviso rimpasto governativo, tolse ad Ayar il ministero del Petrolio per assegnargli quello dello Sport e degli Affari rurali. Secondo l'opinione di molti, Ayar sarebbe stato sacrificato per ammorbidire gli americani in vista dell'accordo sul nucleare. Ayar poteva essere invisito a Washington non solo per la questione del gasdotto iraniano, ma anche per la sua linea amichevole verso la Cina, e per la sua filosofia di cooperazione asiatica in materia di energia, espressa con frequenti e appassionati riferimenti allo «spirito di Bandung», cioè alla storica conferenza che per l'appunto a Bandung nel 1955 diede vita al Movimento dei Non allineati (primo presidente fu l'indiano Jawaharlal Nehru). Il nuovo ministro del Petrolio, Murali Deora, godrebbe invece, secondo

i giornali, di buoni contatti negli Stati Uniti, sia con il mondo degli affari sia con il Congresso. Una delle sue prime iniziative da ministro del Petrolio è stata l'adesione dell'India al progetto dell'altro gasdotto: quello dal Turkmenistan al Pakistan attraverso l'Afghanistan, voluto e tenacemente sostenuto, a tutti i costi, dagli americani.

Tutto ciò porterebbe a concludere che gli Stati Uniti hanno vinto un importante round del Grande Gioco, la cui posta era niente meno che l'India, riuscendo forse a staccarla da una possibile grande alleanza a tre con la Cina e la Russia. Tuttavia, è ancora troppo presto per trarre conclusioni significative. Per ora, il premier indiano ha ottenuto quel che voleva, l'accordo per l'energia nucleare. Bisogna vedere se, in cambio, dovrà davvero rinunciare agli accordi con l'Iran. In linea di massima, l'India ha sempre cercato di seguire una linea indipendente e, ultimamente, ben equilibrata tra Stati Uniti, Russia e Cina. Con la Russia c'è una lunga consuetudine di collaborazione anche sul piano militare. Con la Cina c'è una forte competizione, ma anche l'esigenza vitale di collaborazione. La partnership con gli Stati Uniti è un'esperienza recente. Ma l'India è anche un'emergente grande potenza, orgogliosa, che potrebbe non tollerare i modi perentori che l'America di Bush ha con i propri alleati.

...e Vladimir Putin in Cina, per creare l'Eurasia

Il round successivo del Grande Gioco si è svolto tra Russia e Cina, con la visita ufficiale del presidente russo Vladimir Putin, giunto a Pechino il 21 marzo 2006 con un seguito di ben 800 funzionari, per la cerimonia d'apertura del cosiddetto «Anno della Russia in Cina». Nei due giorni di Putin a Pechino, Russia e Cina hanno firmato più di venti accordi di cooperazione e decine di contratti, alcuni dei quali relativi alla fornitura da parte della Russia di petrolio e gas naturale, oltre che di energia elettrica. La visita di Putin, ha osservato Martin Sieff, analista dell'agenzia Upi, non è stata reputata una notizia degna della prima pagina del *New York Times* o del *Washington Post*, ma probabilmente ha trasformato i rapporti di forza nell'Eurasia²⁹.

L'alleanza Russia-Cina si è sviluppata lentamente ma con costanza nell'ultimo decennio. All'inizio, era una partnership di reciproco sostegno tra due regimi deboli: quello di Boris Yeltsin a Mosca, e quello di Jiang Zemin a Pechino. Oggi la Russia si sente di nuovo forte grazie al petrolio e al gas naturale, e la Cina sembra proiettata verso un prossimo futuro in cui sarà il numero due mondiale in competizione con gli Stati Uniti. Sia la Russia sia la Cina miravano, forse, a un rapporto speciale con gli Stati Uniti, soprattutto dopo l'11 settembre, ma la rispo-

sta americana è stata deludente. Putin sostenne Bush tanto da consentire, prima della campagna in Afghanistan, una limitata presenza militare americana in paesi dell'Asia centrale ex sovietica, un'area che la Russia considerava come appartenente alla propria sfera di sicurezza e di influenza strategica. In cambio, Putin ottenne solo l'appellativo di «partner strategico» degli Stati Uniti, ma quando cercò di dissuadere Bush dal fare la guerra all'Iraq, fu trattato in maniera decisamente umiliante. Poi, gli Stati Uniti seguirono in Europa, e soprattutto nel Caucaso e nell'Asia centrale, una strategia attivamente volta a eliminare ove possibile le residue influenze russe e a sostenere gruppi filo-americani, ad esempio in Georgia e in Ucraina. La Cina, il cui slancio verso l'economia globale si basava in gran parte su fitti rapporti commerciali, finanziari e tecnologici con gli Stati Uniti, ha affrontato dapprima lo choc della guerra in Iraq (che ha sconvolto in parte la sua strategia per la sicurezza degli approvvigionamenti di petrolio), poi il timore che la stessa cosa si ripetesse con l'Iran, oltre all'affare Unocal, e ancora, sul piano geo-politico, il pericolo di una manovra di accerchiamento strategico da parte degli Stati Uniti.

Il blocco eurasiatico, se emergerà, potrebbe essere l'evento geo-politico più importante della storia recente dopo il crollo dell'Unione Sovietica.

Altri giochi pericolosi in Arabia

Gli sviluppi del Grande Gioco, però, sono incessanti. Poche settimane dopo il ritorno di re Abdullah dal tour asiatico, l'Arabia Saudita ha di nuovo dovuto affrontare la minaccia terroristica, che sembrava ormai quasi debellata, quando un piccolo commando suicida ha cercato di colpire il complesso petrolifero di Abqaiq, il più grande del mondo, attraverso cui passa più di metà della produzione saudita. L'attacco rivendicato da al Qaida è fallito, perché gli attentatori sono stati bloccati prima di penetrare nel complesso petrolifero. D'altra parte, è difficile supporre che chi aveva pianificato l'operazione sperasse davvero che un gruppo di pochi uomini sarebbe davvero riuscito a superare le barriere di difesa del più grande impianto petrolifero del mondo, e a scatenare l'inferno. Dunque, è possibile che il vero scopo dell'operazione fosse solo di lanciare un segnale di avvertimento. Poiché l'Arabia Saudita fornisce tra il 10 e il 15 per cento della produzione mondiale di greggio, una minaccia sul greggio saudita è inevitabilmente percepita come una minaccia per l'economia globale.

Il problema per l'Arabia Saudita è che i rapporti con gli Stati Uniti, che per mezzo secolo hanno garantito la sua sicurezza strategica, sem-

brano peggiorare. L'attentato di Abqaiq, tra l'altro, ha coinciso con la conclusione di una missione in Medio Oriente del segretario di Stato americano Condoleezza Rice alla ricerca di consensi alla linea dura contro l'organizzazione islamica Hamas che aveva appena vinto le elezioni nei territori palestinesi occupati. Ma la Rice ha dovuto subire le dure critiche dei suoi interlocutori, tra cui proprio il ministro degli Esteri saudita, principe al Feisal, molto rispettato per la sua esperienza e per i suoi atteggiamenti moderati.

Nel dicembre 1973, in seguito all'*embargo* petrolifero dei paesi arabi contro gli Stati Uniti e l'Olanda per la guerra del Kippur, a Washington si prese in considerazione l'idea di una spedizione militare per occupare i giacimenti sauditi, nel caso di un *embargo* prolungato. Lo si è saputo solo recentemente³⁰. Nel 1975, tuttavia, l'allora segretario di Stato Henry A. Kissinger minacciò l'uso della forza in un'intervista a *Business Week*. Poi, vi fu un breve boom di saggi, articoli, fughe di notizie, e anche analisi del Servizio studi del Congresso, dedicati all'ipotesi di una guerra americana nel Golfo per la conquista del petrolio saudita. Negli anni successivi, gli Stati Uniti avviarono una politica di crescente presenza militare nel Golfo. Nel 1979, dopo la rivoluzione islamica in Iran, alla Casa Bianca si tornò a discutere di un intervento militare nel Golfo. Da allora, uno dei peggiori incubi di Washington è sempre stato quello di una rivoluzione «radicale» (laica o religiosa) anti-occidentale in Arabia Saudita.

Verso la fine degli anni Novanta, i rapporti tra Washington e Riyadh cominciarono a farsi difficili, e peggiorarono dopo l'11 settembre. A Washington si è formata una vasta lobby anti-saudita che, tra l'altro, accusa l'Arabia Saudita di finanziare l'estremismo islamico nel mondo e di avere forti legami col terrorismo. Prima della guerra all'Iraq alcuni proposero di occupare l'Arabia Saudita, smembrarla e creare una repubblica islamica sciita sotto controllo americano nella provincia di al-Hasa, ove sono concentrate le risorse petrolifere del paese. E di tanto in tanto l'idea di una soluzione militare torna d'attualità. Ne parla anche Robert Baer, ex agente operativo Cia, in un suo libro del 2003 sui rapporti tra Stati Uniti e Arabia Saudita³¹.

Un altro autore, uscito come Baer dall'ombra, Efraim Halevy, ex direttore del Mossad (il celebre servizio segreto israeliano), in un articolo apparso nella primavera 2005 scrisse che la situazione in Arabia Saudita era molto precaria e bisognava prendere in considerazione vari «scenari terrificanti», ad esempio la presa del potere da parte di estremisti religiosi e la creazione, a Riyadh, di «uno stato di al Qaida». Un altro scenario era quello della «disintegrazione» dell'Arabia Saudita con la formazione di governi paralleli in varie regioni del regno. Halevy affer-

mava che, secondo alcuni suoi interlocutori americani, nel caso si fosse verificato uno degli scenari peggiori, gli Stati Uniti non avrebbero avuto altra scelta che rafforzare la presenza militare nel Medio Oriente³².

Tutto ciò, naturalmente, va preso con grande cautela. Le informazioni e le analisi sull'Arabia Saudita sono sempre opache e anche di dubbia affidabilità. Se si tiene presente che lì sotto c'è il 25 per cento delle riserve mondiali di petrolio e che il potere petrolifero saudita è uno degli ultimi pilastri del potere arabo ancora rimasto in piedi, c'è sempre da temere una qualche manipolazione³³. Si può essere invece praticamente certi che, anche se non lo si dice apertamente, l'Arabia Saudita è al centro di un Grande Gioco tutto speciale.

3.3. L'ossessione iraniana

Quando la Bomba?

La possibile, anzi «incombente» minaccia di un'atomica iraniana è una storia che va avanti, con alti e bassi, da almeno quindici anni, cioè dall'inizio degli anni Novanta. E da più di dieci anni, di tanto in tanto, Israele minaccia un'azione militare contro gli impianti nucleari iraniani³⁴. Per molto tempo le valutazioni, soprattutto americane, hanno sempre dato l'Iran a circa cinque anni dalla bomba, ma di anno in anno il presunto traguardo nucleare iraniano si spostava in avanti. Nel 2005 i tempi si sono allungati, e alcune stime indicavano che all'Iran occorressero ancora circa dieci anni³⁵.

Per la diplomazia internazionale, l'idea che il regime fondamentalista di Teheran potesse presto disporre di armi nucleari era un vero incubo. Con il suo missile balistico Shihab-3, l'Iran aveva già sotto tiro quasi tutto il Medio Oriente, compreso Israele, ed entro pochi anni, con la successiva versione Shihab-4, avrebbe potuto minacciare anche l'Europa.

In anni recenti a Washington il presidente George W. Bush jr. ha più volte dichiarato che l'idea di un Iran nucleare è «inaccettabile», dicendo anche che non esclude alcuna opzione, ovvero: è sempre possibile un intervento militare. Per Israele le future armi nucleari iraniane configurano una «minaccia esistenziale», ossia un Iran nucleare mette a rischio l'esistenza stessa dello Stato di Israele. Nel novembre 2003, ad esempio, il capo dei servizi segreti israeliani, Meir Degan, in una deposizione alla Commissione Esteri e Difesa della Knesset (il parlamento) disse che «il programma nucleare iraniano [era] la più grande

minaccia che Israele [avesse] mai dovuto affrontare dal giorno della sua fondazione, nel 1948». Più recentemente, nel febbraio 2006, l'ambasciatore di Israele a Washington, Daniel Ayalon, ha affermato che l'Iran era «probabilmente il problema più pericoloso dalla Seconda guerra mondiale in poi».

Molte analisi occidentali e israeliane, soprattutto quelle più pessimistiche (che sono anche quelle con più facile accesso ai media), sembrano dare per scontato che, una volta acquisita la bomba, l'Iran, essendo retto da un regime fondamentalista e fanatico, la userà, e senza dubbio il primo obiettivo sarà Israele. Di questo scenario bisogna certo tenere conto, ma non è l'unico scenario possibile e neppure il più verosimile. Esso, tra l'altro, non considera il panorama strategico dello stesso Iran e i suoi problemi di sicurezza.

L'Iran è uno dei maggiori produttori mondiali di petrolio e ha l'ambizione di diventare il più grande esportatore mondiale di gas naturale. Sul piano geo-politico, appartiene a due aree di primaria importanza strategica, il Golfo Persico e il Mar Caspio, anzi si configura come importante area di connessione, economica e strategica, fra le due regioni. Tra l'altro, l'Iran sarebbe la via più breve, meno costosa e, a certe condizioni, anche più sicura per il greggio del Caspio diretto via mare ai mercati asiatici. I terminali iraniani sul Golfo Persico, e soprattutto nello Stretto di Hormuz (come Bandar Abbas) o appena al di là dello stretto, nel Golfo di Oman, sarebbero assai più convenienti del terminal di Ceyhan, in Turchia, o del porto russo di Novorossisk, sul Mar Nero.

In breve, l'Iran si trova proprio al centro del principale scacchiere strategico della nuova conflittualità globale, dove sono presenti o prossime altre potenze nucleari (Pakistan, India, Cina, Russia), e dove probabilmente si svolgerà una dura lotta globale tra le coalizioni guidate da Stati Uniti, Cina e Russia. Nella prospettiva di una competizione globale per il petrolio, l'Iran può temere di rappresentare esso stesso una possibile «preda», in virtù delle sue riserve di petrolio e gas.

Tuttavia, per la propria difesa, l'Iran dispone di una forza militare relativamente modesta, con mezzi ormai in gran parte obsoleti. I paesi arabi del Golfo, invece, sono assai meglio armati, e possono acquisire il meglio della produzione occidentale, quasi senza limiti di spesa. Il problema più grave, per l'Iran, è di essere ormai accerchiato dalla presenza militare o politico-strategica degli Stati Uniti: nel Golfo Persico, in Iraq, Afghanistan, Pakistan, Azerbaigian, Georgia, e in misura minore in qualche paese dell'Asia centrale. In più c'è la Turchia, membro della Nato, e possibile rivale dell'Iran a livello regionale. Infine, la potenziale minaccia di un attacco israeliano. Conteggiando gli Stati Uniti

e Israele, l'Iran si trova dunque in una regione in cui operano sei potenze nucleari.

Ne consegue che il paese potrebbe avere molti motivi per dotarsi di missili e armi atomiche a fini di deterrenza. L'opzione missilistica, probabilmente, deriva dall'esperienza della lunga Guerra del Golfo con l'Iraq (1980-88) e dalla necessità di sopperire in qualche modo alle gravi carenze quanto a potenza aerea. L'opzione nucleare, invece, ha una prima, lontana origine nei sogni di potenza dello scia Reza Pahlevi, allora benevolmente assecondati dalle potenze occidentali. In epoca più moderna, il fattore decisivo per il regime degli ayatollah può esser stato, negli anni Novanta, il timore delle ipotetiche armi di distruzione di massa dell'Iraq di Saddam Hussein. E, quasi paradossalmente, l'invasione dell'Iraq da parte degli Stati Uniti, con quel che ne è seguito, può aver spinto gli iraniani a procedere con maggior speditezza sulla via delle armi nucleari, in base a un'analisi molto semplice: la Corea del Nord ha la bomba atomica, o dice di averla, e per questo viene lasciata tranquilla, perché potrebbe rispondere a un attacco americano colpendo la Corea del Sud o il Giappone; l'Iraq, invece, non aveva armi nucleari ed è stato attaccato e distrutto; se le avesse avute, gli Stati Uniti non avrebbero osato attaccare, perché Saddam avrebbe potuto colpire le loro forze o i loro alleati medio-orientali; più precisamente, gli Stati Uniti volevano comunque attaccare l'Iraq (come, da anni, vorrebbero eliminare l'Iran degli ayatollah) e l'hanno fatto quando erano certi che non ci fossero armi di distruzione di massa.

Le atomiche di Israele e il suo scudo

Dal punto di vista del regime iraniano, gli Stati Uniti costituiscono una potenziale minaccia mortale. E lo stesso vale per Israele, ormai l'unica vera, grande potenza militare del Medio Oriente. E, per di più, una grande potenza nucleare. In anni anche recenti, gli Stati Uniti hanno lasciato cadere varie opportunità di distensione con l'Iran, mentre Israele per più di dieci anni ha continuato a minacciare interventi militari contro il paese, a causa del suo programma nucleare.

Secondo le stime più diffuse, Israele ha dalle 100 alle 200 testate atomiche, e una moderna «triade» strategica formata da circa 100 missili balistici Jericho (con gittata di 1200 o 1800 chilometri, a seconda della versione), aerei di produzione americana F-15I ed F-16I, modificati per le esigenze di impiego israeliane, con capacità nucleare di lungo raggio, e tre sottomarini classe Dolphin (costruiti in Germania), che Israele avrebbe armato con missili da crociera a testata atomica³⁶. In

un'intervista, nel 2004, il Comandante della Marina israeliana ha detto: «Il ruolo del sottomarino è pattugliare ovunque necessario per lunghi periodi senza essere scoperto e poter colpire il nemico da dove meno se lo aspetta. Potete interpretare queste parole come meglio credete»³⁷. Secondo alcune fonti, le tre unità vengono dispiegate a rotazione, con un sottomarino in porto, pronto all'impiego, o in cantiere per manutenzione, e gli altri due in missione, uno nel Mediterraneo e l'altro nel Mar Rosso o nell'Oceano Indiano, in prossimità del Golfo Persico. A fine 2005, Israele ha firmato l'ordine per l'acquisto di altre due unità, che aumenteranno notevolmente flessibilità ed efficacia dell'arma sottomarina e capacità di proiezione strategica di Israele³⁸. Infine, Israele ha anche un sistema di difesa anti-missile (Arrow), e un vettore spaziale leggero (Shavit), utilizzato per mettere in orbita i satelliti spia Ofek e dal quale, secondo alcuni esperti, si potrebbe sviluppare un missile balistico intercontinentale con gittata pari o superiore ai 7000 chilometri.

Dunque, la triade strategica aerei-missili-sottomarini, e soprattutto la componente subacquea, conferisce a Israele una capacità di deterrenza nucleare che sul piano geografico va ben al di là dello scacchiere mediorientale, mentre sul piano militare e strategico la potenza della triade sembra superare le minacce che Israele deve effettivamente affrontare in Medio Oriente. Alle atomiche si aggiunge anche una panoplia di armi chimiche e biologiche.

Scenari difficili

Si può davvero immaginare che l'Iran, una volta acquisita la bomba, non penserà ad altro che a lanciarla contro Israele? Il problema, per l'Iran, è di avere a che fare con una grande potenza nucleare, per di più protetta da un proprio scudo anti-missile. L'Iran non può pianificare un attacco missilistico con la certezza di colpire Israele perché i suoi missili Shihab-3 potrebbero essere intercettati e distrutti dai missili Arrow israeliani molto prima di arrivare in vista dell'obiettivo. E può invece esser certo che, prima ancora di poter lanciare un secondo attacco (sempre che abbia i missili e le testate per farlo), subirà a sua volta una risposta nucleare israeliana, contro la quale non ha difese e dalla quale uscirebbe distrutto.

Inoltre, se attacca Israele con missili atomici, quale che sia l'esito dell'attacco, l'Iran rischia di essere raso al suolo da un'immediata «punizione» nucleare da parte degli Stati Uniti, che vorranno in tal modo dare un drammatico monito ad altri *rogue States* nucleari o aspiranti tali. In questo caso, chi oserebbe criticare gli americani? Anzi, alla stes-

sa stregua, anche altre potenze nucleari dell'Eurasia potrebbero attaccare l'Iran a scopi di difesa preventiva.

Il problema di Israele, invece, è che non ha la certezza assoluta che il sistema Arrow funzioni al 100 per cento. Quindi, c'è da tener conto del rischio che una testata iraniana riesca comunque a passare. E dato che il paese è piccolo, per distruggerlo senza reali possibilità di ripresa basterebbe l'esplosione una sola atomica sull'agglomerato urbano di Tel Aviv. Questa tesi, da sempre sostenuta dagli israeliani, è inoppugnabile. Invece, è molto discutibile l'argomentazione successiva, e cioè che, al contrario di Israele, l'Iran può «assorbire» un contrattacco nucleare israeliano e sopravvivere, grazie all'estensione del territorio e alla distribuzione della popolazione, e quindi potrebbe essere disposto a sacrificare Teheran e altre città, pur di distruggere Israele. Lo stesso ragionamento viene fatto valere anche per lo scenario di un'atomica in mano a un paese arabo. Ma non ci sono prove, indizi o episodi del passato a supporto di questa idea. E proprio una precedente esperienza iraniana suggerisce il contrario.

Nel luglio 1988, l'ayatollah Khomeini, massimo leader politico e religioso dell'Iran, acconsentì con grande riluttanza a firmare la pace con l'Iraq dopo una lunga e terribile guerra, iniziata dagli iracheni e durata otto anni. Determinante per la decisione fu l'offensiva missilistica con la quale l'Iraq in poche settimane (dal 29 febbraio al 20 aprile 1988) lanciò contro l'Iran circa 190 missili Scud a testata convenzionale, quasi tutti su Teheran. Si trattava di missili sovietici degli anni Cinquanta (derivati dalle V-2 tedesche della Seconda guerra mondiale), piuttosto rudimentali e imprecisi, con un carico bellico molto ridotto. Gli Scud fecero a Teheran circa duemila morti e seimila feriti. In termini puramente militari l'offensiva non fu molto efficace, ma terrorizzò gli iraniani. Circa un quarto degli abitanti abbandonarono Teheran, e questo convinse Khomeini che l'Iran non poteva proseguire la guerra.

Anche il caso India-Pakistan può fornire spunti interessanti circa il Medio Oriente. Prima che il Pakistan diventasse nucleare si parlava della sua futura atomica come della «bomba islamica». Quando poi il Pakistan riuscì a realizzarla, quella bomba invece di diventare «islamica» rimase «pachistana», nel senso che il regime di Islamabad, benché musulmano e fondamentalista, si guardò bene dal condividere il suo potere atomico col mondo islamico – ad esempio, per minacciare Israele. Inoltre, possedere l'arma atomica non ha certo spinto il Pakistan ad attaccare finalmente l'India, suo nemico storico. Anzi, l'equilibrio atomico ha avviato i due paesi verso una difficile distensione.

Dunque, allo scenario del *raptus* nucleare, cioè di un Iran che inevitabilmente lancerà la sua bomba quando l'avrà, si può contrapporre lo scenario dell'equilibrio basato sull'impossibilità di vincere una guerra nucleare, come ai tempi della Guerra Fredda. In questo scenario si riconfermerebbe quella che per più di mezzo secolo è stata la legge fondamentale della strategia nucleare, e cioè che le armi atomiche servono solo per la deterrenza.

Ora, si può osservare che una situazione analoga (a livello non nucleare) si è creata tra Israele e Siria. Secondo gli israeliani, la Siria dispone di centinaia di missili Scud, anche in versione modernizzata, molti dei quali armati con testate chimiche, che possono colpire qualsiasi punto di Israele. Un attacco missilistico massiccio da parte siriana, affermano gli israeliani, provocherebbe distruzioni, caos e molte perdite umane, impedirebbe a Israele una rapida mobilitazione e un'immediata risposta, e darebbe alla Siria l'opportunità di attaccare le forze israeliane sul Golan occupato. Nondimeno, in tutti questi anni, la Siria, consapevole della superiorità israeliana, non solo non ha usato il suo potenziale missilistico (smentendo la tesi secondo cui gli arabi sono disposti a qualsiasi sacrificio pur di colpire Israele) ma neppure ha mai apertamente minacciato di farlo, limitandosi ad affermare che i suoi Scud, per quanto antiquati, le conferiscono un minimo di «parità strategica» con Israele, il che si traduce in una relativa sicurezza contro il rischio di un attacco israeliano.

In definitiva, nel caso dell'Iran nucleare, lo scenario della deterrenza sembra assai più verosimile di quello dell'inevitabile attacco a Israele anche perché, molto probabilmente, l'Iran ha altri problemi strategici, di sicurezza e sopravvivenza, assai più impellenti di quello di fare la guerra nucleare a Israele e perderla. D'altra parte, molti osservano che, anche nello scenario della deterrenza, l'Iran, per il solo fatto di disporre di armi nucleari, sarebbe un attore di maggior rilevanza sulla scena mediorientale, e godrebbe di una maggior libertà d'azione politica e militare (anche verso la presenza americana nella regione, e i paesi alleati degli Stati Uniti), talché potrebbe più facilmente sostenere forze politiche estremiste, anti-occidentali e anti-israeliane. Inoltre, grazie ai suoi futuri missili Shihab-4, potrebbe assumere una linea assai più assertiva anche nei confronti dell'Unione Europea e della Russia. Quindi, si pone la prospettiva di un radicale cambiamento degli equilibri strategici nel Medio Oriente allargato. L'Iran tuttavia, ancorché nucleare, potrebbe trovarsi limitato nel suo ruolo di grande potenza regionale senza una forza militare convenzionale moderna e credibile. Il Pakistan, a esempio, pur essendo nucleare e avendo un apparato militare non trascurabile, non sembra

sia stato veramente riconosciuto come una «potenza» di cui tener conto e alla quale mostrare rispetto.

Si dice, infine, che la bomba iraniana avvierebbe un ulteriore *round* di proliferazione nel Medio Oriente perché anche l'Egitto, l'Arabia Saudita, la Turchia e altri paesi cercherebbero di dotarsi di armi nucleari. Ciò può essere particolarmente valido nel caso della Turchia, che confina con l'Iran, fortemente nazionalista, e che ha ancora l'ambizione di un ruolo strategico regionale, benché orientata all'ingresso nell'Ue. Se però l'opzione europea fallisce, i militari potrebbero tornare a condizionare le scelte politiche di Ankara e quindi potrebbero premere per un'opzione nucleare. Anche i paesi arabi avrebbero motivo di preoccuparsi delle conseguenze di un Iran nucleare. Tuttavia, i tempi di un nuovo *round* di proliferazione sarebbero assai lunghi, e quasi certamente né all'Egitto né all'Arabia Saudita verrebbe consentito di intraprendere programmi nucleari militari.

Vale forse la pena ricordare un importante precedente storico. All'inizio degli anni Sessanta, Stati Uniti e Unione Sovietica erano ossessionati dall'idea che la Cina si dotasse di armi atomiche, e dal timore che i leader cinesi pensassero che il paese avrebbe potuto sopravvivere a una guerra nucleare e quindi fossero pronti a scatenarla. Sia alla Casa Bianca, con John F. Kennedy prima e Lyndon B. Johnson poi, sia al Cremlino, con Nikita Kruscev, si pensava a un eventuale attacco preventivo per distruggere gli impianti cinesi e impedire a Mao Tse Dong di avere la sua Bomba. Sembra anche che ci siano stati incontri segreti per discutere un'operazione congiunta russo-americana. Negli Stati Uniti, soprattutto con Johnson, la «minaccia» cinese fu gonfiata al massimo. La Cina fece esplodere la sua prima atomica nell'ottobre 1964. Stati Uniti e Unione Sovietica si adattarono facilmente alla nuova situazione. La Cina non scatenò alcuna guerra nucleare, ma si sentì più sicura, e pochi anni dopo avviò una distensione con gli Stati Uniti.

L'enigma Ahmadinejad

Un fattore che ha certamente aggravato, presso l'opinione pubblica occidentale, la percezione della minaccia nucleare di Teheran è stata la vittoria a sorpresa, al secondo turno delle presidenziali iraniane, a fine giugno 2005, di Mahmoud Ahmadinejad, un candidato che si richiama al khomeinismo duro e puro ma era quasi sconosciuto fuori dall'Iran, e che poi s'è reso celebre, in senso negativo, con la sua serie di attacchi verbali a Israele e per la linea dura tenuta nei rapporti con l'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica e il gruppo Ue-3 (Francia,

Germania, Gran Bretagna) in merito al programma iraniano per la produzione di uranio arricchito. Nella vicenda vi sono molte complessità e zone d'ombra, forse più di quanto sembri a prima vista.

Dapprima, la battuta con cui Ahmadinejad ha scandalizzato il mondo («bisognerebbe cancellare Israele dalla carta geografica!») poteva anche sembrare un *lapsus* politico dovuto a inesperienza. Ahmadinejad aveva solo ripreso con troppa enfasi una formula rituale («distruggere Israele») da sempre nel repertorio della retorica politica di Teheran e alla quale non si faceva più molto caso. Poi però, il neo-presidente ha confermato i suoi propositi con una rapida spirale di attacchi sempre più virulenti e provocatori, guadagnandosi anche il brevetto di «antisemita» e «nuovo Hitler». Perché mai Ahmadinejad, da poco alla guida dell'Iran, ha assunto improvvisamente posizioni così pericolose, dopo aver inizialmente dato l'impressione di voler seguire una politica prudente e non troppo diversa da quella del suo predecessore? Una lucida strategia politica, o una crisi di estremismo ideologico? Se era follia, sembrava seguire un metodo. Ma nell'Iran khomeinista le follie ideologiche portano semmai a una radicalizzazione del regime interno, mentre la politica estera è sempre stata generalmente cauta e pragmatica.

Inoltre, i proclami anti-israeliani di Ahmadinejad potevano esasperare per la loro ottusa crudezza ma erano anche così accuratamente iperbolici da apparire improbabili come premessa di una vera strategia anti-israeliana. Una spiegazione, forse, è che Ahmadinejad, una volta eletto, ha presto incontrato forti ostacoli politici interni, non solo sul versante «riformista» (peraltro mezzo distrutto) ma anche su quello «conservatore», che invece avrebbe dovuto sostenerlo. Così, gli slogan contro Israele, insieme alla linea dura con l'Aiea, potevano servire a mobilitare la sua base elettorale, ravvivare il fervore ideologico e l'unità di facciata delle forze politiche del regime, e polarizzare il paese con un'ondata di nazionalismo alimentata dalla questione nucleare.

La svolta radicale di Ahmadinejad dopo un inizio cauto, quasi in sordina, può anche essere connessa ad alcuni eventi esterni avvenuti all'epoca della sua elezione (24 giugno) e nelle settimane successive.

Per prima cosa, gli Stati Uniti avevano ripreso i toni minacciosi contro l'Iran (dopo averli attenuati in primavera), probabilmente sospinti da Israele che da tempo premeva per un'*escalation* e, palesemente, per una guerra. A fine luglio, un ex funzionario della Cia scrisse che il vice presidente Dick Cheney aveva chiesto al Pentagono di preparare piani militari d'emergenza per un attacco aereo massiccio contro l'Iran, con armi convenzionali e bombe atomiche tattiche, come ritor-

sione nell'eventualità di un'azione terroristica su vasta scala contro gli Stati Uniti, da eseguire anche se l'Iran non fosse stato coinvolto nell'attentato³⁹. A quell'epoca, inoltre, secondo altre fonti, la guerra in Iran era forse già cominciata a bassa intensità con azioni clandestine di *commandos* americani e/o israeliani infiltrati in Iran dall'Iraq settentrionale⁴⁰.

In luglio, il presidente Bush offrì al premier indiano Manmohan Singh un accordo di cooperazione nucleare, proprio mentre l'Iran, per la questione dell'uranio arricchito, veniva minacciato di guerra.

Oscuri intrighi a Istanbul

Infine, il 1° settembre, il grande colpo di scena del colloquio tra i ministri degli Esteri israeliano e pachistano all'Hotel Quattro Stagioni di Istanbul, col beneplacito, sembra, di re Abdullah dell'Arabia Saudita e del presidente palestinese Mahmoud Abbas, il tutto grazie anche ai buoni uffici del premier turco Recep Tayyip, e in vista dei discorsi che il presidente pachistano Pervez Musharraf doveva tenere, a New York, presso due grandi organizzazioni ebraiche, l'American Jewish Congress e il Council for World Jewry.

Dunque, quasi un *round* tutto speciale del Grande Gioco. Ma era difficile capire a quale gioco, in realtà, i due stessero giocando. Ed era difficile capirlo anche molti mesi più tardi perché non sembrava che nel frattempo fossero intervenute altre novità pubbliche relative ai rapporti israelo-pachistani. Un politologo israeliano che dirige un centro di studi strategici, Barry Rubin, suggerì che la distensione con Israele e buoni rapporti con le organizzazioni ebraiche americane erano il prezzo che il Pakistan doveva pagare per garantirsi un miglior accesso a Washington⁴¹. Lo stesso argomento pare sia stato sostenuto anche in Pakistan per convincere l'opinione pubblica sulla necessità di buoni rapporti con Israele⁴².

È possibile che l'incontro israelo-pachistano a Istanbul sia stato una bruttissima sorpresa per l'Iran, che ha un grande interesse economico e strategico a mantenere buoni rapporti col Pakistan. Dopo di allora, infatti, il presidente iraniano ha cominciato a dare, apparentemente, in escandescenze. Secondo alcuni analisti, infatti, il Pakistan era al corrente di alcuni segreti del programma nucleare iraniano (trattandosi di tecnologie che il padre dell'atomica pachistana, Abdul Qadeer Khan, aveva segretamente venduto all'Iran) e quindi a Teheran si temeva che Musharraf avrebbe passato qualche informazione agli israeliani⁴³.

Ma si può interpretare il tutto in una chiave completamente diversa.

*E se l'Iran avesse offerto un Grande accordo
e qualcuno l'avesse snobbato?*

Secondo altri commentatori, ad esempio, l'incontro israelo-pachistano poteva (ma non spiegavano come) «spianare la strada per una normalizzazione dei rapporti tra Teheran e Washington», e Ali Larijani, nuovo responsabile iraniano per i negoziati nucleari, aveva un suo progetto di accordo basato su un *do ut des* che riguardava la sicurezza dell'Iran e di Israele⁴⁴. In effetti, di una possibile proposta iraniana di grande accordo con gli Stati Uniti, simile a quello attribuito ad Ali Larijani (che già a metà degli anni Novanta parlava di una possibile distensione con gli americani), i giornali avevano dato notizia molto tempo prima.

Inoltre, la messinscena di Istanbul era davvero in grande stile, ma benché fossero stati tirati in ballo anche il re saudita e il presidente palestinese, non sembra che il Pakistan si sia mai interessato dei problemi tra arabi e israeliani, e né gli uni né gli altri avevano particolarmente bisogno di un intervento del Pakistan. Tra Israele e Pakistan, come s'è già osservato, non ci sono poi stati ulteriori sviluppi. E il principio sopra citato, secondo il quale per accedere agli Stati Uniti molti paesi devono prima passare per Israele, non sembra particolarmente cogente in questo caso, visti i legami strategici già esistenti tra Pakistan e Stati Uniti. Viceversa, un «ok» israeliano è forse necessario per un qualsiasi accordo tra Stati Uniti e Iran.

Quindi si può fare una nuova ipotesi sull'episodio di Istanbul, e cioè che il Pakistan agisse per l'Iran e cercasse di coinvolgere Israele in una clamorosa svolta distensiva, ma Israele abbia lasciato cadere la proposta provocando così la successiva *escalation* verbale iraniana.

Il giornalista americano Jareth Porter afferma che tra il 2002 e il 2003 i *neocon*, guidati dal vice presidente Dick Cheney, riuscirono a impedire che l'amministrazione Bush adottasse una chiara politica nei riguardi dell'Iran. Inoltre, nel maggio 2003, gli Stati Uniti ricevettero dall'Iran, attraverso un canale diplomatico svizzero, la proposta di aprire un dialogo per la soluzione di tutte le vertenze tra i due paesi. In particolare, gli iraniani erano pronti a discutere il loro programma nucleare e il loro sostegno ai gruppi fondamentalisti palestinesi (Hamas e Jihad islamica) e libanesi (Hezbollah), e chiedevano garanzie per la sicurezza dell'Iran, la normalizzazione dei rapporti tra Iran e Stati Uniti, la fine delle sanzioni economiche e l'integrazione dell'Iran nell'economia globale⁴⁵.

Dunque, un «Grande accordo», come lo chiamarono, a Washington, gli specialisti di affari iraniani. Secondo Porter, l'allora segretario di Stato Colin Powell e il suo vice, Richard Armitage, erano disposti ad accet-

tare l'offerta nagoziale iraniana, che oltretutto era stata approvata dal leader supremo del paese, l'ayatollah Ali Khamenei. Tuttavia, i *neo-con* riuscirono ben presto a far fallire l'intero progetto e a riportare gli Stati Uniti sul sentiero di guerra con l'Iran.

¹ «Quadriennial Defense Review», U.S. Department of Defense, Washington, 6 febbraio 2006; Chairman of the Joint Chiefs of Staff, «National Military Strategic Plan for the War on Terrorism», Washington, D.C., 1° febbraio 2006.

² Tisdall, S., MacAskill, E., «America's Long War», *The Guardian*, online, 15 febbraio 2006.

³ Wood, S., «War on Terror Not Confined to al Qaeda, CENTCOM General Says», American Forces Information Service, 13 marzo 2006.

⁴ Tomkins, R., «Preemption Remains US Policy Option», *Upi*, 20 marzo 2006.

⁵ Harding, G., «NATO Top General Calls For Proactive Alliance», *Upi*, 3 aprile 2006. La dizione esatta dell'incarico del generale Jones è «Comandante supremo alleato in Europa» (Saceur).

⁶ Per un'analisi più dettagliata dei principali fattori del rincaro del petrolio tra il 2000 e il 2005 rinviamo al Decimo rapporto del Centro Einaudi sull'economia globale e l'Italia: Mario Deaglio, Giorgio S. Frankel, Pier Giuseppe Monateri, Anna Caffarena, *Il Sole sorge a Oriente*, Guerini e Associati, Milano, 2005. Un aspetto molto sorprendente dello shock 2000-05 è che, a tutto il 2005, i continui rincari del petrolio non avevano rallentato, e tanto meno fermato, la crescita globale della domanda, e neppure avevano penalizzato le economie occidentali con effetti inflazionistici e recessivi. Da qui il concetto di uno «shock indolore», grazie al calo dell'intensità petrolifera del Pil delle economie occidentali. Benché l'argomentazione sia fondata, bisogna aggiungere che l'impatto del rincaro del petrolio sulle economie occidentali è stato attenuato, in gran parte, anche dai meccanismi della globalizzazione e della concorrenza internazionale, che probabilmente hanno scaricato l'onere del caro petrolio sulle economie meno sviluppate. V. Delhommais, P.A., «Economiquement indolore?», *Le Monde/Dossiers & Documents*, N. 347, novembre 2005.

⁷ Cobb, Ch., Jr., «Larger US Troops May be Needed in Africa, Says NATO Commander», allAfrica.com News, 2 maggio 2003; «NATO means business to protect pipelines», *Upi*, 13 ottobre 2005; Quigley, S. L., «EUCOM Leader Calls Africa Global Strategic Imperative», American Forces Press Service, 8 marzo 2006.

⁸ Blanche, E., «NATO & the Middle East», *The Middle East*, febbraio 2005.

⁹ Pincus, W., «Pentagon Revises Nuclear Strike Plan: Strategy Includes Preemptive Use Against Banned Weapons», *The Washington Post*, online, 11 settembre 2005; Jim Lobe, «Pentagon Foresees Preemptive Nuclear Strikes», *Antiwar.com*, online, 13 settembre 2005. I due articoli si riferiscono alla versione non classificata di una pubblicazione dottrinale del Comitato dei Capi di Stato Maggiore Interforze (Joint Chiefs of Staff) del marzo 2005, allora non ancora approvata dal segretario alla Difesa, Donald Rumsfeld, ma disponibile sul sito web del Pentagono e successivamente rimossa: Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for Joint Nuclear Operations*, Final Coordination (2), Washington, 15 marzo 2005.

¹⁰ Isanchenkov, V., «Putin Boasts of New Missile's Capability», *The Washington Post*, 31 gennaio 2006; «Putin Stresses Russia's Need for Nuclear Deterrent», *Agence France-Presse*, 31 marzo 2006.

¹¹ Lieber, K.A., Press, D.G., «The Rise of U.S. Nuclear Primacy», *Foreign Affairs*, marzo/aprile 2006.

¹² Finn, P., «Russians Sense the Heat of Cold War», *The Washington Post*, 3 aprile 2006. Per una prima risposta russa all'articolo di Foreign Affairs: Yegor Gaidar, «Nuclear punditry can be a dangerous game», *Financial Times*, 28 marzo 2006.

¹³ Frankel, G.S., «Tra una guerra e l'altra», *Biblioteca della libertà*, Anno XL, n. 181, ottobre-dicembre 2005.

¹⁴ Subito dopo l'11 settembre, i *neocon* americani sostennero l'idea che Saddam Hussein fosse alleato di Osama bin Laden. Alcuni la sostengono ancora oggi. Ma questa tesi era ed è decisamente fantasiosa. Il regime di Saddam era laico e sicuramente aboriva i fondamentalisti islamici. È difficile capire perché mai egli avrebbe deciso di allearsi con un'organizzazione finalizzata a rovesciare i regimi laici come il suo e a instaurare il potere islamico.

¹⁵ Bilmes, L., Stiglitz, J., *The Economic Cost of The Iraq War: An appraisal three years after the beginning of the conflict*, Boston, gennaio 2006; Bilmes, L., Stiglitz J., «War's Stunning Price Tag», *Los Angeles Times*, 17 gennaio 2006; Stiglitz, J. E. «Paying The Iraq Bill», *TomPaine.com*, online, 6 febbraio 2006..

¹⁶ Gli altri membri della Sco sono il Kirghizistan, il Tagikistan, e l'Uzbekistan. Sono membri osservatori, oltre all'Iran, anche India, Pakistan e Mongolia. La Sco è nata nel 1996 per iniziativa di Russia e Cina.

¹⁷ Williams, S., «Any storm in a port?», *The Middle East*, aprile 2006; Zunes, S., «The Dubai Ports World Controversy: Jingoism or Legitimate Concerns?», *Foreign Policy In Focus*, online, 13 marzo 2006. Zunes insegna Scienze politiche all'Università di San Francisco.

¹⁸ Si veda, tra gli altri: Kaplan, R.D., «How We Would Fight China», *The Atlantic Monthly*, giugno 2005. Gaffney, F.J., già citato a proposito della vicenda della Dubai Ports World, è tra i principali sostenitori della «confrontation» con la Cina, oltre che con molti altri paesi: cfr., Gaffney, F.J. (ed.), *War Footing: 10 Steps America Must Take to Prevail in the War for the Free World*, Naval Institute Press, Annapolis, Maryland, 2006. Il libro, curato da Gaffney e al quale hanno contribuito numerosi autori, è una sorta di manuale per i *neocon*, nel quale vengono proposte e teorizzate numerose guerre nel mondo. Alla Cina viene dedicato un intero capitolo. Per una critica alle emergenti teorie a favore di una linea ostile alla Cina, si vedano, tra gli altri: Chin, L., «China in America's cross-hairs: Kaplan R.D. and neocon hawks clamor for new Cold War», *Frome The Wilderness*, online, 2005; Clark G., «Reviving the China Threat», *Asia Times*, online, 1° febbraio 2006; Hallinan, C., «Cornering the Dragon», *Foreign Policy In Focus*, 22 febbraio 2005; Klare M.T., «Reviving Up the China Threat», *The Nation*, 24 ottobre 2005.

¹⁹ Condoleezza Rice, «Campaign 2000: Promoting the National Interest», *Foreign Affairs*, gennaio/febbraio 2000.

²⁰ Gertz, B., «More muscle, with eye on China», *The Washington Times*, 20 aprile 2006; «US military shifts to the Pacific a 'hedge' against China: Pentagon», *DefenseTalk.com*, 21 aprile 2006; Klare, M.T., «Containing China: the US's real objective», *Asia Times*, April 20, 2006.

²¹ Salomon, M., *Méditerranée rouge: un nouvel empire soviétique?*, Éditions Robert Laffont, Paris, 1970. Salomon era inviato speciale del settimanale *L'Express*.

²² I termini «baricentro politico» e «asse strategico» sono qui usati in modo descrittivo e non tecnico.

²³ Lehman, E., «Retired General: Iraq Invasion Was 'Strategic Disaster'», *MediaNews Group*, 30 settembre 2005.

²⁴ Rigby, B., «US defense industry frets about high Iraq spending», *Reuters*, 6 febbraio 2006.

²⁵ Wurmser, D., *Tyranny's Ally: America's Failure to Defeat Saddam Hussein*, Aei Press, Washington D.C., 1999.

²⁶ Hopkirk, P., *Il Grande Gioco: I servizi segreti in Asia Centrale*, Adelphi Edizioni, Milano, 2004; titolo originale: *The Great Game: On Secret Service in High Asia*, 1990.

²⁷ Brzezinski, Z., *The Great Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Basic Books, New York, 1997; citato in: Engdahl, W., «Ukraine: Oil politics and a mockery of democracy», *Asia Times*, cit. Si veda anche: Chauvier, J.M., «Les multiples pièces de l'échiquier ukrainien», *Le Monde Diplomatique*, gennaio 2005.

²⁸ Si veda: Genté, R., Rouy, L., «Dans l'ombre des 'révolutions spontanées'», *Le Monde Diplomatique*, gennaio 2005; Garton Ash T. e Snyder T., «The Orange Revolution», *The New York Review of Books*, Vol. 52, N. 7, 28 aprile 2005; Engdahl, W., «Ukraine: Oil politics and a mockery of democracy», *Asia Times*, cit.

²⁹ Sieff, M., «Putin's China visit signals power shift», *Upi*, 22 marzo 2006.

³⁰ Frankel, G., «U.S. Mulls Seizing Oil Fields in '73», *Washington Post*, 1° gennaio 2004; Alvarez, L., «Britain Says U.S. Planned to Seize Oil in '73 Crisis», *The New York Times*, 2 gennaio 2004.

³¹ Baer, R., *Sleeping with the Devil*, Crown Publishers, New York, 2003 (trad. it. *Dormire con il diavolo*, Piemme, Casale Monferrato, 2004).

³² Halevy, E., «The coming Pax Americana», *Haaretz*, 24 aprile 2005.

³³ Simmons, M.R., ceo della Simmons & Co. International, una banca d'affari con sede a Houston, Texas, e specializzata in contratti nel settore del petrolio, ha creato scalpore sostenendo, in numerosi interventi e in un libro ben pubblicizzato (*Twilight in the Desert: The Coming Saudi Oil Shock and the World Economy*, 2005), che i dati sulle riserve petrolifere saudite sono opachi e inaffidabili, e che in realtà l'Arabia Saudita è vicina al massimo della produzione di greggio, se già non ci è arrivata alcuni anni fa, e quindi potrebbe presto iniziare il declino. Anzi, vi sarebbe il rischio di un improvviso collasso produttivo. Le implicazioni di tutto ciò sono catastrofiche, a dir poco, perché l'eventuale calo, per non parlare di crollo, della produzione saudita provocherebbe certamente una crisi mondiale. Altre valutazioni, come quelle del Center for Strategic and International Studies (Csis) di Washington, o dell'Agenzia Internazionale dell'Energia (Aie) sono invece decisamente ottimistiche, anche sul lungo termine. Sulle tesi di Simmons non sembra si sia aperto un vero dibattito tecnico-scientifico (per una breve critica si veda: Leonardo Maugeri, «The Saudis May Have Enough Oil», *Newsweek*, 23 gennaio 2006; Maugeri è vice presidente dell'Eni). Esse, però, sono state assai bene accolte in ambienti politici e culturali, soprattutto *neocon*, particolarmente ostili all'Arabia Saudita, tra cui l'Hudson Institute, il *think tank* costituito negli anni Sessanta dall'allora celebre stratega nucleare e futurologo Herman Kahn. Nel 2002, mentre si discuteva se fare o no la guerra all'Iraq, Max Singer (uno dei fondatori dell'Hudson) propose, invece, di invadere l'Arabia Saudita e smembrarla. Tesi analoghe vennero sostenute anche da un politologo della Rand Corp., Laurent Murawiec, in un seminario tenuto al Pentagono. Subito dopo, Murawiec lasciò la Rand per entrare all'Hudson, ove gli studi mediorientali erano diretti da Meyrav Wurmser, moglie di David Wurmser, uno dei teorici della guerra all'Iraq.

³⁴ Nel gennaio 1995, il generale Uzi Dayan, parlando all'Università di Tel Aviv, presso il Centro di studi strategici dedicato al suo celebre zio, Moshe Dayan, disse che il programma nucleare iraniano era già molto avanzato, tanto che Israele avrebbe dovuto prendere una decisione in merito già entro l'anno (v. Rousselin, P., «Israël met en garde Téhéran: Quatorze ans après la destruction par Israël d'un réacteur irakien, Jérusalem envisagerait de frapper l'Iran», *Le Figaro*, 6 gennaio 1995; Hedges, C., «Iran Said to be Close to Building Bomb: Teheran's Nuclear Capability Is No.1 Worry, Israelis

Say», *International Herald Tribune*, 6 gennaio 1995). Nella seconda metà degli anni Novanta, Israele condusse un'intensa attività «diplomantica» a Washington allo scopo di premere sul Congresso e sulla Casa Bianca affinché gli Stati Uniti seguissero una politica più severa con la Russia (impegnata, in Iran, nella costruzione di una centrale nucleare civile) per costringerla a cessare la cooperazione militare e nucleare con l'Iran (v. Benn, A., «The Russian-Iranian connection», *Bulletin of the Atomic Scientists*, gennaio/febbraio 2001).

³⁵ Linzer, D., «Iran Is Judged 10 Years From Nuclear Bomb», *The Washington Post*, 2 agosto 2005.

³⁶ Si veda, ad esempio: «Israeli nuclear forces, 2002», Nuclear Notebook, *Bulletin of the Atomic Scientists*, settembre/ottobre 2002; e, per una breve ma approfondita analisi delle capacità industriali israeliane, Rioli, F., «L'industria israeliana della Difesa», *Biblioteca della libertà*, ottobre-dicembre 2005. Alcuni analisti hanno osservato, ironicamente, che quelle israeliane sono «armi che non esistono» perché i rapporti ufficiali americani sulla proliferazione in Medio Oriente non ne fanno il benché minimo cenno: v. Cohen, A., «The Bomb that Never Is», *Bulletin of the Atomic Scientists*, maggio/giugno 2000. Cohen, uno studioso israeliano che insegna negli Stati Uniti, è autore di una celebre storia della bomba atomica israeliana: *Israel and the Bomb*, Columbia University Press, New York, 1998.

³⁷ Ballardini, R., «Missili da crociera strategici per la Marina Israeliana», *Rivista Italiana Difesa*, gennaio 2005.

³⁸ Ballardini, R., «Altri due DOLPHIN per la Marina Israeliana», *Rivista Italiana Difesa*, aprile 2006.

³⁹ Giraldi, P., «Deep Background», *The American Conservative*, online, August 1, 2005. Giraldi è stato vice capo della stazione Cia di Istanbul negli anni Ottanta. Nel 2005 era partner della Cannistraro Associates, una società di consulenza fondata da Vincent Cannistraro, ex direttore del settore anti-terrorismo della Cia.

⁴⁰ Klare, M.T., «The Iran War Buildup», *The Nation*, online, 21 luglio 2005; Ritter, S., «The US War with Iran has Already Begun», *Al Jazeera*, online, 20 giugno 2005.

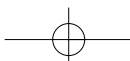
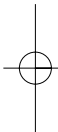
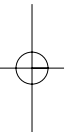
⁴¹ Rubin, B., «The Region: A small outbreak of reason», *The Jerusalem Post*, 5 settembre 2005.

⁴² Maitra, R., «Israel and Pakistan: Blessed from East and West», *Asia Times*, online, 1° dicembre 2005.

⁴³ Haeri, S., «Pakistan and Israel deal Iran a blow», *Asia Times*, online, 3 settembre 2005.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Porter, G., «Neocons Blocked 2003 Nuclear Talks With Iran», *Antiwar.com*, online, 29 marzo 2006.



4. La difficile riforma dell'ONU e l'agenda delle democrazie

Anna Caffarena

4.1. La retorica della crisi

Che le Nazioni Unite godano di buona salute è dubbio da tempo. L'istituzione, che puntualmente riflette malesseri e difficoltà della comunità internazionale, non poteva peraltro non risentire degli sconvolgi successivi all'11 settembre. Primo fra tutti il tortuoso, diremmo oggi, cambiamento di linea politico-strategica degli Stati Uniti. L'iniziale svolta unilateralista americana ha creato grosse difficoltà all'organizzazione, aggirata platealmente nell'atto di muovere guerra all'Iraq: per la prima volta da decenni veniva messo in discussione che il multilateralismo e il rispetto delle norme, dei quali l'Onu è depositaria, dovessero costituire i fondamenti dell'ordine internazionale.

In verità, tuttavia, di crisi dell'Onu si parla da lustri. Già il Millennium Summit del 2000 (cfr. par. 1.4) era stato presentato come l'occasione per un improcrastinabile reimpegno dei suoi membri nei confronti di quei principi – rifiuto della guerra e promozione dei diritti umani innanzitutto – rispetto ai quali tutti indistintamente apparivano assai tiepidi nel momento di compiere le scelte. Era pure necessaria una riforma della struttura istituzionale delle Nazioni Unite – in particolare dei suoi organi essenziali, come il Consiglio di Sicurezza – per contrastare il declino di rappresentatività che si traduceva automaticamente in altrettanto debole legittimità. Questo mentre le azioni decise in seno all'organizzazione – l'intervento umanitario, per fare soltanto un esempio – divenivano più intrusive, lesive cioè della sovranità nazionale intesa come sfera in cui vige il dominio riservato. Una prerogativa che la riflessione sui processi di globalizzazione ha ampiamente dimostrato es-

sere nei fatti anacronistica, ma della quale soprattutto gli Stati meno potenti, e quindi esposti alle interferenze esterne, sono assai gelosi. Scarsa rappresentatività e debole legittimità risultavano poi aggravate da una sostanziale inefficienza della macchina burocratica, messa a dura prova da compiti spesso al di sopra delle sue capacità operative. Si pensi ad esempio alla gestione delle operazioni di *peacekeeping*, sempre più numerose e tecnicamente complesse, oltre che sottoposte a un'attenzione mediatica senza precedenti (a chi insiste sulle difficoltà dell'organizzazione, tuttavia, sarebbe bene ricordare che, dopo il maggio 2003, ne sono state avviate ben cinque di nuove).

Il successo della retorica della crisi ha comunque finito per indurre osservatori più o meno distaccati a fare di tutt'erba un fascio, e questo non aiuta¹. Una cosa è constatare che una comunità internazionale sempre più divisa fa fatica a condividere un progetto complessivo di governo delle questioni collettivamente rilevanti, un'altra convenire che l'Onu intesa come semplice burocrazia deve essere ripensata perché non riesce a svolgere le mansioni che le vengono affidate.

Non c'è dubbio che siamo oggi alle prese con entrambi i problemi. Fra le questioni che hanno tormentato l'organizzazione dopo l'11 settembre, in un crescendo culminato nell'*annus horribilis* 2004 in cui più nulla sembrava andare per il verso giusto, c'è lo scandalo Oil for Food. Questa imbarazzante vicenda ha sì fatto emergere serie violazioni della deontologia professionale da parte di funzionari infedeli, ma anche una grave responsabilità politica della comunità internazionale, che aveva affidato all'ente compiti straordinariamente impegnativi rispetto ai quali risultava carente di competenze specifiche, esperienza, personale, procedure consolidate di controllo interno. In verità, come è emerso chiaramente al Vertice del settembre 2005, riformare la gestione dell'Onu non è questione politicamente insignificante, dunque anche questa difficoltà non fa che dimostrare che *la comunità internazionale* è divisa e i gruppi che si formano attorno alle diverse *issues* reciprocamente sospettosi. A questo aspetto dovremmo dunque dedicare innanzitutto la nostra attenzione. Non per proporre una qualche ricetta (di sicuro inesistente) che consenta di superare le divisioni, ma per individuare la natura del problema e andare in cerca dei correttivi dove effettivamente si possono trovare.

Il fatto che, alla fine, nessuno voglia davvero liberarsi dell'Onu per sostituirla con un'altra istituzione la dice lunga. Tutti sanno che il suo posto non potrebbe che essere preso da un'organizzazione-fotocopia, perché questa comunità internazionale non saprebbe fare di meglio. Come primo passo, sarebbe dunque bene ricondurre le responsabilità al posto giusto. Sono gli Stati che possono fare e disfare. Se la riforma fal-

lisce, dovremmo avere l'onestà di guardarci allo specchio. Il problema è che mentre le divisioni si fanno più profonde, la cooperazione diventa più essenziale e quello costruito attorno al multilateralismo resta l'unico progetto di ordine internazionale – per quanto incompiuto e lontano dal compiersi – modestamente ispirato a principi democratici: partecipazione, responsabilità, coerenza nel rispetto dei principi. Di questo modello, l'Onu è incarnazione e vettore. Attraverso la propria attività, per quanto lontana da quella ideale, lo costruisce e ricostruisce ogni giorno. L'alternativa all'Onu non è un'altra organizzazione, ma un altro modello di ordine. Se qualcuno ne ha uno in mente, lo proponga. Nel frattempo, all'Onu si gioca una partita importante: far in modo che questo mondo diviso non vada in pezzi. Di questa partita il processo di riforma è non piccola parte. Al di là di ogni retorica, anche quella della crisi.

4.2. Verso il Summit

Cogliere l'occasione del 60° anniversario della fondazione delle Nazioni Unite per fare il punto sugli impegni a favore dello sviluppo – i *Millennium Development Goals*² – assunti dalla comunità internazionale nel 2000 e per avviare una riforma globale dell'organizzazione era il proposito del Segretario Generale, che così intendeva reagire alla perdurante crisi della stessa, aggravata dalla svolta unilateralista americana e culminata nell'*annus horribilis* 2004. Un appuntamento tanto impegnativo doveva naturalmente essere adeguatamente preparato e la via scelta da Annan è stata quella di istituire, nel novembre del 2003, l'High-level Panel on Threats, Challenges and Change. Costituito da un numero ristretto di eminenti personalità appartenenti a vari paesi, il gruppo di lavoro era incaricato di ragionare sulle più gravi sfide alla sicurezza globale per valutare l'efficacia di un'azione di contrasto condotta entro il quadro normativo e operativo dell'Onu.

Gli Stati Uniti avevano infatti rivendicato la propria scelta unilateralista sulla base di considerazioni di efficacia innanzitutto³: per affrontare la minaccia dell'iperterrorismo – un terrorismo nuovo, organizzato su scala mondiale, ma anche dotato di capacità distruttive incomparabilmente superiori al passato e potenzialmente devastanti, se solo qualche gruppo fosse riuscito a procurarsi armi di distruzione di massa –, essi ritenevano di non poter fare a meno della libertà d'azione e della rapidità proprie di questa linea di condotta. Al Panel toccava dunque proporre una visione alternativa che, da una parte, mostrasse all'America la superiorità anche pratica di un approccio multilaterale e, dall'altra, permettesse alla comunità internazionale di raggiungere un'identità di

vedute circa le principali sfide di questa nostra epoca. Il multilateralismo implica, infatti, che la cooperazione internazionale si istituzionalizzi (cioè, diventi in qualche misura automatica) grazie alla percezione collettiva dell'indivisibilità del bene che si vuole raggiungere, la pace ad esempio, o del male che si vuole evitare. Da tale percezione, spesso frutto di una vera e propria costruzione sociale⁴, discende infatti l'indivisibilità del gruppo impegnato a perseguire l'obiettivo stabilito⁵. Ora, è sin troppo evidente che porre il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa come minacce prioritarie, quasi esclusive, come hanno fatto gli Stati Uniti con i loro alleati all'indomani dell'attacco alle Torri, mettendo la *War on terror* e la guerra «in anticipo» ufficialmente al centro della propria strategia d'azione (cfr. par. 3.1), rischiava di creare una profonda spaccatura in seno alla comunità internazionale, spaccatura che avrebbe impedito al multilateralismo incarnato dall'Onu di funzionare.

Con le sue 101 raccomandazioni, il Rapporto dell'High-level Panel, dal titolo programmatico *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (dicembre 2004), non si presta a essere riassunto, né la varietà delle questioni che tocca favorisce una valutazione complessiva. Ma la sua impostazione di fondo è chiara. Poiché il mondo è sempre più interdipendente⁶, la cooperazione multilaterale è sempre più essenziale per raggiungere qualsiasi obiettivo significativo. Occorre dunque che la comunità internazionale si dia una concezione condivisa delle minacce alla sicurezza, che naturalmente deve tener conto delle diverse sensibilità.

Il Panel ne propone così una «allargata», nella quale confluisce una gamma di sfide assai ampia: alle guerre interstatali classiche vengono accostate le guerre civili e le violazioni su larga scala dei diritti umani, la proliferazione delle armi di distruzione di massa (nucleari, chimiche e batteriologiche), la povertà, le malattie, il degrado ambientale, il crimine organizzato transnazionale. Tanto ampia che nella concezione suggerita non faticano a riconoscersi i vari «gruppi» presenti nella comunità internazionale: Stati Uniti e alleati stretti da una parte, concentrati più che altro sul terrorismo e la proliferazione, come si è detto; i paesi del Sud del mondo, preoccupati soprattutto degli effetti perversi della propria arretratezza e però attenti a non incoraggiare sviluppi a livello internazionale che indeboliscano il principio di sovranità da cui si sentono protetti; e, da ultima, la fascia intermedia di quei paesi che riconoscono l'insieme delle minacce individuate dal Panel, ma che sono pure inclini a una protezione «energica» dei diritti umani⁷. Se dunque l'esigenza era quella di integrare le diverse *constituencies* per risolvere il problema *politico* di costruire un'identità di vedute nel campo della sicurezza sulla base della quale la comunità internazionale

potesse darsi un'unità di intenti che, con la guerra in Iraq, sembrava essere venuta meno persino fra i paesi occidentali, il Panel vi ha dato risposta, raggiungendo risultati quasi unanimemente considerati niente affatto disprezzabili.

All'obiezione critica di Michael J. Glennon, secondo il quale il «contesto storico è trascurato o non correttamente ricostruito» e il Rapporto «manifesta tutti i noti limiti dell'idealismo platonico vecchio stile, ignorando gli incentivi e i disincentivi che derivano dalla realtà del mondo e ai quali gli stati reagiscono»⁸, risponde Edward Luck, uno dei più profondi conoscitori dell'Onu e dei processi di riforma che hanno interessato l'organizzazione. Ciò «è ben possibile – scrive –, ma l'obiettivo primario del Panel era formulare una visione complessiva e convincente di come le sfide alla sicurezza stanno evolvendo. Non c'è nulla di strano nel fatto che uno studio promosso dalle Nazioni Unite sia debole sotto il profilo politico e storico, precisamente perché le dinamiche del multilateralismo scoraggiano un'analisi schietta. Una siffatta indagine, il Signore non voglia, potrebbe far venir meno l'assunto della comunanza di interessi e di destino al quale una scuola di difensori dell'Onu è disperatamente attaccata e che il Panel ha fatto proprio. L'argomento che tali istituzioni e norme sono necessarie perché persistono profonde differenze di prospettiva e di interessi fra gli Stati, e queste devono trovare una pacifica composizione, è invece trattato in modo piuttosto sbrigativo nel Rapporto»⁹. Considerando il mandato del Panel, difficile stupirsi tuttavia che abbia scelto questo approccio.

Dalla diagnosi dei pericoli e dalla crescente esigenza di autentica prevenzione che ne deriva, il documento fa quindi discendere una corrispondente esigenza di potenziare la *governance* internazionale – di qui le preoccupazioni dei paesi del Sud del mondo, che temono politiche più intrusive da parte dei paesi economicamente sviluppati – e, per quanto riguarda il mantenimento della pace, riafferma la validità delle disposizioni della Carta, respingendo l'idea che le circostanze inducano – e in qualche modo quindi giustificino – un'interpretazione estensiva della legittima difesa oltre l'ipotesi dell'imminenza di un attacco armato (ex art. 51), perché la guerra preventiva contro minacce in via di formazione, come quella condotta in Iraq, minerebbe i principi che stanno alla base dell'ordine internazionale, finendo per marginalizzare l'Onu che li serve.

Il Segretario Generale, sulla base delle indicazioni del Panel, ha poi prodotto un suo Rapporto, dal titolo *In Larger Freedom*, che è una sorta di «libro bianco» della riforma. Nel presentarlo all'Assemblea Generale, il 21 marzo del 2005, egli affermava infatti: «Proverete la tentazione di trattare questo elenco [di questioni da affrontare] come un menù *à la*

carte, dal quale scegliere soltanto ciò che vi è gradito», ma «in questo caso un simile approccio non funzionerà. Ciò che propongo è una strategia globale».

L'impostazione scelta da Annan è stata criticata – anche e soprattutto da chi ha a cuore il futuro dell'organizzazione – per le aspettative immense, e dunque inevitabilmente destinate a essere frustrate, che ha ingenerato, e per la modalità «prendere o lasciare» che l'ha contraddistinta. Luck definisce addirittura «irresponsabile»¹⁰ da parte del Segretario Generale l'aver presentato la situazione come critica al punto da imporre una radicale riforma strutturale dell'Onu, pena la sua irrilevanza, giacché nulla nella storia dell'organizzazione e nella situazione politica del momento autorizzava a ritenere che persino una simile pressione avrebbe indotto i paesi membri a risolvere i complessi, politicamente delicati e annosi problemi sul tappeto¹¹. Tuttavia, il giudizio sull'insieme del processo di riforma innescato dalle iniziative appena illustrate non è negativo: «Nonostante taluni gravi errori di giudizio, alcune cose buone sortirà [...]. Ha consentito intanto di verificare l'impegno degli Stati membri nei confronti dell'organizzazione e ne è emerso che è sostanzialmente solido, benché superficiale e funzionale al raggiungimento di interessi individuali come sempre. Ha poi contribuito a far conseguire un ampio accordo, se non un vero e proprio consenso, sulla necessità di modificare significativamente le modalità di gestione dell'organizzazione, in modo da renderla più efficiente, trasparente e responsabile»¹². Se proporre il «pacchetto» delle riforme come un insieme coerente e non frazionabile è stata dunque quanto meno una mossa azzardata da parte di Annan, mettere l'organizzazione al centro del processo della propria riforma riflette la centralità del multilateralismo nell'attuale ordine internazionale e al contempo la ribadisce e la rafforza. Inoltre, ora sono chiari gli obiettivi che la comunità internazionale – ovvero segmenti della stessa variamente combinati – considera importante raggiungere prima o poi, quando cioè saranno singolarmente venuti a maturazione, per rafforzare l'Onu, ed è confrontandoli con questo elenco ideale di traguardi che gli avanzamenti saranno d'ora in avanti misurati. Il percorso che ha condotto al Summit, per quanto discutibile e discusso, ha quindi un valore politico che sarebbe miope sottovalutare.

4.3. 14-16 settembre 2005. Appuntamento a New York

Preceduto dunque da un intenso lavoro diplomatico intorno ai nodi politicamente più delicati, il Summit che ha richiamato al Palazzo di Vetro circa 170 capi di Stato e di governo nel settembre 2005 era stato co-

struito attorno a un'agenda estremamente ambiziosa. Almeno nove le grandi questioni sul tappeto:

- sviluppo
- disciplina dell'uso della forza (compresa l'autodifesa preventiva)
- non-proliferazione e disarmo
- elaborazione di una definizione di terrorismo che consenta la sottoscrizione di una convenzione generale
- assunzione di una piena «responsabilità di proteggere» i diritti umani elementari
- istituzione di una Peacebuilding Commission
- riforma della screditata Commissione per i Diritti umani
- riforma del Consiglio di Sicurezza
- riforma amministrativa dell'organizzazione.

Su alcune questioni, come era ragionevole attendersi, non si è trovato un accordo – la riforma del Consiglio di Sicurezza, cui è dedicato il prossimo paragrafo, è forse la più importante nella categoria –, mentre altre sono state affrontate e, a distanza di qualche mese dall'evento, si osservano i risultati concreti di questo successo. L'accordo, per quanto parziale, ha peraltro rischiato di essere mancato del tutto per effetto dell'accreditamento ritardato (a causa delle resistenze interne) dell'ambasciatore statunitense Bolton, il cui esordio al Palazzo di Vetro è consistito nella presentazione di svariate centinaia di emendamenti alla bozza di documento conclusivo. Questa era frutto, ovviamente, di una lunga e complessa trattativa diplomatica soprattutto fra Nord e Sud del mondo, e rifletteva una sorta di patto fra i due emisferi basato sull'istituzione di un legame stretto e diretto fra sicurezza e sviluppo. La messa in discussione del reimpegno americano nei *Millennium Development Goals*, e in particolare rispetto all'obiettivo di portare allo 0,7 per cento del prodotto nazionale lordo dei paesi sviluppati il livello degli aiuti pubblici allo sviluppo entro il 2015¹³, ha rischiato di impedire l'adozione dell'*Outcome document*, un'eventualità che avrebbe sancito pubblicamente, drasticamente e forse irrimediabilmente, la frammentazione e la contrapposizione di opinioni e interessi in seno alla comunità internazionale. Il fatto che le obiezioni americane su questo specifico punto siano poi rientrate ha consentito, grazie a un lavoro diplomatico condotto a ritmo incalzante sino all'ultimo minuto, di evitare l'imbarazzante circostanza di un vertice-fantasma per assoluta mancanza di risultati conseguiti.

Su alcune questioni per nulla secondarie, tuttavia, non si sono davvero fatti passi in avanti. Lasciando da parte il Consiglio di Sicurezza, così è stato per la disciplina dell'uso della forza – un aspetto che sa-

rebbe stato cruciale affrontare per ristabilire pienamente la credibilità dell'organizzazione¹⁴, anche in considerazione del fatto che nella *National Security Strategy* resa pubblica il 16 marzo 2006¹⁵ gli Stati Uniti hanno ribadito il proprio diritto ad agire in forma preventiva contro minacce in via di formazione¹⁶ (cfr. par. 3.1). Non si sono parimenti registrati passi avanti nell'adozione di una definizione di terrorismo condivisa, ed è quindi rimasta senza risposta l'esigenza di sottoscrivere finalmente una convenzione generale che favorisse le strategie di contrasto del fenomeno¹⁷. Lo stesso si può dire per la non proliferazione e il disarmo, tema che, insieme a quello della riforma amministrativa dell'organizzazione¹⁸, ha registrato una contrapposizione particolarmente difficile da superare fra Stati Uniti e Sud del mondo. Accordi che hanno richiesto e ancora richiederanno attività diplomatica per raggiungere i propri obiettivi hanno riguardato il reimpegno per lo sviluppo, in sintonia con quanto deciso nel Summit del Millennio nel 2000 (cfr. par. 1.4), l'istituzione di una Peacebuilding Commission – varata nel dicembre 2005 – e la sostituzione della Commissione con il Consiglio permanente per i Diritti umani, realizzata nel marzo 2006 nonostante l'insoddisfazione degli Stati Uniti. Di entrambe si dirà più avanti.

Qualche parola merita di essere spesa ancora sul tema della «responsabilità di proteggere». L'impiego di questa formula nel discorso pubblico degli ultimi mesi ha dato l'impressione che la comunità internazionale avesse assunto l'impegno, in caso di violazioni gravi ed estese, di tutelare i diritti umani di tutti gli individui in modo sostanzialmente automatico. Il che avrebbe ovviamente configurato una sorta di «intervento umanitario obbligatorio» qualora una qualunque popolazione fosse stata vessata senza che il relativo governo intervenisse. In realtà, nel documento conclusivo del Vertice, ai paragrafi 138-140 (parte IV), gli Stati riconoscono che «ciascuno Stato ha la responsabilità di proteggere i propri cittadini dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità», mentre «la comunità internazionale dovrebbe, seguendo modalità appropriate, incoraggiare e coadiuvare gli Stati nell'esercizio di questa responsabilità» (par. 138). In caso di violazioni della portata specificata, ed esaurite le misure e le modalità previste dai Capitoli VI e VIII della Carta, gli Stati membri «sono pronti [prepared to] ad agire collettivamente, in modo tempestivo ed efficace, attraverso il Consiglio di Sicurezza, nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite, incluso il Capitolo VII» (par. 139) che disciplina le azioni coercitive. Non vi sono dunque sostanziali novità rispetto al passato, ma lo stesso fatto che questa formulazione sia entrata a far parte del lessico delle relazioni internazionali ingenera aspettative nelle opinioni pubbliche che gli Stati, specialmente in considerazione del desiderio crescente

di ammantare di eticità la propria politica estera, faranno più fatica a tradire. Ma naturalmente l'esigenza sempre più sentita di proteggere gli esseri umani ovunque abbiano in sorte di risiedere ribadisce la centralità del Consiglio di Sicurezza, ormai costantemente chiamato a compiere scelte che toccano la vita di tanti membri della comunità globale.

4.4. Missione impossibile. La riforma del Consiglio di Sicurezza

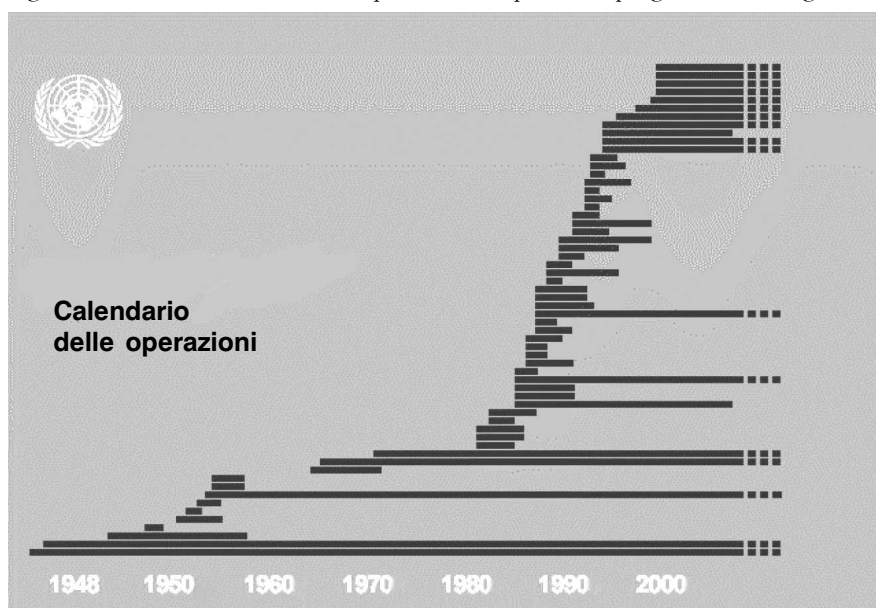
Sui giudizi negativi circa l'esito del Summit di settembre ha sovente pensato, più di qualsiasi altro elemento, la mancata riforma del Consiglio di Sicurezza. Ciò è del tutto comprensibile per una serie di solidissime ragioni, anche se, per altrettante ragioni ugualmente valide, meno giustificato di quanto non si sarebbe portati intuitivamente a concludere.

Il Consiglio è il cuore del sistema di sicurezza collettiva costruito attraverso l'Onu dopo il secondo conflitto mondiale, quando lo strazio di cinquanta milioni di vite seppe incoraggiare il più irrealistico dei progetti: «salvare le generazioni future dal flagello della guerra»¹⁹. Proprio a quest'organo è demandato infatti, da parte della comunità internazionale, il «governo» dell'uso della forza.

Con la fine dell'antagonismo fra Stati Uniti e Unione Sovietica, che ne aveva a suo tempo ostacolato il funzionamento, e l'emergere di nuove minacce alla sicurezza sotto forma di crisi accompagnate da violazioni su vasta scala dei diritti umani²⁰, l'attività del Consiglio è divenuta ancora più cruciale, oltre che intensa, ed è stata accompagnata da una costante copertura mediatica. Successi e fallimenti si sono ovviamente alternati. I fallimenti – come la tragica omissione che ha permesso il massacro di ottocentomila persone in Rwanda nel 1994 – sono stati spesso enfatizzati più dei successi, secondo l'adagio *good news is no news*, ma non v'è dubbio che l'attenzione e le aspettative intorno all'efficacia dell'attività del Consiglio, e dunque della comunità internazionale, nel contrastare, o quanto meno contenere, fenomeni pericolosi e gravemente lesivi dei principi della Carta sono enormemente cresciute dopo l'Ottantanove (vedi fig. 4.1).

Naturalmente, questa condizione di maggiore esposizione del Consiglio di Sicurezza ne ha pure fatto emergere con crescente chiarezza i limiti, legati soprattutto alla sua composizione e alle sue principali regole di funzionamento. Costituito da 15 membri, di cui 5 permanenti con potere di veto e 10 eletti dall'Assemblea Generale con mandato biennale non immediatamente rinnovabile, nel rispetto dei criteri del contributo al mantenimento della pace e dell'equa distribuzione geografica, l'orga-

Figura 4.1 – L'incremento delle operazioni di peacekeeping dell'Onu negli anni

Fonte: www.un.org

no è stato riformato una sola volta nel 1963²¹. Originariamente composto da 11 membri (5 permanenti e 6 a rotazione), esso era apparso sottodimensionato rispetto alla *membership*, già allora più che raddoppiata rispetto a quella iniziale (da 51 paesi a 112). Oggi i membri delle Nazioni Unite sono 191, ed è comprensibile che si denunci una crisi di rappresentatività di questo organo essenziale per il conseguimento delle finalità dell'organizzazione: se il rapporto fra numero dei componenti del Consiglio e totale degli Stati membri era inizialmente di 1 a 5, nel 2006 si avvicina a 1 a 13. Ovviamente questo problema viene sollevato soprattutto dai paesi del Sud del mondo, il cui peso in termini demografici, economici e politici è enormemente cresciuto nel tempo senza che ciò si riflettesse in un adeguato riconoscimento sul piano istituzionale nell'ambito dell'organizzazione.

Non v'è dubbio che la scarsa rappresentatività del Consiglio di Sicurezza può minare la legittimità dell'Onu nel suo complesso, e questa preoccupazione assume particolare gravità in un momento in cui si è riconosciuto che, per far fronte alle nuove minacce alla sicurezza, è necessario adottare politiche pubbliche internazionali «strutturali» – non occasionali, cioè, quali l'intervento umanitario – alquanto intrusive. Queste ultime, per il fatto di toccare un nervo assai sensibile per i paesi me-

no potenti, ovvero il rispetto del principio di sovranità, richiedono infatti una forte legittimazione, che può venire soltanto dall'Onu in quanto organizzazione internazionale politica che ha praticamente realizzato la propria vocazione universale.

In secondo luogo, è fin troppo facile osservare che la struttura dell'organismo è datata. I membri permanenti sono i vincitori del secondo conflitto mondiale e a testimoniare il cambiamento del quadro politico sta il fatto che due dei candidati all'acquisizione di questo *status* privilegiato sono notoriamente Giappone e Germania, entrambi sconfitti in quella guerra ormai lontana. Inoltre, il potere di veto riflette esigenze fortemente legate alla struttura del sistema internazionale dell'epoca della stesura della Carta, meno del giorno d'oggi in quanto, di questi tempi, a costituire un problema è spesso l'inazione e un eventuale «blocco» del Consiglio può venire aggirato – come nel caso del Kosovo o della guerra in Iraq (quando neppure si attese che un veto fosse espresso) – sapendo che non ci saranno conseguenze significative sul piano dei rapporti internazionali. Appaiono dunque valide le ragioni di chi osserva che, anche per evitare il ricorso a un'interpretazione estensiva della legittima difesa (disciplinata dall'art. 51) a fronte delle nuove minacce legate al terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, serve un Consiglio di Sicurezza più autorevole ed efficace, due qualità che dipendono anche dal superamento dei problemi appena indicati. Il senso di fallimento che ha accompagnato la mancata riforma dell'organo, influenzando significativamente il giudizio complessivo sul Vertice, non è dunque ingiustificato.

Si tenga conto, peraltro, che la sproporzionata attenzione dedicata a questo singolo aspetto, pur centrale nell'economia generale della riforma, è dipesa anche dai lavori preparatori del Vertice, ovvero dall'apparente «finestra di opportunità» offerta ai paesi che aspirano con qualche probabilità di successo a esservi ammessi in forma permanente. L'annosa questione è stata nuovamente inserita in agenda dall'High-level Panel attraverso il proprio Rapporto – sebbene neanche i membri di questo pur ristretto comitato di saggi siano riusciti a convenire su un modello da offrire alla discussione e ne abbiano proposti due fra loro alternativi – ed è stata ripresa dal Segretario Generale nel suo successivo *In Larger Freedom*²². Ma questo ancora non basterebbe a spiegare la determinazione mostrata dai G4 – i più forti candidati alla promozione: Germania, Giappone, India e Brasile – nel dedicarsi a questo nodo della riforma, che ha finito per attirare in via quasi esclusiva l'attenzione dei media.

La scelta di Annan di porre la riforma come un progetto complessivo da prendere o lasciare, non realizzabile, cioè, attraverso un processo

di tipo incrementale, pena la definitiva marginalizzazione dell'organizzazione, ha ingenerato in questi quattro paesi la sensazione di essere chiamati a sfruttare un'occasione storica che non si sarebbe ripresentata²³. I lavori preparatori del Summit, che, non lo dimentichiamo, sono durati praticamente due interi anni, e l'instancabile attività diplomatica attorno a questo specifico punto hanno dunque notevolmente contribuito a ingenerare nella pubblica opinione l'aspettativa di un successo in verità quanto mai improbabile.

Il fallimento, tuttavia, quando si è puntualmente verificato, ha alimentato la delusione. Vale allora la pena di chiedersi, da una parte, se sia ragionevole legare il giudizio sul Vertice nel suo complesso alla riforma «impossibile» del Consiglio di Sicurezza e, dall'altra, se l'attuale composizione e i meccanismi di funzionamento dell'organo costituiscano impedimento grave a un efficace svolgimento delle sue funzioni da parte dell'organizzazione, il cui fine supremo è appunto il mantenimento della pace. Ovvero, se l'applicazione di una delle proposte avanzate per la riforma del Consiglio ne avrebbe automaticamente migliorato il rendimento.

Innanzitutto, la fiducia nella riformabilità dell'organo appariva modesta anche in chi la riforma ha promosso. Né, in verità, avrebbe potuto essere diversamente, dato che di riforma istituzionale delle Nazioni Unite, e dunque del Consiglio, si è tornati a parlare, dopo l'allargamento compiutosi nel 1965, a partire dal 1974 (ma la proposta era stata avanzata già nel 1969) e con maggiore energia dal 1993, senza ottenere alcun risultato. Entrambe le proposte formulate dallo High-level Panel, che ne riprendono due sul tappeto da tempo, porterebbero i seggi da 15 a 24: il cosiddetto **Modello A** attraverso l'istituzione di 6 nuovi seggi permanenti senza potere di veto e di 3 seggi a rotazione biennale. La complessiva ripartizione geografica sarebbe la seguente:

Area regionale	Numero di Stati	Seggi permanenti (già esistenti)	Nuovi seggi permanenti	Seggi non permanenti (2 anni non rinnovabili)	Totale
Africa	53	0	2	4	6
Asia e Pacifico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
Americhe	35	1	1	4	6
Totale Modello A	191	5	6	13	24

Il **Modello B** prevede invece l'istituzione di 8 nuovi seggi non permanenti con mandato quadriennale rinnovabile e di 1 solo seggio a durata biennale. La distribuzione geografica risulterebbe:

Area regionale	Numero di Stati	Seggi permanenti (già esistenti)	Nuovi seggi con mandato quadriennale rinnovabile	Seggi non permanenti (2 anni non rinnovabili)	Totale
Africa	53	0	2	4	6
Asia e Pacifico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
Americhe	35	1	2	3	6
Totale Modello B	191	5	8	11	24

Mentre il primo modello riproduce la struttura attuale soltanto ampliandola, il secondo introduce la novità dei cosiddetti seggi semi-permanenti per via dell'immediata rieleggibilità. Quest'ultimo configura un Consiglio di Sicurezza «a cerchi concentrici», con al cuore i vecchi membri permanenti, poi i seggi quadriennali rinnovabili e quindi i biennali per i quali non è prevista l'immediata rieleggibilità – proposta che si avvicina parecchio a quella per la quale l'Italia si è spesa con molta energia da tempo (vedi riquadro *L'Italia all'Onu*).

L'Italia all'Onu

L'Italia, sesto maggior contribuente al bilancio ordinario delle Nazioni Unite, svolge da tempo un'intensa attività diplomatica volta a evitare che un'eventuale riforma del Consiglio di Sicurezza finisca per ridimensionare il suo ruolo internazionale. Una circostanza che si verificherebbe senz'altro se il nuovo Consiglio accogliesse alcuni nuovi membri permanenti – promozione alla quale l'Italia non è candidata – e in particolare se questo status venisse conferito a un terzo paese europeo, nella fattispecie la Germania. Una soluzione gradita agli Stati Uniti sin dagli anni Novanta – il cosiddetto quick fix – prevedeva infatti l'attribuzione di questo ambito riconoscimento proprio alla Germania e al Giappone. La linea italiana, cui hanno aderito un centinaio di membri dell'Onu riuniti sotto l'etichetta Uniting for Consensus, privilegia dunque l'ipotesi di istituire seggi a rotazione più lenta rispetto a

quella biennale prevista attualmente e caratterizzati da immediata rieleggibilità. Una proposta ripresa dal modello B del Panel.

Questa soluzione affiderebbe ai gruppi regionali il compito di scegliere i propri rappresentanti nonché di stabilire la durata del loro mandato che, se regolarmente rinnovato, configurerebbe di fatto seggi semi-permanenti. Il notevole pregio di una soluzione di questo tipo è che incrementerebbe significativamente la rappresentatività dell'organo (poiché i paesi scelti su base regionale avrebbero il compito di parlare a nome di tutti gli appartenenti all'area), senza penalizzarne la funzionalità, una caratteristica che mal si concilia con una membership ampliata di molto. Favorire una rappresentanza delle realtà regionali consentirebbe tra l'altro di coinvolgere nell'attività del Consiglio di Sicurezza tanti paesi che inevitabilmente si sentono marginali e che continuerebbero a sentirsi tali se l'ampliamento dei seggi si realizzasse attraverso il semplice incremento di quelli permanenti.

D'altro canto una soluzione di questo genere comporta, come minimo, che vengano ridefinite le aree regionali (un elemento comune ai modelli A e B del Panel), in quanto quelle attuali appartengono ad una realtà geopolitica superata, e magari si opti esplicitamente per un riconoscimento formale delle organizzazioni regionali. Una scelta, quest'ultima, non scevra di problemi.

Un simile potenziamento del ruolo delle organizzazioni regionali sarebbe certamente ragionevole per l'Unione Europea. I venticinque contribuiscono infatti per una quota pari al 38 per cento del bilancio ordinario dell'Onu; se si sommano i contributi di Bruxelles con quelli nazionali, l'Unione Europea copre circa il 50 per cento del finanziamento di fondi e programmi dell'organizzazione e i governi europei votano in modo omogeneo all'Assemblea Generale circa nel 90 per cento dei casi. Dati questi che sollecitano pure una riflessione su quanto pesino le divisioni interne all'Europa sulla politica mondiale.

L'irragionevolezza di legare la valutazione dell'esito complessivo del Vertice alla riforma del Consiglio di Sicurezza emerge con chiarezza non appena si osservino le resistenze che provoca qualsiasi intervento volto a modificare la situazione attuale.

Gli Stati Uniti sono contrari a un ampliamento significativo dell'organo, e integrare 9 nuovi membri è considerato tale. La soluzione che l'America predilige è quella di prevedere 1 o al massimo 2 nuovi seggi per-

manenti e 2 o 3 seggi a rotazione biennale: complessivamente non più di 5, dunque. Una soluzione che non soddisfa chi ha a cuore soprattutto il problema di una maggiore rappresentatività del Consiglio²⁴. L'unico paese del quale gli Stati Uniti vedrebbero con favore la promozione al rango di membro permanente è il Giappone²⁵, ma naturalmente la Cina si oppone strenuamente (vedi riquadro *La Cina all'Onu*). La sola prospettiva, come noto, ha scatenato manifestazioni di piazza nel paese, ovviamente tollerate dal governo. Gli altri membri permanenti, il cui prestigio sulla scena internazionale è rafforzato da questo *status* privilegiato, come la Russia, tendono comprensibilmente al conservatorismo, sebbene Francia e Gran Bretagna siano più favorevoli all'incremento dei seggi permanenti sin dagli anni Novanta, epoca in cui dominava l'ipotesi *quick fix*, ovvero la promozione «secca» di Germania e Giappone.

Ma importanti tensioni si evidenziano anche a livello regionale, dividendo gli aspiranti candidati e facendo emergere – o riemergere – contrapposizioni variamente motivate. L'Italia ha energicamente osteggiato la candidatura tedesca, l'eventuale successo della quale l'avrebbe relegata a un perenne ruolo di secondo piano nel mondo e, di riflesso, in Europa²⁶. Il Pakistan si oppone naturalmente alle mire indiane. Dei G4 non fa parte nessun paese africano per la semplice ragione che non è stato raggiunto neppure un accordo di massima su chi debba rappresentare il continente nero, benché Egitto, Sudafrica e Nigeria siano i contendenti più accreditati. Peraltro, i paesi africani tendono a rivendicare il potere di veto per i nuovi membri permanenti, affinché non sia creata una serie B in questo gruppo ristretto, mentre gli altri in lizza per il riconoscimento appaiono più malleabili (realistici?) su un punto che ritengono indigeribile per gli Stati Uniti in primo luogo. E l'opposizione americana sarebbe un fattore dirimente a danno della riforma, ovviamente. Come pure quella della Cina, finalizzata a ostacolare il disegno giapponese, giacché per modificare la composizione del Consiglio occorre emendare la Carta, l'art. 23 per la precisione, e ciò può avvenire soltanto se tutti i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza si esprimono a favore²⁷. È facile prevedere che su una questione di tale rilevanza il potere di veto (attraverso la mancata ratifica) sarebbe largamente esercitato, bloccando qualsiasi riforma non pienamente gradita ai P5, o anche soltanto al P1, come vengono familiarmente denominati gli Stati Uniti, a sottolineare che una gerarchia esiste all'interno dell'organizzazione ed è ben chiara a tutti.

Questa panoramica rende la domanda iniziale addirittura retorica. Senza un accordo politico non si fa nessuna riforma istituzionale, specialmente quando il tasso di politicità della decisione è elevato, e in questo caso di convergenze sulle questioni cruciali non ve ne è neppure

re l'ombra. La riforma del Consiglio di Sicurezza non è dunque in vista, tanto è vero che in materia «il Documento del Vertice Onu ha imboccato la via meno impegnativa; ha scelto di non scegliere, rinviando l'analisi della questione all'Assemblea Generale. Ad ulteriore riprova delle divergenze insanabili che contrassegnano il dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza, il Documento non fa alcun cenno alle ipotesi di riforma avanzate dal Panel. Segno evidente che le proposte del Gruppo di saggi nominato dal Segretario Generale potrebbero verosimilmente essere accantonate [...]. L'impressione generale è che, dopo il neo-attivismo delle iniziative e delle proposte di modifica della composizione del Consiglio degli ultimi anni, il dibattito sulla riforma [...] sia destinato ad avviarsi verso un lungo periodo di stagnazione»²⁸. Non è detto, tuttavia, che per questo stallo la comunità internazionale non pagherà un prezzo.

Date le difficoltà di prevedere progressi, il quesito cruciale diviene comunque un altro. Quanto può essere efficace l'Onu nello svolgere il proprio compito primario in mancanza di questa riforma? Naturalmente, le opinioni sono varie e non sempre dettate da considerazioni nobilmente disinteressate: chi aspira a far parte del Consiglio in maniera stabile giurerà che una maggiore rappresentatività ne migliorerebbe straordinariamente il rendimento. In realtà, *Uniting for Consensus*, il gruppo di cui è parte attiva l'Italia e che caldeggia l'istituzione della categoria dei membri semi-permanenti – un'ipotesi apparentemente più praticabile, se non altro perché meno rigida e definitiva della sua alternativa –, riconosce esplicitamente che «in se stesso l'allargamento del Consiglio non garantisce che pace e sicurezza siano servite più efficacemente». Secondo Mats Berdal, che propone una visione comune fra gli esperti, «ci sono in verità buone ragioni a sostegno del punto di vista diametralmente opposto: l'allargamento renderebbe il Consiglio più impacciato, più in difficoltà nel raggiungere il consenso e quindi più esposto alle defezioni, soprattutto da parte degli Stati Uniti. Una via più promettente sarebbe concentrarsi su ulteriori progressi nel miglioramento dei metodi di lavoro del Consiglio stesso, che assicurino maggiore trasparenza e responsabilità nelle sue attività quotidiane»; ciò richiede un'effettiva comunanza di vedute, ma si tratta pur sempre di cambiamenti molto meno dirompenti rispetto a quelli imposti da qualsiasi forma di allargamento²⁹.

Molti aspetti del funzionamento delle attività intraprese dalle Nazioni Unite nel campo del mantenimento della pace possono – e dovrebbero – essere rivisti, ma fortunatamente ciò può avvenire, in molti casi, senza emendamenti o una revisione della Carta. L'agenda è nutrita e va dal miglioramento dei meccanismi delle sanzioni – più che mai d'attualità di questi tempi per la vicenda iraniana – a una riforma che incrementi

l'efficacia di operazioni di *peacekeeping* sempre più complesse, a partire dalle proposte formulate nell'interessante e articolato Rapporto Brahimi del 2000. La creazione di relazioni stabili con le organizzazioni regionali cui sempre più sovente diventa necessario delegare le attività in questione è un altro punto importante all'ordine del giorno, come la modifica della prassi operativa dell'organo per integrare quei soggetti appartenenti alla società civile – organizzazioni non governative e imprese, ad esempio – sempre più attive ed essenziali nei teatri di crisi e nelle fasi di ricostruzione post-bellica³⁰.

Le vicende legate alla riforma del Consiglio di Sicurezza fanno tornare in mente la scoraggiata e scoraggiante considerazione di Samantha Power secondo la quale «le imperfezioni del sistema onusiano furono palesi fin dalla fondazione. L'organizzazione poggiava su evidenti contraddizioni. In primo luogo, la sua creazione era necessaria perché non si poteva contare su Stati avidi e bellicosi per evitare la guerra, rispettare i diritti dei loro cittadini o alleviare le sofferenze dei popoli insediati fuori dalle loro frontiere. Eppure, è a questi stessi Stati egoisti che l'organizzazione affidava la messa in opera dei principi delle Nazioni Unite»³¹. Proprio per questo moderare le aspettative, accettare l'incrementalismo e soprattutto puntare sul potenziamento della funzionalità dell'organizzazione, sottraendola alle dispute che investono prestigio e rapporti di forza, senza cedere allo sconforto è un atteggiamento dovuto in chi crede che, per le ragioni testé ricordate, un mondo senza l'Onu sarebbe comunque più difficile³².

La Cina all'Onu

La Repubblica Popolare Cinese (Rpc) occupa un seggio nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dal 1971, anno in cui prese il posto di Taiwan come quinto membro permanente con potere di veto. Da allora, l'atteggiamento di Pechino all'interno dell'istituzione cardine dell'ordine mondiale contemporaneo ha registrato significative variazioni di rotta, passando dalla freddezza degli anni Settanta a una più intensa partecipazione dopo la fine della Guerra fredda. Questa tendenza è stata interpretata come una prova del crescente peso della Cina a livello globale, ma anche come effetto dell'«apprendimento» delle dinamiche istituzionali multilaterali da parte della Rpc. Secondo alcuni, la Cina è vicina a divenire il responsabile stakeholder del sistema internazionale auspicato di recente dal sottosegretario di Stato americano Robert Zoellick.

La traiettoria della politica estera cinese, però, è tutt'altro che lineare. Pechino ha più volte fatto uso del proprio arsenale diplomatico, compreso il diritto di veto, per bloccare operazioni di natura umanitaria e opporsi alla richiesta di adesione all'Onu avanzata da minuscoli Stati della Micronesia. Si tratta di prese di posizione all'apparenza incomprensibili, se si valuta il merito delle risoluzioni bocciate. Gli unici due veti espressi dalla Cina dopo il 1989 riguardano una piccola operazione di monitoraggio in Guatemala nel 1997 e l'estensione di una missione di consolidamento della pace in Macedonia nel 1999. Altrettanto assurda può apparire l'astensione cinese in occasione del voto per l'ingresso alle Nazioni Unite di Nauru (1999) e Tuvalu (2000).

La ratio del comportamento di Pechino diviene manifesta solo se si considera che tutti i paesi oggetto dell'ostilità cinese avevano subito il fascino della «diplomazia dei dollari» di Taiwan, dando a Taipei il proprio riconoscimento politico. È dunque attraverso la lente delle dinamiche politiche interne che il governo della Rpc interagisce con il sistema internazionale, a prescindere dal merito delle questioni umanitarie sul tappeto. In modo analogo, la Cina tende a sfruttare la propria influenza diplomatica con opportunismo, estraendo ricompense da terzi (in particolare dagli Stati Uniti) in cambio di un atteggiamento cooperativo sulle delibere che riguardano conflitti in aree del mondo di minor interesse per lei. A questo proposito Alastair Johnson parla di «adattamento» più che di apprendimento cinese delle regole del sistema internazionale. Peraltro, Pechino ha a più riprese superato le diplomazie occidentali sul terreno delle regole che l'Occidente stesso ha creato: nella Commissione Onu per i Diritti umani, ad esempio, dal 1992 al 2001 la Cina ha saputo mettere insieme una coalizione sufficiente per bloccare ogni risoluzione sgradita. Secondo il criterio della maggioranza semplice, dunque, la Cina è oggi pienamente collocata nella comunità internazionale: la costituzione del nuovo Consiglio per i Diritti umani (marzo 2006) con il voto favorevole di Pechino in Assemblea Generale e l'opposizione degli Stati Uniti ne è la riprova.

Nel quadro di questo Rapporto, la domanda centrale è dunque se all'appuntamento con il mondo del 2006 – unipolare in termini di potenza relativa, ma costretto al multilateralismo per realizzare politiche dotate di reale efficacia – la Cina si presenti in veste di co-tutore dello status quo geopolitico, oppure con un atteggiamento revisionista. Per tentare una risposta occorre osservare la

politica estera cinese attraverso il prisma della stabilità socio-politica interna del paese: in continuità con la tradizione imperiale, il governo di Pechino interagisce con le dinamiche internazionali in modo strumentale alla sicurezza del potere centrale. E se ciò era ieri legato alla sicurezza dei confini nazionali, oggi la stabilità interna è in primo luogo funzione del consolidamento dello sviluppo economico (cfr. par. 1.3).

Per raggiungere questo obiettivo la Cina necessita come mai prima di un ambiente internazionale pacifico. Le risoluzioni adottate dall'Assemblea Nazionale del Popolo nel marzo 2006 sottolineano questo punto, auspicando un ruolo attivo di Pechino alle Nazioni Unite per garantire la pace e lo sviluppo del mondo. In questa chiave il crescente coinvolgimento cinese al Palazzo di Vetro è un fatto di rilievo: Rosemary Foot calcola che tra il 1970 e il 1996 il governo cinese sia passato da un'adesione del 15-20 per cento in tema di accordi di controllo degli armamenti all'attuale 85-90 per cento. Questa evoluzione si rispecchia anche nella crescente partecipazione di osservatori e forze di polizia cinesi in operazioni di peacekeeping promosse dall'Onu. Il Libro Bianco sullo Sviluppo Pacifico approvato da Pechino nel 2005 sottolinea la presenza di oltre 3000 cinesi impegnati in 14 missioni Onu, con conseguenti effetti di spill-over generati dal coordinamento cinese con le forze armate di altre nazioni.

Questi elementi, insieme alla volontà di tutelare il principio della sovranità nazionale e al costante richiamo al multilateralismo nella gestione degli affari internazionali, suggeriscono un orientamento cinese favorevole all'attuale status quo geopolitico. Anche la posizione cinese sulla riforma del Consiglio di Sicurezza – nettamente contraria all'ingresso del Giappone quale membro permanente (opzione gradita agli Stati Uniti) – può essere letta in questa luce. D'altra parte, però, è forte il rischio di maturare una percezione distorta dando troppo peso agli aspetti formali dell'attività internazionale di Pechino. La Cina coniuga il suo richiamo alla centralità dell'Onu con scelte che impediscono all'organizzazione di operare compiutamente nei conflitti di importanza strategica per la Rpc. Inoltre, per quanto Taiwan sia formalmente parte di un'unica Cina, riportare l'isola sotto il controllo di Pechino costituirebbe una sostanziale rottura dello status quo nell'Asia-Pacifico. In terzo luogo, il riferimento al multilateralismo si accompagna a quello per un nuovo multipolarismo, con l'auspicio di una distribuzione di potenza a livello internazionale sostan-

zialmente diversa da quella attuale. Infine, pur respingendo l'idea dell'estensione del numero di membri permanenti in Consiglio di Sicurezza, Pechino è favorevole all'aumento dei membri a rotazione, purché si dia spazio ai paesi in via di sviluppo – spesso legati alla Cina per retaggio storico e crescenti interessi economici. La politica cinese dello zhoubian («essere amabili con tutti») introdotta per fronteggiare l'isolamento post-Tienanmen ha ritrovato vigore negli ultimi anni. Le scelte unilaterali di Washington hanno permesso alla Cina di accrescere il proprio profilo quale potenza responsabile, schierata in difesa di un'interpretazione «moderata» della Carta dell'Onu contro le strumentalizzazioni della stessa nazione che l'ha in gran parte redatta. Tuttavia, la discrasia tra la retorica di Pechino e la sostanza della sua politica estera pare suggerire il ritorno sulla scena globale del celebre realismo strategico cinese prima ancora che del tradizionale richiamo all'armonia confuciana.

4.5. Consolidare la pace, tutelare i diritti umani. La riforma in cammino

Una delle aree elettive di intervento delle Nazioni Unite è il **mantenimento della pace**, che sempre più sovente assume la forma del *peacekeeping*³³. Questa attività, come è stato notato, si è molto intensificata nel corso del tempo – oggi sono 15 le missioni contemporaneamente in atto – e si è anche evoluta rispetto al passato. Dalla semplice «interposizione» si è passati a operazioni con mandati più ampi, che prevedono lo svolgimento di funzioni non soltanto militari, quali l'assistenza elettorale. Lo ha richiesto, soprattutto dopo l'Ottantanove, il mutato quadro strategico: il moltiplicarsi delle guerre civili ha infatti imposto alla comunità internazionale di andare ben oltre la semplice separazione fisica dei contendenti, seppure integrata da un'attività di carattere diplomatico tradizionale volta ad agevolare la conclusione di accordi di pace (i cosiddetti «buoni uffici»). Per far cessare definitivamente una guerra, oggi sovente occorre contribuire alla ricostruzione, all'interno di un paese, di una condizione socio-politica, istituzionale e anche economica che consenta alla vita pacifica di riprendere. Un compito molto complesso e delicato che, non a caso, ha davvero successo soltanto raramente, se è vero come è vero che circa la metà dei paesi che escono da una guerra sperimentano nuovamente una situazione di violenza generalizzata

– magari a bassa intensità, ma pur sempre tale – entro cinque anni. La missione attualmente in corso a Haiti è, ad esempio, la quinta messa in campo in questo travagliato paese nell'arco di pochi anni.

Per questa ragione il Vertice di settembre ha stabilito di istituire un organo specificamente dedicato al *consolidamento* della pace. Nel rispetto delle scadenze indicate dal Documento finale, la Peacebuilding Commission è stata quindi varata nel dicembre 2005. A essa è demandata una funzione esclusivamente consultiva, finalizzata al pieno ristabilimento di paesi che escono da una situazione di conflitto attraverso strategie integrate focalizzate sulla ricostruzione, l'*institution-building* e lo sviluppo sostenibile³⁴. Il ruolo che acquisirà dipenderà in larga misura dalla sua autorevolezza e dell'efficacia degli interventi che saprà suggerire. Nulla di analogo ha mai operato in questo senso in precedenza, e vi è consenso circa il fatto che questa fosse una carenza che andava colmata, date le difficoltà di inserire tutto il ventaglio di attività *post-conflict* sotto l'ombrello del tradizionale *peacekeeping* (una forzatura che finiva per andare a scapito di entrambe).

La struttura dell'organismo prevede un Organizational Committee³⁵, rappresentativo dell'organizzazione nel suo complesso, e dunque della comunità internazionale che si impegna così a sostenere i suoi membri in difficoltà, oltre a un certo numero (ovviamente variabile) di comitati *country-specific*, cioè incaricati di prendersi cura di un solo paese. Si ipotizza che il numero di casi trattati ogni anno possa attestarsi intorno ai quattro o cinque.

I «comitati dedicati» prevedono la partecipazione di esponenti del paese che ha richiesto la consulenza (ciascun paese può farlo soltanto per sé, mentre possono segnalare situazioni che beneficerebbero di considerazione da parte della Peacebuilding Commission anche l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, l'Ecosoc e il Segretariato Generale), integrati, a seconda delle esigenze particolari di ciascun caso, da soggetti che possono prendere parte alle attività richieste o finanziarle, come le organizzazioni regionali, le banche regionali, le istituzioni finanziarie internazionali e così via. La massima flessibilità dovrebbe improntare anche i lavori dei comitati *country-specific* alla ricerca della maggiore efficacia possibile³⁶.

Raggiunto nel marzo di quest'anno 2006, il secondo traguardo in termini di realizzazione dell'agenda della riforma investe direttamente la questione della **tutela dei diritti umani**, uno dei compiti istituzionali primari delle Nazioni Unite. Compito rispetto al quale il mantenimento della pace appariva ai tempi della redazione della Carta un prerequisito essenziale, mentre oggi sappiamo che la relazione fra questi due fenomeni può anche andare nella direzione opposta: proteggere i diritti

umani è funzionale alla sicurezza, come recitano i sostenitori dell'«ordine delle democrazie». Determinata a innescare un circolo virtuoso, e insoddisfatta della *performance* dell'organizzazione, la comunità internazionale ha dunque posto mano alla riforma dell'organo che in seno alle Nazioni Unite aveva il compito di sovrintendere alla loro tutela.

La storia bizzarra della Commissione per i Diritti umani, ambitissima dai peggiori violatori al mondo per darsi una patente di soavità e addirittura presieduta dalla Libia nel 2003, reclamava un intervento. E così, alla fine, è stato (a riprova che il colmo si raggiunge talvolta persino dove le sensibilità sono assai poco raffinate). La Commissione è stata sostituita da un più ristretto Consiglio permanente per i Diritti umani, 47 membri rispetto ai vecchi 53, eletti dall'Assemblea Generale a maggioranza semplice sulla base del principio di equa distribuzione geografica³⁷. I candidati saranno comunque votati su base individuale e non regionale (una modalità, quella del «pacchetto», che avrebbe consentito a qualche paese non propriamente immacolato di sfuggire al vaglio degli elettori, per quanto raramente immacolati anch'essi). Ciascun membro verrà eletto per un mandato di tre anni rinnovabile una sola volta (poi dovrà saltare almeno un turno; non era così nella vecchia Commissione, in cui la possibilità di essere rieletti era illimitata) e sarà sottoposto a controlli periodici. Se trovato colpevole di abusi, potrà essere sospeso. Mentre la Commissione si riuniva a Ginevra una sola volta l'anno per la durata di sei settimane, il Consiglio si riunirà tre volte l'anno (per almeno dieci settimane) e potrà essere riconvocato per una sessione straordinaria in caso di emergenza.

Le differenze rispetto al passato ci sono, ma chiaramente non sono rivoluzionarie. Tanto è vero che gli Stati Uniti, insoddisfatti, hanno votato contro (insieme a Israele, Isole Marshall e Palau. Astenuti: Bielorussia, Iran e Venezuela). Come ha osservato l'ambasciatore Bolton, l'America voleva una farfalla e non si accontenta di un bruco col rossetto. Su alcune questioni non sono ammessi compromessi³⁸. In particolare, gli Stati Uniti volevano una *membership* che non superasse le 30 unità, e soprattutto l'elezione a maggioranza qualificata di due terzi dell'Assemblea Generale sulla base dei precedenti di rispetto dei diritti umani in casa propria, per evitare il ripetersi delle imbarazzanti presenze registrate nel vecchio organismo. Impuntarsi su queste due, peraltro più che ragionevoli, richieste condivise dai paesi occidentali avrebbe tuttavia affossato la riforma, lasciando al suo posto la vituperata Commissione. Una soluzione che nessuno voleva. Tanto è vero che gli Stati Uniti, pur non avendo rinunciato alla propria posizione di principio, hanno fatto ufficialmente sapere che presteranno la loro collaborazione per il buon funzionamento del neo-istituito Consiglio, che tutti attendono alla prova

dei fatti. Annan ha definito «storica» la risoluzione che ha introdotto l'innovazione: certo le Nazioni Unite hanno bisogno di ripartire, in questo campo, lasciandosi alle spalle l'ipocrisia di un organismo che serviva appena a rifare un modesto *maquillage* a qualche regime più o meno brutale. Dopotutto, la comunità internazionale potrebbe davvero aver compreso che la tutela dei diritti umani è importante in sé, per ragioni morali, ma lo è sempre più anche sul piano pratico, perché soltanto dalla cultura dei diritti, dalla sua socializzazione a ogni livello, può nascere una sicurezza autentica. La decisione di rafforzare ruolo e funzione dell'Alto Commissario per i diritti umani³⁹, raddoppiando nell'arco di cinque anni il budget a sua disposizione, incoraggia qualche ottimismo circa il fatto che le diverse scelte rientrino in una saggia, coerente, e ormai improcrastinabile, strategia complessiva.

4.6. Più vicini al paradiso?

Nel tracciare un bilancio di questa stagione del lunghissimo e accidentato processo di riforma dell'Onu, non si può che partire dall'apprezzabile realismo dell'osservazione di Henry Cabot Lodge, in passato ambasciatore statunitense alle Nazioni Unite, secondo il quale l'organizzazione non era destinata a «conducerci in paradiso», ma a «salvarci dall'inferno». Quanto essa abbia contribuito a evitare mali più grandi di quelli che l'umanità ha patito dal secondo dopoguerra è certo difficile dire. Nel mondo di oggi, per le ragioni che si sono indicate, non esistono comunque molte alternative al multilateralismo, sia sul piano pratico che su quello politico.

Qualcuno ha proposto di sostituire l'organizzazione con una più omogenea e solidale, dunque maneggevole, Alleanza delle democrazie: fra gli appartenenti alla comunità internazionale, nel 2005 Freedom House conta 122 democrazie elettorali, 89 sono i paesi liberi⁴⁰. Sarebbe questa una soluzione? Verosimilmente no, e per due distinti motivi: potrebbe esserlo se l'interpretazione della condotta che si addice a un paese democratico fosse univoca nel gruppo, ma così non è. Quanto meno, non è stato in occasione della guerra in Iraq e ancora oggi sono poche le democrazie che sottoscriverebbero l'esistenza di un diritto di muovere guerra «in anticipo», ad esempio. In secondo luogo, sarebbe una soluzione se l'adesione ai valori democratici facesse premio sugli interessi spiccioli, ma sappiamo che, anche in questo caso, di solito non va così. Inoltre, ciò che ha veramente valore dell'Onu è l'universalità della sua *membership*. Sarebbe anche soltanto immaginabile deferire l'Iran che minaccia di avviare un programma atomico dai dubbi sbocchi

a un Consiglio di Sicurezza delle democrazie? Una specie di consesso di paesi senza macchia e senza paura – oltre che prevalentemente ricchi e timorati di Dio – riuniti per dare pagelle di buona o cattiva condotta? Notoriamente, in casi di questo tipo il problema è raggiungere il più ampio consenso per togliere ogni argomento a chi, costretto a difendersi – come l'Iran oggi –, non risparmia attacchi dagli effetti potenzialmente deflagranti per sostenere la legittimità della propria posizione.

Cosa ben diversa è immaginare che i paesi democratici, in quanto gruppo di potenziali *like-minded*, si associno all'interno dell'Onu per fare massa critica in occasione delle scelte importanti dell'organizzazione, processo di riforma compreso⁴¹. Se, ovviamente, un'agenda delle democrazie esiste. Come si è visto nel caso del negoziato per il neo-istituito Consiglio permanente per i Diritti umani, ciò può non essere sufficiente a far passare la linea più avanzata, ma la storia è dalla parte delle democrazie il cui numero cresce senza posa dacché, a metà degli anni Settanta, è iniziata la «terza ondata». Visione, determinazione, disponibilità a un lavoro diplomatico coerente e costante, impegno sulle riforme che possono davvero migliorare la funzionalità dell'organismo scegliendo la via di minore resistenza: questa è, nel frattempo, la ricetta.

Esiste un'alternativa? Qualcuno, ovvero Joshua Muravchik, ha formulato una proposta radicale e diversa da tutte quelle sul tappeto: liberalizzare l'organizzazione così che possa fiorire un'istituzione analoga al libero mercato⁴². Peccato che questa istituzione la conosciamo già e non ha dato gli stessi frutti del mercato per la semplice ragione che gli Stati non sono imprese. Si chiama anarchia, e secondo Kenneth Waltz, uno che se ne intende, è ciò che consente che scoppino le guerre e anche ciò che finisce per provocarle⁴³.

«Vi sono alcune cose al mondo destinate a restare imperfette e l'Onu è una di queste» perché riflette volontà e saggezza di un mondo a sua volta imperfetto⁴⁴. Proprio per questa ragione puntare sulla Nazioni Unite non è altro che un esercizio di sano realismo.

¹ Si veda ad esempio il libro di Rocca, C., *Contro l'Onu. Il fallimento delle Nazioni Unite e la formidabile idea di un'alleanza tra le democrazie*, Lindau, Torino 2005.

² Gli otto *Millennium Development Goals* stabiliti durante la Millennium Assembly del 2000, un altro vertice globale di capi di Stato e di governo promosso dall'Onu, fissano alcuni traguardi da raggiungere entro il 2015. Fra questi, dimezzare il numero di individui che vivono con meno di 1 dollaro al giorno e dimezzare il numero di persone che soffrono per malnutrizione; fare in modo che tutti i bambini ricevano l'istruzione primaria; ridurre di due terzi la mortalità infantile. È peraltro sin d'ora evidente che, a meno di una sostanziale accelerazione, gli obiettivi fissati non saranno conseguiti. Lo scostamento previsto è indicato nel riquadro *Le promesse mancate del millennio* (cfr. par. 1.4).

³ Ma non soltanto. I neoconservatori hanno sostenuto invece che gli Stati Uniti dovessero godere di una libertà d'azione commisurata alla propria posizione dominante nel sistema. Per costoro l'unilateralismo era dunque «di principio», più che dettato da considerazioni operative, ma questa interpretazione non poteva che alimentare le preoccupazioni del Segretario Generale e dunque non mette conto enfatizzarla ora che è sostanzialmente superata. Una formulazione assai limpida del progetto *neocon* si trova in Krauthammer, C., «L'era unipolare e la sua prima crisi», *Astoria*, 2003, n. 20.

⁴ Non imposta da circostanze di fatto, cioè.

⁵ Sulla forma istituzionale «multilateralismo», che implica anche il rispetto di principi generali di condotta e una reciprocità cosiddetta «diffusa», ovvero una distribuzione complessiva e dilazionata nel tempo dei vantaggi derivanti dalla cooperazione – caratteristica questa di un certo valore per le questioni di cui stiamo ragionando, che difficilmente si prestano a gratificare tutti coloro i quali partecipano all'impresa cooperativa nella stessa misura contemporaneamente –, si veda soprattutto Ruggie, J.G., «Multilateralism: The Anatomy of an Institution», *International Organization*, 46, 1992, n. 3.

⁶ Osservazione che vuol dire molte cose, ovviamente: gli spazi politici si sono fusi e confusi al punto da indurre qualcuno a parlare di «politica interna del mondo» o di politica globale – una formula che consente di integrare politica interna/estera e internazionale –, gli attori si trovano in una condizione di interdipendenza strategica, hanno cioè bisogno gli uni degli altri per raggiungere i propri obiettivi; e si potrebbe continuare quasi all'infinito per cogliere tutte le conseguenze politicamente rilevanti di questo fenomeno.

⁷ Le divisioni che «tagliano» la comunità internazionale sono ben messe in evidenza da Mats Berdal nel suo «The UN After Iraq», *Survival*, 46, autunno 2004, n. 3.

⁸ Glennon, M.J., «Idealism at the U.N.», *Policy Review*, 129, febbraio-marzo 2005, p. 4.

⁹ Luck, E.C., «How not to Reform the United Nations», *Global Governance*, 11, 2005, p. 409.

¹⁰ Ivi, p. 412.

¹¹ Come si potrà osservare più avanti, questo è particolarmente vero nel caso della riforma del Consiglio di Sicurezza, ad esempio, un tema che Edward Luck ha definito «radioattivo» per la cura che sarebbe necessario adottare nel maneggiarlo. Si veda Luck, E.C., *op. cit.*, p. 411.

¹² *Ibidem*. Di parere analogo sono altri studiosi e anche esponenti politici, a cominciare dall'ambasciatore alle Nazioni Unite Bolton, notoriamente assai poco tenero con l'organizzazione. Le sue osservazioni sono riportate da Mastrolilli, P., «Le Nazioni Unite non sono morte», *Limes*, I, 2006.

¹³ L'attuale livello di contribuzione degli Stati Uniti è pari allo 0,18 per cento del prodotto nazionale lordo. Fra i paesi sviluppati, si comporta peggio soltanto l'Italia. La posizione americana ha peraltro colto tutti di sorpresa, dato che lo stesso presidente Bush, in occasione della conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo, nel 2002, aveva ribadito che il suo paese avrebbe tenuto fede all'impegno. In ogni caso la formulazione del Documento finale è quanto mai debole: loda chi si è dato una tabella di marcia per raggiungere l'obiettivo e invita chi non lo ha fatto a «compiere sforzi concreti per conseguirlo». Per un commento su Vertice e impegno per lo sviluppo si veda «On Helping the Poor», *International Herald Tribune*, 16 settembre 2005.

¹⁴ Su questo punto si vedano le osservazioni di Pietro Gargiulo, «Uso della forza e sicurezza collettiva dopo il Vertice Onu del 2005», *Biblioteca della libertà*, XLI, aprile-giugno 2006, n. 183.

¹⁵ Reperibile sul sito della Casa Bianca [www.whitehouse.gov].

¹⁶ Nuovamente criticati *anche* da coloro i quali ritengono che gli Stati Uniti non si debbano privare della possibilità di far ricorso alla guerra preventiva sulla scorta dell'osservazione che certe cose «si fanno ma non si dicono». Si veda, per un commento a caldo, Baker, P., «Bush to Restate Terror Strategy. 2002 Doctrine of Preemptive War to Be Reaffirmed», *Washington Post*, 16 marzo 2006.

¹⁷ Sulle difficoltà che hanno impedito negli anni – ormai numerosi – di concludere una convenzione generale sul terrorismo, si veda Gargiulo, P., «Le Nazioni Unite e la lotta al terrorismo», *Biblioteca della libertà*, XL, gennaio-marzo 2005, n. 178.

¹⁸ Sulla riforma amministrativa dell'Onu il Segretario Generale, il cui mandato è peraltro in scadenza quest'anno, ha presentato nel marzo 2006, come richiesto dal Documento finale del Vertice di settembre, un rapporto dal titolo *Investing in the United Nations: For a Stronger Organization World-wide*. Si tratta di un piano articolato di riforme utili ad adeguare alle attuali esigenze un Segretariato originariamente pensato come semplice supporto all'attività diplomatica che si svolgeva nell'ambito dell'organizzazione e ora impegnato in molteplici operazioni sul campo.

¹⁹ Così il Preambolo della Carta delle Nazioni Unite, che indica fra i fini dell'organizzazione anche «riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo [...], creare le condizioni in cui la giustizia e il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti, promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà», di qui naturalmente il titolo del Rapporto Annan *In Larger Freedom*.

²⁰ Soprattutto guerre civili e civili internazionalizzate: 109 contro 7 guerre interstatali classiche dal 1989 al 2003. Cfr. Eriksson, M. e Wallensteen, P., «Armed Conflict, 1989-2003», *Journal of Peace Research*, 41, 2004, n. 5.

²¹ Ottenute le necessarie ratifiche, la riforma entrò in vigore nel 1965.

²² Dove, al par. 169, si legge: «Due anni fa ho dichiarato che, secondo la mia opinione, nessuna riforma delle Nazioni Unite che non comprenda la riforma del Consiglio di Sicurezza sarebbe completa. Questa è ancora oggi la mia convinzione». La responsabilità di questa situazione paradossale è tuttavia anche e soprattutto della comunità internazionale che nella *Millennium Declaration* del 2000 (par. 30) si impegnava a intensificare gli sforzi «per conseguire una riforma complessiva del Consiglio di Sicurezza in tutti i suoi aspetti». Escludere la questione dall'agenda provocherebbe, d'altra parte, aspre reazioni da parte di molti paesi del Sud del mondo.

²³ Cfr. Berdal, M., «The UN's Unnecessary Crisis», *Survival*, 47, autunno 2005, n. 3, p. 10.

²⁴ Sul generale «conservatorismo» americano rispetto alla riforma dell'Onu si veda il puntuale e brillante contributo di Laurenti, J., «Summit Asymmetry: The United States and UN Reform», *The International Spectator*, XL, ottobre-dicembre 2005, n. 4.

²⁵ Finanziatore secondo soltanto agli Stati Uniti: i due paesi coprono rispettivamente quote pari al 19,47 e 22 per cento del fabbisogno dell'organizzazione. Il Giappone ha fatto presente di avere difficoltà politiche, come semplice membro, a giustificare ai propri contribuenti un tale esborso. Cfr. Leanza, U., «Il Vertice Onu del 14-16 settembre 2005: un'occasione mancata per una riforma globale delle Nazioni Unite», *La comunità internazionale*, LX, 2005, n. 4, p. 630.

²⁶ Sul contributo europeo al processo di riforma e gli effetti di un'eventuale riforma del Consiglio di Sicurezza sulle relazioni intra-europee si veda Hill, C., «The European Dimension of the Debate on UN Security Council Membership», *The International Spectator*, XL, ottobre-dicembre 2005, n. 4.

²⁷ La Carta prevede infatti che le modifiche debbano essere approvate dai due terzi degli Stati membri ed entrino poi in vigore una volta ratificate da due terzi dei membri *inclusi tutti i membri permanenti* del Consiglio di Sicurezza. Così gli articoli 108 e 109 della Carta dell'Onu.

²⁸ Leanza, U., *op. cit.*, pp. 629-630. Il Documento cui si fa riferimento è il documento conclusivo del Vertice, l'*Outcome document*, redatto da un gruppo ristretto di Stati sotto la guida del presidente dell'Assemblea Generale e adottato il 20 settembre. Germania, India e Brasile hanno comunque ripresentato, nel gennaio 2006, una risoluzione sulla questione.

²⁹ Berdal, M., «The UN's Unnecessary Crisis», cit., p. 11. Si veda anche il suo «The UN Security Council: Ineffective but Indispensable», *Survival*, 45, estate 2003, n. 2.

³⁰ Questa agenda è ampiamente commentata da de Guttery, A. e Pagani, F. *Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, il Mulino, Bologna 2005, specialmente pp. 134-142.

³¹ Power, S., «Trasformare le Nazioni Unite», *Le Monde diplomatique*, XII, settembre 2005, n. 8/9, p. 1.

³² Ricordiamo tra l'altro che dire Onu significa includere le ormai numerosissime agenzie specializzate sulle quali tutti contiamo quando dobbiamo affrontare fenomeni che gli Stati non sono più in grado di gestire, un repertorio che va dall'effetto serra all'influenza aviaria e prima ancora la Sars.

³³ È curioso che questa pratica non sia prevista dalla Carta dell'Onu, collocandosi a mezza strada fra le misure conciliative, disciplinate dal Capitolo VI, e le misure coercitive, previste dal Capitolo VII.

³⁴ I documenti ufficiali dell'Onu indicano naturalmente più in dettaglio i compiti che la Commissione potrebbe utilmente svolgere, ovvero: oltre a suggerire strategie di *peacebuilding*, assicurare stabilità dei finanziamenti utili alle attività indicate nel breve termine e garantire investimenti nel medio-lungo termine; allungare il periodo di «attenzione» della comunità internazionale nei confronti dei paesi che escono da conflitti anche dopo il ritiro dell'eventuale missione di *peacekeeping* (quando tendono a finire in un cono d'ombra); suggerire modalità efficaci di collaborazione fra soggetti politici, militari, appartenenti alle organizzazioni umanitarie e impegnate nelle attività di assistenza allo sviluppo. Altre informazioni sono reperibili sul sito delle Nazioni Unite (www.un.org).

³⁵ La Peacebuilding Commission è un organo consultivo sussidiario del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale. Stilerà e invierà quindi un rapporto annuale all'Assemblea Generale, che eserciterà così il proprio controllo sull'attività della Commissione. Il suo comitato organizzativo (Organizational Committee) prevede 31 membri: 7 membri del Consiglio di Sicurezza (compresi i 5 permanenti), 7 del Consiglio Economico e Sociale (Ecosoc), 5 dei 10 maggiori contributori ai bilanci dell'Onu, inclusi agenzie, programmi e il Peacebuilding Fund, 5 dei 10 maggiori contributori di personale militare e civile a missioni Onu e 7 membri eletti dall'Assemblea Generale per riequilibrare la partecipazione sul piano geografico e includere paesi con esperienza diretta di recupero successivo a un conflitto.

³⁶ Sui lavori che hanno condotto al varo della Peacebuilding Commission si veda Cuttito, A., «Consolidare la pace: la strategia dell'Onu», *Biblioteca della libertà*, XL, luglio-settembre 2005, n. 180.

³⁷ Così che i paesi dell'Europa occidentale più Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda vedono ridotti i propri seggi da 10 a 7. Sulla riforma della Commissione si veda, ad esempio, il recentissimo Rahmani-Ocora, L., «Giving the Emperor Real Clothes: The UN Human Rights Council», *Global Governance*, 12, 2006.

³⁸ «A caterpillar in lipstick?», *The Economist*, 2 marzo 2006. L'intransigenza americana, in sé apprezzabile, suscita qualche perplessità in considerazione degli abusi, ormai documentati, compiuti nell'attività di contrasto al terrorismo degli ultimi anni.

³⁹ Par. 124 del Documento finale del Vertice.

⁴⁰ Questi i dati dell'edizione 2006 del rapporto *Freedom in the World*, consultabile sul sito www.freedomhouse.org.

⁴¹ A questo progetto, avviato nel 2000 e denominato UN Democracy Caucus, hanno aderito 100 paesi.

⁴² Muravchik, J., «Proposta: abolire il Consiglio di Sicurezza e puntare solo sulle agenzie umanitarie», *Il Foglio*, 16 settembre 2005, che così illustra l'argomento tratto dal suo libro *The Future of the United Nations* (AEI Press, Washington 2005): «Il punto non è quello di abolire l'Onu, ma di liberalizzarla così che sul piano diplomatico possa fiorire un'istituzione analoga al mercato. Né si tratta di separare gli Stati Uniti dal resto delle altre nazioni, quanto invece di permettere che il dialogo e la cooperazione si svolgano liberi dalle camicie di forza imposte da organismi e da agenzie che servono scopi improbabili. Gli americani sono convinti del fatto che il governo sia un male necessario. Il governo mondiale, però, è un male non necessario. E proprio lo sforzo di proporsi come protogoverno mondiale è il nodo centrale dei peggiori fallimenti dell'Onu». Ma, come saggiamente nota John Mearsheimer, il teorico del realismo offensivo, «le grandi potenze non sarebbero in competizione tra loro se la politica internazionale fosse soltanto un mercato di scambi economici. La competizione politica fra stati è un business molto più rischioso», cfr. *The Tragedy of Power Politics*, 2001; trad. it. *La logica di potenza*, Egea-Università Bocconi Editore, Milano 2003, p. 30.

⁴³ Waltz, K., *Man, the State and War*, 1959; trad. it. *L'uomo, lo stato e la guerra*, Giuffrè, Milano 1998, che scrive (pp. 217-218): «La guerra può scoppiare perché lo stato A possiede qualcosa che lo stato B vuole. La causa efficiente è il desiderio dello stato B; la causa permissiva il fatto che non c'è nulla che impedisca allo stato B di affrontare i rischi della guerra. In altre circostanze l'interrelazione fra causa efficiente e causa permissiva diviene ancora più stretta. Lo stato A può temere che, se non rimette al suo posto lo stato B ora, potrà non essere in grado di farlo fra dieci anni. Lo stato A diviene l'aggressore nel presente, perché teme ciò che lo stato B sarà in grado di fare nel futuro. La causa efficiente di una guerra di questo tipo deriva dalla causa da noi definita permissiva», ovvero dall'anarchia.

⁴⁴ «Time for a re-think. New threats need new answers», *The Economist*, 20 novembre 2004, p. 13.

5. Se la politica batte l'economia

Pier Giuseppe Monateri

5.1. L'annuncio dell'avvento di una società mondiale a-politica

L'Europa non si è data una Costituzione. L'Onu non è stata riformata. L'Iraq *non* è stato pacificato. Le due istituzioni fondamentali che dovevano fungere da chiusura di un nuovo quadro istituzionale del mondo, organizzato per grandi spazi pacificati sovrastatali, non sono riuscite a giungere al proprio compimento.

Si tratta qui di un triplice problema di *legittimità*: dell'ordine mondiale, di quello europeo, e della pacificazione dello spazio vitale che giace tra il Medio Oriente, il bacino dell'Aral, l'India e i confini della Cina.

Innanzitutto, era lecito aspettarsi che la spada americana potesse pacificare lo spazio dell'Iraq, e i suoi dintorni, potendo derivare da questo risultato di fatto argomenti per la propria stessa giustificazione. A più di due anni di distanza dal conflitto, invece, per quanti «progressi» possano venire indicati, ciò che manca è precisamente l'elemento esistenziale primario della pacificazione del territorio, come neutralizzazione dei conflitti armati a esso interni.

Il dato da cui partire, e su cui riflettere in questo capitolo, consiste allora proprio in queste mancate realizzazioni della globalizzazione: ovvero nel fallimento delle realizzazioni istituzionali (Costituzione europea, riforma dell'Onu...), di cui abbiamo parlato negli anni scorsi, e che invece, proprio nell'ultimo anno, *non* si sono verificate.

Si impone una riflessione che *non* può essere quella semplicistica del «rinnovare gli sforzi», o dell'«impiegare più energia» nella stessa direzione. Occorre invece, evidentemente, interrogarsi su ciò che sta al fondo di questi mancati avvenimenti.

Per ciò che concerne l'Italia, a queste considerazioni si aggiunga l'inclinarsi, forse definitivo, del così detto passaggio alla Seconda Repubblica, nell'attesa di un referendum costituzionale decisivo per il riassetto dei pubblici poteri e della loro stessa base di legittimità.

Occorre allora ripensare in modo più decisivo, cioè alla radice, il progetto della mondializzazione così come è stato finora concepito, per verificare se esso possa reggere nei prossimi anni o debba piuttosto lasciare il posto a progetti diversi e alternativi.

La globalizzazione si è presentata come grande progetto di avvento di una società mondiale pacificata, in cui le relazioni economiche, e il diritto privato che le accompagna, dovevano imbrigliare e ridurre a un ruolo subordinato la politica e la sovranità degli Stati, e il diritto pubblico che li accompagna.

Tale progetto rispecchiava perfettamente le idee di Hayek¹, secondo il quale il diritto privato si pone come ordine generale della società umana al cui interno si muovono singole organizzazioni, compresi gli Stati con il loro proprio corredo di norme pubblicistiche. Diritto costituzionale e diritto amministrativo divengono così branche dell'ordinamento della società in qualche modo subordinate al diritto privato delle libere relazioni economiche e commerciali².

A sua volta il diritto privato doveva essere analizzato e sviluppato soprattutto in termini di analisi economica delle norme giuridiche, cioè in termini di costi e benefici assicurati da tali norme, come strumenti di creazione di strutture di incentivi per gli agenti economici. Così come il diritto privato doveva tendere a limitare il diritto pubblico nel suo significato proprio di prevalenza sull'autonomia privata, allo stesso modo il metodo da impiegarsi nella ricostruzione del diritto, fondato sull'analisi economica, doveva tendere a privare il giuridico di un suo proprio significato specifico.

Occorre allora ben comprendere il vasto complesso unitario di cui l'economia si è fatta portatrice nel tentativo di giungere a una società mondializzata. Un complesso unitario che va dal perfezionamento tecnico alla razionalizzazione, alla revisione dei concetti politici di libertà, fino all'etica, verso una generale «economicizzazione» della vita spirituale, nel senso dell'utilizzo, da parte degli studiosi, degli strumenti analitici dell'economia per indagare qualsivoglia ambito, non solo delle scienze tecniche, ma anche delle scienze dello spirito³. Una sorta di rivoluzione metodologica, apparentemente legata a meri sviluppi interni del pensiero, ma che si rivela tutt'uno con il progredire dell'avvento della società mondiale depoliticizzata.

Una tale costruzione del discorso è già stata, da tempo, battezzata come *commodification*⁴, nel senso dell'uso dei modelli di mercato, e

della retorica di mercato, per una descrizione ampia della realtà sociale. Sostanzialmente, si tratta di un processo di strutturazione dei discorsi di altre discipline, fra cui il diritto, ma anche la filosofia⁵, e specialmente la filosofia politica, sulla base delle metafore dell'economia. In tal modo i modelli dell'economia vengono usati anche per descrivere realtà sociali distanti da quella economica, fino al loro utilizzo per descrivere situazioni di diritti non alienabili, creando una vera e propria «economia della inalienabilità»⁶.

**La *commodification* dei discorsi sociali
e lo *shift* diritto pubblico <=> diritto privato**

Visione tradizionale

Diritto pubblico (quadro costituzionale statale) → Diritto privato (autonomia privata)

Visione attuale

Diritto privato (diritto generale delle transazioni economiche transnazionali) → Diritto pubblico (diritto di singole organizzazioni territoriali, Stati)

Visione tradizionale

Vari ambiti di discorsi sociali: filosofia, politica, etica, diritto... economia

Rivoluzione metodologica attuale

Modelli analitici dell'economia → utilizzati nel diritto, nell'etica, nella politica, in filosofia...

Quanto stiamo dicendo è stato vero non solo per la società mondiale nel suo complesso, ma anche per l'Europa come organizzazione sovra-statale di un grande spazio nelle forme di una unità «federale» *in progress*⁷, destinata a soppiantare gli Stati nella gestione di tale spazio all'interno della società mondializzata. Specie in Europa, infatti, il diritto privato dei contratti è stato costruito come diritto dell'autonomia privata transfrontaliera intangibile da parte delle legislazioni nazionali, mediante un utilizzo di strumenti pubblicistici proprio a rafforzamento delle libertà private, fino a una *prevalenza* dell'ordinamento privato su quello pubblico statale⁸.

Quanto stiamo dicendo è quindi vero sia in pratica, come ricostruzione di un ordinamento mondiale tendenzialmente privatistico, sia in

teoria, come costruzione dei discorsi mediante cui tale ordinamento mondiale viene affrontato e discusso, e quindi *rafforzato*. Cioè il lessico è piegato al rispecchiamento stesso della realtà che deve analizzare, e che finisce quindi per legittimare.

Un tale ordinamento privato del mondo si pone esattamente nei termini dell'*avvento di una società non politica*, quale rispecchiamento del principio di Pareto: una società fondata sullo scambio e sui contratti reciproci, e quindi, *eo ipso*, pacifica e giusta.

Un tale ordinamento privato del mondo richiede però, allora, una presa in considerazione: il fatto che *il potere come tale scompaia* nei modelli economici impiegati per descriverlo⁹.

Essenziale diviene pertanto cogliere il nesso dei modelli economici con la politica. Infatti, sulla base dell'impostazione di *public choice*, prevalente sin dal *Calculus of Consent* di Buchanan e Tullock¹⁰, sempre più si cerca di affermare l'idea della *non* esistenza di un circuito politico autonomo e diverso dal mercato: lo stesso tipo di analisi utilizzata per il mercato deve valere *anche* per il circuito politico, concepito come domanda e offerta di beni e servizi pubblici. Una tale riduzione del politico all'economia è appunto la realizzazione massima della *commo-dification* perché elimina la possibilità stessa di discutere di politica in termini che non siano metafore del mercato.

L'«eclissi del politico» si realizza anche nella letteratura critica¹¹, che giunge a ragionare in termini di post-democrazia, rinunciando all'idea di una sovranità globale, per la constatata impossibilità di realizzare a livello globale la stessa lotta per i diritti che poteva essere attuata nell'ambito della sovranità politica statale. Una tale lotta per l'affermazione del diritto può rimanere solo come impegno delle *élites* presenti nelle organizzazioni internazionali quale tentativo di perseguimento di un costituzionalismo globale, che faccia da ombrello all'ordinamento privatistico del mondo¹².

Proprio in ciò si vede però come la mancata riforma dell'ordine internazionale (Onu) e il mancato approdo a una Costituzione europea siano legati, e nel contesto di una guerra strisciante di vaste proporzioni geopolitiche impongano una riconsiderazione del *politico*.

5.2. Il permanere dell'ostilità

L'11 settembre 2001 ha mostrato come l'*inimicizia* non fosse scomparsa dal mondo. In senso tecnico, i fatti del 9-11 hanno rappresentato il *caso serio* internazionale. Cioè il caso di eccezione¹³ come caso politico per eccellenza, in cui si pone il problema dell'autorità che decide anche al di fuori di un quadro giuridico normativo prefissato.

Nei *Rapporti* degli anni passati abbiamo analizzato in dettaglio le considerazioni giuridiche poste dall'occorrenza del 9-11. Si tratta qui ora di cogliere due aspetti essenziali, che permangono a cinque anni di distanza dagli avvenimenti.

In primo luogo, il 9-11 ha mostrato, con la quasi completa esautorazione dell'Onu, come il complesso reale di potenza armata sia rimasto appannaggio degli Stati, e in particolare degli Stati Uniti. Il senso della sostituzione dell'azione Onu con l'azione esercitata da una coalizione (variabile) di alleati degli Stati Uniti è stato, infatti, quello di porre in luce la verità di fatto rispetto alle ricostruzioni *rugiadose* sul ruolo delle organizzazioni internazionali. Il «complesso di potenza armata», che si trova presso gli Stati, ha agito *come tale* nell'occorrenza del *caso serio* internazionale mediante una serie di operazioni militari effettuate sul *territorio* di altri Stati, *provocandone*, in senso classico, il *debellamento*: cioè la distruzione della loro potenza reale di resistenza e la conseguente riorganizzazione del loro spazio e del loro sistema politico.

La giustificazione iniziale di tali operazioni armate, *in quanto mezzo politico estremo*, è stata quella classica della *sicurezza*: gli Stati «nemici» minacciavano la sicurezza degli alleati, e perciò sono stati debellati. L'asserzione della minaccia alla sicurezza si è mostrata in tutto il suo aspetto di decisione politica immediata nel *non* aver ritenuto necessario l'accertamento dei suoi presupposti di fatto in sede internazionale¹⁴, e nell'essere sostanzialmente passata indenne alla successiva scoperta della insussistenza dei presupposti su cui doveva fondarsi. Non si è trattato, *quindi*, di una questione di «giustizia» internazionale, ma di una questione politica di ordine pubblico internazionale.

Occorre, allora, prendere atto che l'annuncio dell'avvento della società mondiale pacificata, come neutralizzazione dei conflitti politici, a favore di un ordinamento privatistico del mondo, è proceduto di pari passo con l'esercizio di un'azione di guerra politica classica. Ovvero che tale neutralizzazione non c'era e non c'è, ma che, semmai, può essere raggiunta proprio attraverso le guerre *contro* i paesi che tale mondializzazione non hanno sinora accettato. Ciò che emerge con tutta chiarezza dalla riproposizione attuale del medesimo copione nei confronti dell'Iran.

La figura 5.1 rende evidente la ragione geopolitica dell'attuale conflitto con l'Iran.

Naturalmente, nel corso della sua effettuazione sono state elaborate ulteriori giustificazioni della guerra, ma queste, per le ragioni che vedremo, sono ancora più preoccupanti per la ricostruzione giuridica dell'ordine internazionale¹⁵. Tali giustificazioni puntano infatti nella direzio-

Figura 5.1 – Le guerre della globalizzazione: i paesi aderenti alla Wto



ne dell'imposizione del regime democratico come standard di costituzione dei paesi mondiali, infrangendo il principio cardine del diritto internazionale classico della non ingerenza negli affari politici interni, e operando anche al di fuori dell'art. 2 della Carta dell'Onu, quale norma che espressamente sarebbe deputata a regolare la questione. In luogo di una globalizzazione disarmata ci si ritrova così immersi in una mondializzazione che procede per via militare all'omologazione del regime politico delle varie unità territoriali.

In questo modo appare evidente la contraddizione dell'*occultamento* del politico, perseguita attraverso lo strumento politico estremo, la guerra, per giungere a una omologazione politico-giuridica dell'umanità.

Di vero e proprio occultamento del politico si può infatti parlare anche a proposito della guerra attuale, con la sua confusione di nomi, diritto, fatto e legittimazione. Oggi la pratica internazionale quasi non conosce più la guerra; conosce solo sanzioni, pacificazioni, operazioni di polizia internazionale e di *peace keeping* di aree che *non* erano in guerra, prima che la guerra vi fosse portata per mantenere la pace. L'avversario non si chiama più nemico, e perciò diviene un delinquente, e come tale deve essere trattato e processato, con una modalità che comunque si sottrae a forme giuridiche prestabilite e che viene adottata caso per caso¹⁶ e *non* nei confronti di tutti gli avversari nello stesso modo.

Questo «delinquente internazionale» non necessita più di essere un aggressore, ma può ben essere solo qualcuno che, nell'opinione degli alleati, può darsi che abbia intenzioni aggressive, anche se non dispone, o è al momento incerto che disponga, dei mezzi per attuare queste incerte intenzioni.

La guerra attuale tende a vivere al di fuori sia del diritto internazionale classico sia del diritto Onu, negando a sé stessa sia la propria caratteristica di guerra sia il proprio fine politico. In questo modo le operazioni militari vivono in una zona grigia di indistinguibilità tra guerra e pace, e tra fatto e diritto, tra politica internazionale e *polizia* interna; e il mondo stesso vive in un misto di guerra esterna classica e guerra civile interna mondiale. Basti a tal riguardo ricordare che la teoria del debellamento dell'Iraq viene invocata da paesi che *non* risultano tecnicamente essere in stato di guerra.

In questo senso l'attuale fase di edificazione di un dominio mondiale non coincide affatto con la neutralizzazione dei conflitti. Essa si presenta piuttosto come una combinazione di guerra secondo il diritto internazionale e di guerra civile priva, come tale, di regole giuridiche certe, di garanzie «processuali», di confini netti di sovranità¹⁷.

Un tale spazio mondiale di guerra, al tempo stesso interna ed esterna, è stato aperto proprio dalle modalità del 9-11, come attacco terroristico su vasta scala che ha spezzato il monopolio storico degli Stati sulla violenza in grande stile, aprendo quindi, come caso serio, nuove e più ricche possibilità di dichiarazione di «messa al bando» pubblica internazionale.

Il rapporto di guerra – misto di guerra terroristica, quindi interna, e di guerra esterna –, sottratto alla possibilità di divenire un rapporto giuridico chiaramente regolato da norme, rimane così relegato al rango di un mero rapporto di fatto, dove si combattono non solo eserciti pubblici ma anche «armate» private¹⁸, e in cui si possono adottare, nei confronti dei «prigionieri», trattamenti differenziati che dipendono dalla sola discrezione della potenza che li detiene.

L'eclissi del politico spiega naturalmente anche questa eclissi del giuridico, inteso come forma della legittimità dell'esistenza storica. Sia la guerra che la pace sono, infatti, concetti politici, onde lo stato di distinzione di guerra e di pace dipende proprio da tale eclissi. Essa, peraltro, provoca che, non potendosi riconoscere la natura propria dei raggruppamenti armati, sia necessario ricorrere ad altre categorie di rivalità per rivestire l'inimicizia politica, come lo scontro di civiltà o la stessa lotta di religione, quali sostituti-occultanti del carattere proprio dello scontro politico armato.

Pare quasi *non* di assistere a vere e proprie guerre, ma a «incidenti stradali di grandissime dimensioni» che tutti si sforzano di evitare, se

non fosse per pochi facinorosi delinquenti, probabilmente afflitti da demenza mentale.

Un tale sistema della guerra amorfa, degradata da rapporto giuridico fra Stati a mero rapporto di fatto regolato all'occasione, è, perciò, tutt'uno con il sistema dell'ordinamento privato del mondo prima descritto, che gioca a scapito dell'ordinamento pubblicistico del mondo. Un sistema che pretende di essere non politico, e che apparentemente è anti-politico, ma che serve ai raggruppamenti di scontro già esistenti o conduce a nuovi raggruppamenti di questo tipo; in realtà, è un sistema che non può sfuggire alla consequenzialità del politico, come elemento ineluttabile, fino a che si dà anche una sola, anche solo potenziale, opposizione politica.

5.3. Il ritorno del politico

Quale senso ha l'affermazione del politico? Qui essa ha soprattutto il compito di re-indirizzare l'interpretazione dei fenomeni odierni in una direzione diversa da quella della prospettiva attuale dell'occultamento, che prima abbiamo descritto. Essa cerca, cioè, di fornire una chiave di interpretazione alternativa a quella della spoliticizzazione del mondo.

Ciò che in effetti si dimostra allora essenziale è la questione di una rinnovata regolamentazione del mondo nei suoi grandi spazi attuali, resi tali dal «disallontanamento»¹⁹ cagionato dalle possibilità tecniche che stanno alla base della mondializzazione stessa. Lo spazio costituisce infatti il mondo dell'esistenza storica, dove disallontanamento e orientamento direttivo forniscono i presupposti per elaborare il fenomeno della spazialità normativa, e dove il diritto si dà come sua organizzazione concreta che include sia la territorializzazione sia la deterritorializzazione di imprese, beni, servizi, rapporti familiari e così via. Il diritto, cioè, come forma concreta di spazialità organizzate normativamente, ivi inclusi i soggetti e le loro relazioni, e quindi anche le questioni attinenti alla giustizia sociale e redistributiva.

La tesi della spoliticizzazione del mondo, da operarsi mediante l'avvento della società globalizzata, tende a vedere tali spazi come aperture indefinite, amorse dal punto di vista del diritto pubblico, soggette all'autonomia privata e ai suoi strumenti: essenzialmente il contratto e la proprietà, costruiti come limiti per la stessa normazione pubblica.

Non è allora un caso, per cominciare dallo spazio regionale che più ci interessa, che il progetto europeo, come progetto ordo-liberale²⁰, incontri difficoltà crescenti, che si dimostrano essere difficoltà di merito, cioè politiche (cfr. par. 1.2).

Finora, infatti, la questione europea è stata interpretata semplicemente come superamento delle (ormai troppo) ristrette spazialità nazionali, ai fini della costruzione *formale* di un federalismo che potesse concedere un maggiore peso internazionale all'Europa stessa senza che fosse neppure sfiorato il merito politico delle questioni. Nell'ottica attuale del ritorno del politico sulla scena, è invece palese che *non* si tratti qui di una mera questione formale. La costruzione europea tende infatti a imbrigliare l'elemento politico entro gabbie predefinite che non consentono poi la soluzione dei problemi se non in base al diritto privato, cioè essenzialmente a forme di regolazione giuridica non immediatamente politiche.

La spazialità interna degli Stati, invece, non va considerata solo come spazio fisico, ma come spazio giuridico normativo, cioè come possibilità di attuazione di politiche pubbliche entro confini di senso culturale definito, laddove sono appunto possibili soluzioni divergenti e differenziate. La sostituzione di una tale spazialità concreta con lo spazio interstatale europeo ci fornisce all'opposto una spazialità politicamente *amorfa*, non in grado cioè di produrre politiche pubbliche diverse da quelle della mera libertà di circolazione di beni, servizi e persone nello spazio amorfo. Si tratta di qualcosa che viene sempre più percepito, dagli stessi cittadini, come una limitazione potenzialmente grave alle possibilità di politiche pubbliche.

Tutto ciò risulta particolarmente evidente nell'attuale dissidio tra la Francia e Bruxelles sulla definizione dei settori strategici dell'economia nazionale e dei limiti di intervento dell'Unione sulle scelte politiche nazionali.

Quel che dà forma giuridica allo spazio è la sovranità. Lo spazio europeo è amorfo perché non c'è un sovrano. Per crearlo non basta un atto di conferimento (che comunque neppure esiste), occorre un vero complesso reale di potenza che si instauri come sovranità effettiva. Questo ruolo è oggi antagonisticamente diviso, in modo più decisivo che nel recente passato, tra l'Unione e gli Stati, e occorre riconoscere apertamente che tra gli europei non vi è un mero problema di costi transattivi, e di comunicazione (che comunque esiste), nel «mettersi d'accordo», ma sussiste una vera questione di *non* unità, come di nuovo la guerra (in Iraq) ha mostrato.

Per riallacciarsi alle questioni poste in precedenza, occorre allora, anche a proposito dell'Europa, una riorganizzazione dello spazio che tenga conto del politico, cioè delle concentrazioni reali di potere e degli antagonismi, se non delle vere e proprie inimicizie effettivamente presenti nel mondo.

Lo spazio europeo in quanto spazio attuale amorfo non consente altro se non il continuo dilagare di una forma di ordinamento privatistico

del mondo che, come tale, è perfettamente rappresentato da Bruxelles, molto più di quanto una tale istituzione rappresenti gli Stati firmatari dei trattati che istituiscono e regolano l'Unione. La contraddizione basilare, che svilupperemo in seguito, è che tale forma di ordinamento privatistico esercitato attraverso le strutture dell'Unione *non* favorisce in modo particolare le imprese europee, anzi tende a operare contro la loro stessa produttività, come è chiaramente indicato dalla tabella 5.1.

Tabella 5.1 – L'apporto alla crescita mondiale
(valori percentuali)

Apporto alla crescita 2005 sulle risorse aggiuntive.

Se la produzione mondiale passa da 1.000 a 1.100:

Cina + India + Tigri asiatiche	48,5
Giappone	06,5
Totale Asia	55,0
Stati Uniti	17,7
Unione Europea	07,4
Totale area atlantica	25,1
Paesi ex socialisti	08,8
America Latina	08,5
Africa sub-sahariana	02,5
Totale paesi emergenti	19,8

Fonte: Elaborazioni da *Il Sole sorge a Oriente. Decimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*.

La scarsa competitività internazionale dell'Europa unita è un dato che a sua volta richiede di essere pensato sino in fondo, evitando nuovamente di dare la risposta semplicistica del «rimboccarsi le maniche» e proseguire «con rinnovato vigore» nella medesima direzione. Probabilmente, è proprio la direzione intrapresa a essere in sé stessa sbagliata. È una tale direzione che può condurre a quella «notte del mondo» concepita come «un occidente urbanizzato e tecnologico con livellamento e uniformità totali, mediante la réclame edulcorata dei beni offerti dalla produzione di massa», una «unità dell'umanità al più basso livello» che offre solo una «completa vacuità della vita... nient'altro che lavoro e ricreazione... niente individui e niente popoli, ma invece folle solitarie»²¹.

È allora evidente che tale disamina richiede una ridiscussione dello stesso liberalismo, per come esso è andato evolvendosi negli ultimi anni.

5.4. Liberalismo e tirannia

Il liberalismo dell'era della globalizzazione è proceduto sulla strada di una negazione del politico a favore di un ordinamento privatistico del mondo. Per questa via le multiformi dimensioni del pensiero liberale si sono intradate verso due concezioni primarie: l'impresa come modello per eccellenza della regolamentazione sociale, e l'*ethos* della *properness*²² come parametro dell'uniformazione dei costumi. Per dirla in un'unica espressione: il liberalismo si è compiutamente unilateralizzato.

Da questo punto di vista esso appare incapace di «fornire difese contro l'uniformante conformismo»²³. Un conformismo che, peraltro, *non* appare in grado di soddisfare, difendere e sviluppare uno specifico modo *europeo* di vita e di pensiero. La scena è così dominata dall'omologazione sociale e dalla libertà economica, mentre sullo sfondo giacciono la libertà sociale e la sovranità politica. La riscoperta del politico induce ovviamente a ribaltare sfondo e primo piano.

Il nesso fra libertà economica e omologazione sociale si coglie appieno nel fatto che quest'ultima si dimostra funzionale alla prima nella progettazione dei mercati globali, in quanto standardizzazione dei consumatori potenziali. La produzione di un «uomo globalizzato» è, infatti, un'ovvia funzione positiva in un mercato privo di confini, dove lo stesso prodotto (dal libro al film, alle automobili) possa essere pensato per linee globali di distribuzione. Si tratta, quindi, di un risvolto sociale del concetto di «cittadinanza sottile»²⁴ come cittadinanza della globalizzazione, in quanto ordinamento privatistico del diritto dei consumi, quale parte centrale ed essenziale dello sviluppo di un mercato tendenzialmente mondiale.

Il liberalismo attuale, nello sposare l'ideologia di una presunta impresa globale, non specificamente europea o italiana o francese, si dimostra per questo incapace di difendere uno dei valori cardine del liberalismo classico: la volontà di differenziazione, di distinzione e di individuazione. Esso favorisce piuttosto la standardizzazione delle culture e dei comportamenti sociali²⁵. In ciò risiede, allora, una difficoltà per il liberalismo stesso che non può più essere differita, ma che deve venire colta per essere superata. In sostanza, in base alla considerazione unilaterale delle ragioni di efficienza, il liberalismo attuale tende a una *amorfa* antropologica di uomo indifferenziato anziché alla costruzione di una figurabilità individualizzata: valore che è sempre stato difeso dai liberali nella loro lotta decennale contro la «massificazione» del marxismo. Massificazione che oggi trova invece, proprio nel pensiero liberale, il suo più pervasivo alleato.

Non è difficile vedere in questa omologazione sociale indifferenziata un risvolto finale della modernità, come paradigma di unificazione mondiale dell'umanità, in opposizione a una ontologia della differenziazione culturale, intesa non solo con riferimento alle diverse culture, cioè come multiculturalismo, ma anche, e soprattutto, con riferimento alle diversità dei ceti sociali. In sostanza, con riferimento alla possibilità di più modi diversi di vivere, come compresenza, all'interno della stessa società, di più stili di vita differenti.

Che si tratti di un disciplinamento mediante la *properness* è reso palese dalle ragioni avanzate a sostegno delle conformizzazioni come «ragioni di sicurezza» e «cultura del rischio e della prevenzione». Cioè come ragioni «buone», ovvie, neutrali, e a-politiche, del paternalismo del «prendersi cura», poggiate sulla considerazione di buon senso della necessità del contenimento dei costi sociali legati a malattie, incidenti e quant'altro.

In questo modo, comportamenti che sono stati difesi, fino ad esempio alla metà degli anni Ottanta, come comportamenti di libertà individuale, e che avevano assunto dal '68 a tutti gli anni Settanta anche una esplicita dimensione politica di rivendicazione *contro* il disciplinamento sociale, vengono relegati, combattuti e sconfitti come comportamenti *insicuri* per l'individuo stesso, e costosi per la società. Il tutto in nome di un contenimento dei costi che *deve* essere attuato, appunto, perché tali costi *non sono più* una variabile politica (spesa sanitaria, di prevenzione degli incidenti, fissazione pubblica dei premi assicurativi eccetera), ma sono soggetti alle leggi del mercato e della competizione internazionale. Onde appunto l'economicizzazione globale dei rapporti, a scapito della sovranità pubblica, ha come ovvia conseguenza la necessità di uno sviluppo ipertrofico della cultura della prevenzione, che si traduce nella necessità attuale apparentemente a-politica del disciplinamento sociale. In questo stesso modo, *non* vengono difesi i valori classici liberali dell'individualizzazione delle individualità, ma i valori per eccellenza dell'*ethos* del conformismo, della prudenza e della previdenza, verso il sogno dorato del restare in vita per godere una vecchiaia da consumatori soddisfatti, pensando di essere liberi per aver potuto scegliere il proprio fondo pensione.

È di indubbio interesse storico vedere come si sia passati da una concezione dell'impresa come modello del disciplinamento sociale in quanto fabbrica, sempre *avversato* dai liberali, a una concezione dell'impresa come modello di disciplinamento in quanto unità efficiente di mercato, pervicacemente *difeso* dai liberali²⁶.

Un tale modello dell'impresa viene oggi imposto a tutti i settori dell'attività umana – dai teatri all'università, e così via – per quanto lontani

essi siano dall'area propria della produzione delle merci. Si torna così a vedere in atto quella globale economicizzazione della vita spirituale di cui già abbiamo parlato all'inizio, laddove la cultura della sicurezza dimostra di poter essere l'avamposto del disciplinamento sociale effettuato in base al modello di mercato.

È bene cogliere questa dimensione del problema in quanto legata all'*eclissi del politico*. L'indistinzione tra pubblico e privato conduce infatti a un amorfo intersecarsi di carriere tra impresa e governo che rappresenta *non* un'anomalia locale, ma un preoccupante dato di fondo, che, nei termini della filosofia politica classica, può essere descritto come «tirannismo», nel senso della ricchezza privata utilizzata allo scopo di controllare il governo della *polis*²⁷. In questo spazio amorfo si può produrre *non solo* un fenomeno alla «Citizen Kane» (famiglia Bush, Berlusconi), ma anche il fenomeno inverso di utilizzo della carriera governativa come gradino in una carriera capitalistica (Mayor, Schröder, Marcos), quale può essere efficacemente descritto nel riquadro che segue.

New economy, tirannie finanziarie globali e finanziamento delle democrazie nazionali

Nell'opera postuma Gli affari del signor Giulio Cesare, Bertolt Brecht ha sapientemente ricostruito, seppur in chiave romanzata, la storia di Roma per consegnarla alla sua inedita dimensione economica e affaristica. Dunque, la commistione tra affari e politica non è sicuramente un fatto nuovo.

Il dato che oggi pare registrabile è il sempre più consapevole e marcato ricorso al sistema della cosiddetta revolving door, già in uso nell'amministrazione statunitense, tale per cui, con alterne corrispondenze, uomini di successo nel mondo dell'imprenditoria passano a occuparsi della gestione della cosa pubblica, mentre amministratori ai vertici delle cariche politiche tornano alle imprese una volta esaurito o scaduto il proprio mandato.

Così, nel contesto globale si assiste a un fenomeno che è qualcosa di più e di diverso rispetto alla collocazione del politico al di fuori dei confini dello Stato-nazione. Il rischio attuale è che lo stesso potere politico-burocratico si metamorfizzi, entrando in partnership con le creature figlie del capitalismo post-moderno, transnazionale e nomade, de-connotato in termini di limiti territoriali e di identità.

*Se si volge l'attenzione alla storia recente, gli esempi si contano numerosi. Negli **Stati Uniti**, considerate le ingenti proporzioni di ciascuna manovra economica annuale, la compartecipazione tra business e politica si è rivelata particolarmente stringente: da un lato i businessmen hanno interesse a rafforzare le proprie posizioni aumentando i guadagni, smantellando insidiose concorrenze e ciò grazie alla promulgazione di leggi favorevoli o alla buona predisposizione delle autorità di controllo federali nei confronti delle grandi operazioni di merger & acquisition; dall'altro gli uomini di governo hanno necessità di finanziamenti maggiori e media compiacenti.*

*Su questo scenario si è consumato lo scandalo **Enron**, che nel 2001 ha portato al fallimento l'ex gigante dell'energia texana, amministrata dal presidente Kenneth Lay, amico personale di George W. Bush e suo diretto finanziatore in campagna elettorale. Sospetti non sono mancati neppure con riferimento a **Dick Cheney**, che, prima di essere designato vicepresidente degli Stati Uniti, ha guidato, come capo esecutivo, la Halliburton Oil Co., cui era stata assicurata la maggior parte delle commesse per la ricostruzione dell'Iraq. Per non parlare, ancora, della polemica più recente, che ha investito il cosiddetto «K Street Project», il cui ideatore, **Tom DeLay**, capo della maggioranza repubblicana alla Camera, ha trovato un solido alleato in **Jack Abramoff**, noto lobbista, al fine di rompere con il modello bipartisan di gestione dei gruppi di pressione per «repubblicanizzarli» integralmente: ciò significa che, mentre prima dell'accordo DeLay-Abramoff le lobbies dividevano al 50 per cento i finanziamenti tra democratici e repubblicani, dopo la raggiunta intesa esse si sarebbero impegnate a corrisponderne i due terzi ai soli repubblicani.*

Non è parsa decisiva la riforma del sistema di fund raising attuata nel 2002 con il Bipartisan Campaign Reform Act, che pure ha introdotto il divieto generale di sovvenzione ai partiti nella forma del soft money (intendendo con questa espressione qualsiasi forma di contribuzione non regolamentata) e ha previsto specifici tetti massimi per la contribuzione nella forma di hard money (in particolare, il tetto di 2000 dollari per i contributi da un singolo soggetto privato a un singolo candidato; il tetto di 25.000 dollari per i contributi ai comitati nazionali di partito; il tetto di 5000 dollari per i contributi ai PAC, ossia a qualsiasi altro comitato d'azione politica).

Anche il **panorama politico europeo** appare pervaso da simili ragioni di contiguità con il mondo delle lobbies economiche.

Il cancelliere socialdemocratico **Gerhard Schröder**, al termine del proprio mandato, ha acquisito le redini del consiglio di sorveglianza della neonata Nordeuropäische Gas Pipeline Gesellschaft, il consorzio creato dal gigante russo del metano Gazprom insieme alle società tedesche Basf e E.On per la costruzione del gasdotto che dal 2010 collegherà la Russia direttamente con la Germania, fornendo un terzo dell'intero fabbisogno di gas della popolazione tedesca. Questo progetto, del valore di 4 miliardi di euro, già sponsorizzato da Schröder durante il proprio cancellierato, sarebbe animato dal chiaro proposito di tagliare fuori Polonia, Paesi Baltici e Ucraina così da rafforzare la posizione di Mosca nell'approvvigionamento energetico della Repubblica Federale e in definitiva dell'intera Unione Europea.

Parimenti minata è parsa l'eredità politica dell'ex cancelliere **Helmut Kohl**: nel 1999 si è infatti aperto lo scandalo dei fondi neri della Cdu, provenienti – come ebbero ad accertare le indagini del Parlamento tedesco – dalle vendite di carri armati all'Arabia Saudita e da una maxi-tangente da 40 milioni di euro (di cui 15 milioni direttamente versati alla Cdu come contributo per la campagna elettorale di Kohl del 1994) pagata dal governo francese di François Mitterrand per l'acquisto di una compagnia petrolifera della Germania dell'Est da parte dell'azienda parastatale francese Elf Aquitaine. Ancora nel 2003 è stato reso noto che Helmut Kohl ricevette 300.000 euro annui da **Leo Kirch**, magnate dei media, a titolo di «corresponsione per un contratto consultivo»; sullo stesso libro paga di Leo Kirch figuravano ben quattro ex ministri della Cdu, tra i quali Theo Waigel, già ministro delle Finanze sotto Kohl, e Juergen Moellmann, vicecancelliere di Kohl, accusato di aver percepito tangenti da imprese per il finanziamento della propria campagna elettorale del 2000 nel Nord Reno-Westfalia.

Nel 2002 il ministro dell'Economia **Werner Müller**, esponente Spd, ha sostenuto l'operazione di fusione di due società di distribuzione del gas, la E.On e la Rubrgas, contro il parere espresso dall'Ufficio federale dei cartelli; il che gli valse la presidenza della Essener Energie und Chemiekonzern Reg. una volta conclusa l'attività di governo.

In **Francia** il rigore del dettato legislativo, che fin dal 1990 pone un tetto massimo al finanziamento dei partiti da parte delle impre-

se, si rivela a conti fatti declamatorio, essendo numerosi i sistemi congegnati per aggirare limiti e divieti. Ne è prova il fatto che l'ex primo ministro **Alain Juppé** è stato condannato dal Tribunale di Nanterre a un anno e otto mesi di reclusione per finanziamenti illeciti, nonché a dieci anni di interdizione dai pubblici uffici.

Non si può mancare di richiamare in questa sede l'attività e la storia del **Carlyle Group**, che, fondato nel 1987 come firma prestigiosa del private equity, è rapidamente divenuto uno dei più grandi colossi multinazionali militari e industriali, con la gestione di 30,9 miliardi di dollari statunitensi ripartiti in 32 fondi agenti su scala globale attraverso operazioni di buyout, leverage finance, venture capital e real estate. Il Carlyle, che possiede la duplice natura giuridica di fondo di investimento e holding finanziaria, non è quotato in Borsa, così da non essere obbligato a divulgare i nomi di soci e azionisti nonché le entità e i dettagli delle proprie operazioni.

Con felice definizione, si è parlato del Carlyle come del «club degli ex presidenti». Infatti, tra i propri soci il Carlyle Group ha vantato nomi quali l'ex presidente americano **George Bush** (senior advisor del Carlyle Group), l'ex primo ministro inglese **John Major** (presidente del Carlyle Europe), l'ex dittatore filippino **Ramos** (già membro dell'Advisory Board del Carlyle Asia), **Otto Pohl**, già presidente della Bundesbank, **Arthur Levitt**, già presidente della Sec, l'agenzia che controlla la Borsa americana. A questi si aggiungono altri personaggi di spicco, tra cui importanti ministri dell'amministrazione Reagan e Bush senior: **Frank Carlucci**, già ministro della Difesa e direttore della Cia (chairman emeritus del Carlyle) e **James Baker**, già Segretario di Stato di Bush senior e ministro del Tesoro durante l'amministrazione Reagan. Tra gli altri, il Carlyle Group ha poi gestito i capitali della **Saudi Binladen Corporation** (SBC), guidata dai componenti della famiglia di Osama Bin Laden.

Il gruppo ha investito in ogni settore: industria degli armamenti, farmaceutica, telecomunicazioni, stampa, alte tecnologie, fondi pensione. La strategia di dominio pressoché incondizionato del Carlyle Group si è compiuta attraverso la conclusione di plurime operazioni di buyout, ossia di acquisizione del capitale di maggioranza di società in crisi, al fine di ricostituirne le risorse e poi rivenderle a fronte di enormi profitti.

Dai dati sopra esposti possono essere tratti alcuni spunti conclusivi:

1) il binomio business-politica appare pervasivo e diffuso a prescindere dal sistema di finanziamento della politica. Pertanto è realistico ritenere che le cause del fenomeno si pongano al di là e oltre i limiti della regolamentazione;

2) nello scenario globale è sempre più evidente l'affermarsi di «tirannie finanziarie»: tirannia¹ nel senso di «uso della ricchezza privata per il dominio della polis», diversa tanto dalla dittatura, intesa come «sospensione del diritto per il governo della polis», quanto dal dispotismo inteso come «forma di governo contraria alla costituzione naturale della polis»;

3) oggi pare che la «debolezza del politico» nel contesto della globalizzazione dia luogo a un tale rafforzamento dell'economico da costituire una nuova dimensione della «tirannide» come «tirannide finanziaria»;

4) tale «debolezza» pare dipendere principalmente dal difficile processo di adeguamento del «politico» alle relazioni coesenziali al mutato quadro internazionale;

5) in quest'ottica si verifica un'indeterminazione del politico e dell'economico e, quindi, un utilizzo marcato delle carriere politiche a scopi economici e delle carriere economiche a scopo politico;

6) l'Italia dell'epoca Berlusconi rientra nella stessa indeterminazione, ma, si noti, in controtendenza rispetto al capitalismo avanzato così ben rappresentato dal Carlyle Group. Infatti, nel Carlyle – come sopra ampiamente dimostrato – personaggi di spicco della vita politica acquisiscono posizioni di potere e comando all'interno della struttura societaria al fine di gestire e controllare altri patrimoni privati in tutto il mondo; in Italia la proprietà dell'impresa precede e determina l'investitura politica, fino a creare una diversa espressione politica che si contrappone consapevolmente e polarmente alle tradizionali logiche di partito.

¹Per una definizione della tirannide si rimanda a Strauss, L., *La tirannide*, Giuffrè, Milano 1968. La definizione classica della tirannide riportata nel corpo del testo si deve principalmente a Tucidide.

Non bisogna confondere tirannide con dittatura: la tirannide non ha a che fare con la sospensione delle libertà per l'imposizione di un *nomos* politico. Essa è anzi, all'opposto, una conseguenza dell'anomia politica e dell'assottigliarsi della cittadinanza.

I fenomeni di tirannide sono fenomeni di indistinzione pubblico-privato conseguenti all'eclissi del politico, ed essi pongono un serio problema soprattutto al pensiero liberale in quanto pensiero del classicismo politico. Classicismo e liberalismo convergono²⁸ infatti nell'utilizzare, per inquadrare il mondo, categorie nette e precise che distinguono diversi ambiti dell'azione umana e diverse competenze specifiche: giudiziario e legislativo, pubblico e privato, esecutivo e giudiziario, fatto e diritto, Stato e mercato eccetera. Classicismo e liberalismo non conoscono l'illimitato, l'amorfo, e cercano mediante distinzioni nette e precise (*checks and balances* e altro) di ordinare il mondo della politica e della società. In questo tentativo, che è costato un lungo sforzo intellettuale nella costruzione di una filosofia politica classica, si vede allora il ruolo preminente giocato dalla categoria del politico in quanto tale, onde il suo venir meno determina appunto l'irruzione sulla scena dell'amorfo e dell'illimitato, e dunque il venir meno della stessa forma liberale come forma ordinante del mondo.

I fenomeni attuali di «tirannismo» debbono quindi essere considerati come qualcosa di più di semplici aberrazioni: essi rappresentano infatti il segnale di una possibile fine dello stesso liberalismo, se esso non ripensa la propria recente evoluzione.

5.5. La forma attuale dell'esistenza politica europea

Nel discorso che stiamo conducendo diviene estremamente rilevante poter definire la forma attuale dell'esistenza politica dell'Europa, in quanto spazio altrimenti tendenzialmente amorfo, come tale foriero di possibili confusioni a incremento di un'*anomia* generale che tende a fare del mondo uno spazio *non* globalizzato bensì indefinito.

Questa riconsiderazione *deve* allora necessariamente prendere le mosse dalla «sconfitta» della Costituzione. Una sconfitta che rappresenta, peraltro, quasi una necessità del ritorno sulla scena del politico. Infatti, la natura propria di una Costituzione è quella di «obbligazione del potere politico ad un testo giuridico, e di obbligazione del diritto ad un testo politico»²⁹. Data la natura volutamente impolitica dell'Europa come mero spazio della libera circolazione dei beni e dei servizi, la sconfitta era ineluttabile, dacché il problema si poneva semmai come vincolo al potere politico degli Stati, quindi come squisito problema di ordine costituzionale interno³⁰.

Orbene, l'Unione è stata creata con il Trattato di Maastricht entrato in vigore nel 1993. Successivamente, il Trattato di Amsterdam, in vigore dal 1999, ne ha ulteriormente definito gli scopi e il significato. Oggi

continua tuttavia a esistere un forte dissenso³¹ nel valutare questo fenomeno dal punto di vista della sua costruzione giuridica in termini compiuti. Una tale costruzione giuridica della natura dell'Unione risulta però assolutamente necessaria nella definizione di un sistema del diritto europeo che possa attendere, quale oggetto giuridico concreto, alla soluzione dei diversi problemi pratici. Le principali teorie cui si fa riferimento nel tentativo di elaborare tale costruzione sono le seguenti.

Una prima teoria, di stampo prettamente internazionalista, vede gli Stati membri come i titolari indiscussi della sovranità, onde l'Unione deve essere intesa come un potere pubblico internazionale, sia pure molto sviluppato. Questa teoria, che appare *prima facie* come formalmente corretta, lascia insoddisfatti molti sostenitori dell'Unione, che vedono in essa il tradimento dello *spirito* stesso dei trattati onde la giudicano come una teoria conservatrice, che impedisce di cogliere le novità rappresentate dal (pure ammesso) forte sviluppo di tale forma di integrazione regionale internazionale.

Una seconda teoria individua l'Unione come «Stato *in fieri*». Essa indica una sorta di processo costituzionale permanente e progressivo, che non si esaurisce in un unico atto, come vorrebbe la teoria classica del costituzionalismo, ma prosegue per «tappe» variegata e successive, che comunque modificano sempre più il carattere internazionale dell'Unione per farle assumere via via la caratteristica di vero e proprio ordinamento di nuovo tipo, in sé non riducibile né al paradigma del diritto internazionale né a quello dello Stato classico, ma che si avvicina asintoticamente a una vera e propria unità politica territoriale organizzata. Si tratta di una teoria che deve essere presa seriamente in considerazione, ma risolvendo essa – per così dire – il problema nella dimensione della «a-politica», non appare, *prima facie*, come una tesi giuridicamente concreta e attuale, in grado di fornire soluzioni certe: occorre infatti trovare la *natura attuale* dell'Unione come ora storicamente determinata, sia pure inserita in una catena che ha per scopo quello di raggiungere la forma di uno Stato eventualmente diversa da quella dello Stato classico.

Una terza teoria vede nell'Unione un ente sovranazionale in virtù di sue potestà sovraordinate rispetto agli Stati. In essa la creazione da parte degli Stati avrebbe dotato l'Unione di poteri a loro ormai superiori che costituiscono una vera e propria sovranità che può imporsi anche a quella degli Stati. La questione principale diviene allora quella della valutazione delle potestà dell'Unione di stabilire regole complementari e integrative rispetto alle norme sancite nei trattati stessi e di imporne l'attuazione ai poteri pubblici e privati, nonché di accertarne l'osservanza in sede giudiziaria. A queste potestà si aggiunga quella di battere

moneta come tipica attribuzione del potere sovrano. Il problema di tale teoria è che essa deve venire puntualmente verificata, giacché indica più l'effetto che non la descrizione della fattispecie e sostituisce le considerazioni (o i desideri) attinenti al primo con l'analisi della seconda. Questa teoria può uscire corroborata ma anche smentita da tale verifica, che deve quindi essere pregiudizialmente compiuta senza presupporre i punti di fondamento³².

Infine, **una quarta teoria** costruisce l'Unione come potere pubblico *sui generis* volendo rifiutare come storicamente superate le teorie classiche della sovranità e del diritto internazionale, rifiutando quindi la loro applicazione in quanto esse risulterebbero oggi un anacronismo rispetto alle necessità concrete di dare forma giuridica a una creatura storicamente nuova del diritto. Naturalmente, per quanto affascinante, questa teoria *non* è di alcun aiuto per la soluzione dei problemi aperti e impliciti nei trattati, poiché essa si risolve nell'indicazione di un puro nulla, grazie alla stessa specificità dell'Unione portata da oggetto della definizione a categoria stessa con la quale definire l'oggetto. Occorrerebbe piuttosto costruire prima categorie nuove con riferimento a fenomeni di più larga portata per poi applicarle anche all'Unione come caso particolare. Ma fare del caso particolare la categoria generale con cui autodefinirlo appare un vero e proprio vizio logico del discorso. La teoria è però nel giusto quando indica la necessità di partire dall'analisi concreta del potere pubblico esercitato dall'Unione su uno spazio definito per il perseguimento dei suoi scopi, così come è nel giusto nell'indicare la strada storico-comparativa quale metodo per indirizzare una tale analisi concreta.

È quindi proprio partendo da quest'ultimo punto che occorre immediatamente notare come sia il riferimento agli Stati sia quello al diritto internazionale come poli opposti di teorie antitetiche, o di compromessi fra teorie antitetiche – Europa come mera creatura internazionalistica, Europa come Stato *in fieri*, Europa come ente *sui generis* –, risultino ambigui nella loro stessa considerazione dei due poli come poli di una opposizione.

Infatti, gli Stati e il diritto internazionale come diritto delle relazioni fra Stati sono gli uni il reciproco riflesso dell'altro. Tanto gli Stati come forma «paradigmatica» di pubblici poteri quanto il diritto internazionale sono in realtà enti sorti *all'interno* dello *jus publicum europeum*, come sua trasformazione successiva alla pace di Westfalia. Stati e diritto internazionale sono entrambi gli eredi di un tale ordinamento precedente, il quale, evidentemente, subisce proprio nella sua originaria spazialità europea una nuova trasformazione le cui tappe occorre considerare compiutamente³³. In questo senso va quindi verificata qui la questione dei tipi di ordinamenti «ultrastatali» e di unioni di Stati che, noti al diritto

internazionale, tendono però a modificarne la struttura classica di mero diritto delle relazioni.

Non si tratta pertanto solo di un problema astratto di classificazione, ma di un effettivo problema concreto di indagine giuridica della forma attuale di esistenza politica degli Stati e dell'Unione nella spazialità europea erede dello *jus publicum europeum*. Una tale indagine storico-comparativa non è perciò fine a sé stessa, ma deve qui essere svolta nell'ambito della teoria istituzionale come teoria della concretezza degli ordinamenti storici. In questo contesto infatti si pone appunto il problema attuale in termini di autonomia di un ente come suo ambito di operatività rispetto all'esistenza di una volontà sovrana (sua o di altri) che a ciò lo autorizza (ovvero si auto-autorizza). È quindi in questo contesto di autonomia e sovranità che è in gioco l'Unione come ordinamento giuridico.

In questa direzione punta la teoria degli ordinamenti compositi³⁴, secondo cui l'Unione non è ascrivibile né alla categoria degli Stati né a quella delle organizzazioni internazionali. Tale teoria fa infatti valere la circostanza per cui l'ordinamento europeo non rimane a livello meramente oggettivo di esistenza di norme, ma possiede anche una soggettività, organizzazione e normazione; però l'Unione *non* si sostituisce agli Stati se non in ambiti *limitati* (concorrenza, negoziati commerciali, eccetera); essa riceve dagli Stati alcuni poteri, ma *non* mutua dagli Stati tipiche potestà di imperio come l'imposizione fiscale, il potere di concessione e di espropriazione dei beni.

Questa teoria è dunque nel giusto nell'indicare un carattere composito dell'Unione rispetto ai paradigmi classici, ma essa finora ha solo indicato un sentiero nella radura, e ovviamente non può più sostituirsi all'indagine positiva come completamento proprio del quadro dell'Unione che ora si è delineato.

La vera chiave di soluzione del problema della natura giuridica *attuale* dell'Unione sta quindi necessariamente nelle indicazioni date dallo stesso Trattato come *jus positum* dell'Unione. Orbene, tali indicazioni sono innanzitutto (articoli 1-3 del Trattato sull'Unione Europea, TUE):

- 1) l'uso del Trattato come strumento di perfezionamento della nascita dell'Unione (art. 1,1);
- 2) il rimando all'esistenza di un processo a tappe e il riferimento alla Comunità come fondamento dell'Unione (art. 1,2);
- 3) il riferimento allo «spazio» come elemento determinante nella designazione degli obiettivi dell'Unione (art. 2);
- 4) l'esistenza di un quadro istituzionale unico come struttura dell'Unione (art. 3).

L'art. 1,1 rende esplicito che con il *Trattato* le *Alte parti contraenti* istituiscono *tra loro* un'Unione il cui *compito* (art. 1,3) è quello di organizzare, in modo coerente e solidale, le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli. È quindi immediatamente esplicito che la fattispecie da cui sorge l'Unione come effetto giuridico è un *contratto fra Stati*. I soggetti denominano sé stessi come Alte parti contraenti, l'Unione è istituita *tra loro* ed è volta a regolare le reciproche relazioni. Nessuna teoria può prescindere da questo dato di fatto nell'analisi della fattispecie istitutiva dell'Unione, la quale nasce quindi come effetto di un contratto fra Stati. Tale norma si pone allora come rilevante per ogni successiva costruzione oggettiva dell'Unione quale concreta forma di esistenza politica.

Poiché i soggetti istitutivi dell'Unione sono gli Stati, e compito dell'Unione è anche quello designato dagli Stati stessi di organizzare le relazioni fra gli Stati membri e *tra i loro popoli*, come va qui inteso il concetto di «popoli»? Il riferimento più ovvio è quello alla teoria della «sfera personale» della potestà statale. Infatti, insieme al territorio, che si presenta quale elemento materiale dello Stato, è da considerare anche l'elemento personale costituito dal gruppo di uomini che vivono stabilmente sul territorio. Uno Stato non può esistere senza un complesso di persone fisiche: tale complesso costituisce un presupposto stesso dello Stato, e, in virtù della continuità storica, è in grado di imprimere allo Stato una sua fisionomia, un proprio modo concreto di essere. L'indicazione dei popoli vale quindi, innanzitutto, a escludere che il Trattato coinvolga solo gli Stati-governo, cioè soltanto gli Stati come apparati di governo o Stati-persona. Il Trattato impegna invece gli Stati membri in quanto tali attraverso i loro rappresentanti governativi. Il riferimento al popolo chiarisce allora anche il successivo triplice riferimento dell'art. 2 TUE allo spazio, all'identità e alla cittadinanza. A tali concetti deve essere attribuita la loro specifica rilevanza giuridica nella costruzione dell'Unione che sorge dalla fattispecie del Trattato.

Essendo un trattato un contratto fra Stati, esso è destinato a regolare rapporti giuridici che ricadono nella sfera di potestà degli Stati come complessi originari di potenza pubblica. L'indicazione dei popoli, dell'identità, della cittadinanza e dello spazio vale quindi a indicare che nel trattato si regolano rapporti che attengono sia alla sfera territoriale sia alla sfera personale della potestà statale. Il trattato stesso deve allora essere costruito come teso alla creazione di un ente volto a *organizzare* (art. 1,1) tali rapporti giuridici facenti capo alla sfera di potestà degli Stati.

Non vi è allora dubbio che in base all'esegesi di tale articolo l'Unione appaia come un ente derivato mediante la stipula di un accordo cui *non* sono attribuite delle potestà prima appartenenti agli Stati, ma cui è affidato un *compito di organizzazione* delle relazioni attinenti sia ai go-

verni sia alle più ampie sfere di potestà proprie e intrinseche degli Stati. Anzi, proprio il riferimento al concetto di popolo come elemento dello Stato, in quanto lo Stato è concetto superiore a quello di governo, laddove quest'ultimo ne è soltanto un organo di alta amministrazione e di direzione politica, rende fin da subito chiaro che, poiché il trattato pone in gioco le potestà essenziali degli Stati quali Alte parti contraenti – la loro sovranità –, esso non può che venire interpretato in modo conforme alla sua natura, cioè nel senso della strumentalità dell'ente Unione al perseguimento dell'organizzazione dei rapporti giuridici propri degli Stati.

In questo modo si apprende che non vi è nel Trattato alcuna cessione di sovranità, bensì la creazione di un ente per la gestione in comune di tale sovranità con riferimento a un determinato spazio, che verrà in seguito chiarito come concetto essenziale. Si tratta quindi dell'esercizio in comune di una contitolarità di sovranità. Ciò si ricava anche dallo stacco letterale fra l'art. 1 e l'art. 2 TUE. Infatti, nell'art. 1 sono le Alte parti contraenti che parlano, che dicono di istituire *fra loro* una consimile Unione. Nell'art. 2, invece, è l'Unione appena costituita che comincia a parlare in prima persona: «l'Unione si prefigge i seguenti obiettivi...».

L'elencazione e l'indicazione degli obiettivi non è irrilevante dal punto di vista giuridico, innanzitutto come elencazione in sé stessa. La sovranità originaria *non* ha infatti bisogno di indicare i propri obiettivi, essendo essa generale e assoluta. Invece l'ente strumentale deve indicare i propri *obiettivi*, giacché l'ente non ha qui uno scopo illimitato, ma appunto il raggiungimento di quegli obiettivi per i quali è strumento. La volontà dell'ente è quindi necessariamente indirizzata verso quegli obiettivi che la volontà delle parti contraenti, quella sì sovrana e non delimitata, ha attribuito all'ente medesimo.

L'esegesi conduce pertanto a cominciare a scoprire la natura dell'Unione come ente pubblico derivato e strumentale al perseguimento di obiettivi determinati che gli sono assegnati dalle parti contraenti. Queste quindi conservano il potere di giudicare il perseguimento di tali obiettivi, il cui ambito è fatto palese dal riferimento al compito di organizzazione dei rapporti facenti capo alla sfera personale e reale di potestà degli Stati. Poiché sono gli Stati che assegnano un compito, nel cui ambito l'Unione si prefigge degli obiettivi, gli Stati permangono, come si vedrà, i *custodi* del Trattato, avendo assegnato all'ente pubblico strumentale un compito di cui rimangono i *giudici*.

Lo stacco tra l'art. 1 e l'art. 2 TUE rende anche palese che l'Unione viene dotata di una sua autonomia dagli Stati, nel senso preciso che questo termine ha per il diritto: l'ente è autonomo quando non è sovrano, ma ha una volontà che è operativa nell'ambito che gli viene as-

segnato, onde essa è in tale ambito idonea a produrre effetti giuridici perché la volontà sovrana l'ha a ciò autorizzata. L'Unione, quindi, opera in un ambito di autorizzazione che le viene concesso dalle Alte parti contraenti per il perseguimento dei loro scopi: l'organizzazione delle reciproche relazioni. Il che consolida ulteriormente le loro funzioni di custodia e di giudizio sull'operato dell'Unione nel proprio ambito.

Tutto ciò è ancora rafforzato dalla statuizione secondo cui l'Unione è *fondata* sulle Comunità Europee, integrate dalle previsioni del TUE (art. 1,3). Ciò significa propriamente che il fondamento del negozio giuridico internazionale che istituisce l'Unione è da rintracciarsi in quel primo Trattato che istituisce le Comunità Europee (TCE), onde esso funge da causa che giustifica gli effetti del secondo, che si pone dunque come mera integrazione e ampliamento del primo. Valgono quindi come richiamate tutte le norme del primo Trattato in quanto non siano superate dal secondo nel senso – come vedremo – da questo stesso indicato.

In particolare, l'art. 5 TCE specifica in modo adeguato che la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati. Nei settori che *non* sono di sua esclusiva competenza la Comunità può intervenire solo se, e nella misura in cui, gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri (c.d. *principio di sussidiarietà*), onde è stabilito espressamente che «L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi» del Trattato.

Il richiamo a questa norma rende chiara fino all'evidenza la natura strumentale dell'Unione. Lo stesso principio di sussidiarietà mostra come l'Unione sia vista come un rafforzamento delle potestà di azione degli Stati. Quando non possono affrontare adeguatamente problemi che a motivo delle dimensioni (spazialità) o degli effetti dell'azione possono essere realizzati meglio a livello comunitario, gli Stati autorizzano la Comunità a intervenire anche se la materia non è di sua esclusiva competenza. Gli Stati, cioè, vedono nell'Unione uno strumento per estendere nello spazio e negli effetti le proprie capacità di intervento. Siccome un tale intervento riguarda anche materie che non siano state delegate in modo esclusivo all'Unione, appare sempre più, dall'esame concreto della fattispecie, come questa si ponga come un ente strumentale – contrattualmente regolato³⁵ – volto all'esercizio della co-sovrantà degli Stati sullo spazio europeo inteso come *Grossraum*, cioè come grande spazio continentale.

Questo spazio rimane, pertanto, privo di una *sua* Costituzione: quindi rimane uno spazio della coesistenza politica degli Stati, nel più ampio contesto della *formalizzazione* giuridica degli spazi mondiali aperti dalla globalizzazione.

5.6. L'Italia: un sistema diverso in cerca di una nuova costituzione materiale

In un senso peculiare, la fine dell'eclissi del politico sembra manifestarsi anche rispetto all'Italia, come fine del tentativo del bipolarismo. Infatti, è evidente come questo tentativo andasse nella direzione di una maggiore efficienza dell'esecutivo inteso come vertice dell'erogazione di servizi pubblici, e a discapito del gioco delle «forze politiche» riassunto in un governo come organo della loro mediazione.

Si tratta di un sogno efficientista che tende a «omologare» l'Italia agli altri «sistemi occidentali» sotto la spinta delle necessità imposte dalla competizione globale. In ciò si vede la sua compiuta pretesa a-politica: è l'economia a imporre una tale evoluzione, diretta essa stessa a nient'altro che a una maggiore *competitività* del sistema nazionale. Un fine politico diverso dalla competitività economica scompare come possibilità stessa della scelta, essendo questa dettata dalle necessità della competizione.

Il modello di democrazia anglosassone viene così identificato come modello di riferimento occidentale³⁶, mediante un fenomeno culturalmente noto come *othering*, cioè alterizzazione, delle peculiarità specificamente politiche del sistema italiano. Tali peculiarità, che indicano un'esistenza storica perfettamente diversa, ad esempio, da quella inglese, *non* vengono infatti più sentite come tali, bensì come semplici impedimenti al raggiungimento dell'efficienza. Poiché il sistema di riferimento diviene unico, ciò che si discosta da tale modello diventa «esotico», una forma di via sbagliata alla modernizzazione che *deve* essere corretta, che appare estranea e di cui ci si deve liberare.

In questo modo si dimostra la grande influenza attuale del *soft-power* anglo-americano, giacché un sistema politico sociale come quello italiano desidera in prima persona, e senza alcuna imposizione, abbandonare le proprie peculiarità per assumere il più possibile tali modelli.

Occorre sottolineare che, dal punto di vista economico, questo fenomeno di *othering* si sostanzia in un risultato: la marginalizzazione delle stesse imprese italiane, e dei loro modi «esotici» di concezione del capitalismo, a favore di una sostituzione tendenzialmente integrale del loro *management* e della loro proprietà. In sostanza, l'efficienza del sistema italiano viene aumentata mediante l'erosione del sistema stesso e la distruzione dei suoi cardini portanti sia politici che economici. Tuttavia, in controtendenza, si verificano segnali attuali di un ritorno del politico che devono essere adeguatamente analizzati, nelle loro radici, per poter essere compiutamente compresi. Oggi il principale di questi segnali appare, naturalmente, la possibile fine dello stesso bipolarismo.

La questione del «bipolarismo» *non* riguarda, infatti, soltanto il gioco dei partiti, ma la questione stessa dello Stato, nella sua concreta organizzazione di sovranità politica interna. E in ciò essa si riallaccia alle infinite discussioni sullo Stato in Italia, che, specie da parte liberale e conservatrice, hanno sempre ispirato un certo qual mugugno giornalistico sulla sua mancanza, da Indro Montanelli a Piero Ostellino. Tant'è che tale filone ha di solito visto nell'organizzazione dei partiti in regime elettorale proporzionale un sintomo dell'assenza dello Stato, mentre ha salutato l'avvento del bipolarismo, quale rafforzamento del partito di maggioranza, come una speranza di rafforzamento dello Stato nella sua capacità decisionale, specie quando il partito di maggioranza è il proprio. Laddove è evidente l'identificazione sotterranea dello Stato con l'Esecutivo e *non*, ad esempio, con la Corte Costituzionale o altro, che anzi finisce per essere quasi un impedimento all'opera dello Stato, un suo contraltare, recalcitrante come l'asino di Balaam, che bisogna far stare al suo posto. E in ciò l'etichetta *popolare* di Seconda Repubblica coglie nel segno, perché indica con chiarezza come alla diversa strutturazione dei partiti segua una diversa organizzazione concreta della sovranità politica dello Stato, tant'è che se tale strutturazione bipolare venisse meno, non potrebbe che concludersi che la Seconda Repubblica è abortita.

Nel filone attuale del *berlusconismo* come difesa dello stato odierno delle cose, e del lasciar lavorare il governo, è confluita dunque vasta parte di un discorso liberale conservatore che ha sempre avuto come sfondo di richiamo la lamentazione sull'embrionale sviluppo dello Stato in Italia e il rimando alla bontà dei modelli politici anglosassoni.

Orbene, se Stato è un concetto storico concreto, e non un'etichetta adatta a designare qualsiasi organizzazione politica, dalla *polis* agli imperi dell'età del bronzo, è bene ricordare come lo Stato si sia avverato quale neutralizzazione delle guerre di religione, ed è allora ovvio come lo Stato, in questo senso, in Italia non si sia dato dacché tali lotte non vi sono mai state. Tant'è che dove esse si sono localmente manifestate – ad esempio in Piemonte, con la «guerra» contro i Valdesi – sono in effetti nate compagini politiche che maggiormente hanno poi incarnato un'immagine «europea» dello Stato. Ma più in generale l'unità politica statale in Italia si è storicamente manifestata in tre modi affatto diversi:

- 1) innanzitutto come neutralizzazione delle varie potenze regionali quale sconfitta della spazialità italiana della Chiesa, e come tale è emerso lo Stato risorgimentale in tutte le sue articolazioni, dall'organizzazione del diritto amministrativo a quella dell'educazione nazionale;
- 2) come neutralizzazione preventiva della rivoluzione di classe, della «guerra civile di classe», e come tale si è configurato, anche nei suoi

dettagli, lo Stato fascista, nonostante la continuità formale con la monarchia;

- 3) infine, come neutralizzazione della guerra civile partigiana, cioè come Stato del Cln o dei partiti democratici, onde la Costituzione del '48 si è data non come alcunché di astratto, ma come la precisa traduzione formale di una costituzione materiale che rappresentava adeguatamente il *nomos* concreto del Cln³⁷, quindi trovava nel regime elettorale proporzionale e nella centralità del Parlamento il suo proprio caposaldo storico istituzionale.

Data questa ricostruzione, è evidente che tale assetto politico ha cominciato a cessare di avere un senso compiuto dopo il 1989. Ma tale perdita di senso del *nomos* storico non poteva che porre un problema assai concreto: cioè come si crea di nuovo una struttura istoriale portante dell'organizzazione costituzionale italiana.

La risposta che è emersa dalla crisi politica, finanziaria e sociale del 1993-'94 è stata una risposta in termini di bipolarismo, il quale, come tale, non poteva infine che minare alla base l'assetto costituzionale precedente, e quindi sfociare in un tentativo di riforma della stessa Costituzione. Questo bipolarismo, lo si vede a dieci e passa anni di distanza, si è allora dato come contrapposizione fra due aggregazioni che sostanzialmente possono venire descritte come segue:

- a) le forze politiche eredi del complesso del Cln, inclusa una buona parte del centro, in quanto egemonizzabili da parte dei Ds per giungere a una concreta organizzazione polare in grado di agire come soggetto politico;
- b) le forze estranee al complesso del Cln (Forza Italia, Lega, Alleanza Nazionale) in quanto capaci di egemonizzare un centro cattolico conservatore, onde costituire a propria volta un soggetto polare in grado di autodeterminarsi politicamente.

Proprio da tale contrapposizione tra forze eredi e forze avverse al complesso costituzionale del Cln, si comprende come siano state queste ultime a giungere a un più compiuto, e in questi termini più eversivo, progetto di riforma della Costituzione e di attacco ai suoi organi di tutela.

Questa stessa contrapposizione, così riportata alla sua radice ultima quale presa di posizione nei confronti del precedente assetto costituzionale concreto, mostra anche con chiarezza perché ciascuna parte *non* possa, nella situazione attuale, riconoscere la compiuta legittimità dell'altra, e soprattutto perché *in queste condizioni non possa nascere veramente uno Stato*, se non uno Stato della perenne revisione costituzionale a ogni alternanza di governo.

La lotta politica attuale si pone, ben al di là degli schemi tranquillizzanti con cui essa stessa cerca spesso di presentarsi, come una lotta *costituzionale*, cioè come una battaglia per un nuovo *nomos* in grado di radicarsi storicamente per un periodo di tempo soddisfacente, onde la situazione attuale al tempo del bipolarismo è, in realtà, in sé essenzialmente instabile, quale che sia la durata relativa dei governi, rispetto alla condizione precedente di perdurante *stabilità* nonostante la breve durata relativa dei governi. Un conto è infatti la stabilità dello Stato, un altro quella del governo, come organo di alta amministrazione e indirizzo politico dello Stato stesso.

Orbene, nella situazione ora delineata, le difficoltà del cosiddetto quadro politico emergono con chiarezza dalla mancanza di reciproca legittimazione, che le forze politiche non possono concedersi se non come tregua provvisoria, e sempre settoriale, nel contesto di una lotta per la Costituzione. Non può esserci reciprocità perché non può esservi *uguale opportunità*, per i due poli di forze, di detenere il potere. Nel senso che una costituzione *non può* garantire un'uguale opportunità a tutte le forze politiche in campo, *incluse* quelle che vogliono smantellarla. Una costituzione *non può* essere neutrale rispetto ai propri principi basilari. Una costituzione deve cioè potersi naturalmente difendere da quelle forze politiche che ne vogliono la dissoluzione, e ciò *non* in quanto mero documento, sorretto da agenzie giuridiche di sostegno, ma in quanto concreto assetto dell'organizzazione ultima del potere all'interno di uno Stato.

Nel sistema retto dal «complesso del Cln», tutte le forze di quello che veniva chiamato arco costituzionale potevano godere in realtà di tale uguale opportunità, poiché esse stesse erano, nella loro pur reciproca e antagonistica organizzazione, quella stessa costituzione in senso materiale. Ma le forze che oggi sono in lotta *non* sono eredi del medesimo complesso costituzionale, e anzi un intero polo rappresenta in realtà proprio forze estranee a quel complesso, il quale, peraltro, non può più essere mantenuto come tale, cioè come mera continuazione del passato nel presente, essendo venuto meno il suo significato istoriale.

La condizione attuale dello Stato è, quindi, quella di essere Stato in quanto sospensione preventiva di una lotta diretta per un nuovo assetto costituzionale, riuscendo a mediarla nelle forme della lotta politica indiretta, attuata mediante gli strumenti della democrazia parlamentare. Laddove per «lotta diretta» si intende qui l'attuazione immediata di uno stato di fatto corrispondente al proprio programma politico, e per lotta indiretta si intende invece l'attuazione mediata del proprio programma attraverso le forme del diritto pubblico. La Repubblica è, perciò, oggi uno Stato in quanto riesce a impedire l'azione politica immediata come

attuazione del fatto, ma *non* in quanto riesca ad attuare un concreto assetto nomologico, cioè un'idea normativa portante che stia a monte delle istituzioni, e che come tale sia in grado di dare a esse un significato operativo.

Il «venir meno dello Stato», in questo contesto, corrisponde più alla logica politica stessa delle cose che non a un programma di governo di privatizzazione, non solo delle istituzioni economiche, ma anche delle stesse fonti del diritto. Un ordinamento pubblico deve creare uno spazio di pace interna, ma, nella inattuabilità di un'idea condivisa di costituzione alle spalle, il collante di tale pace interna diviene soltanto *l'affarismo borghese*, sia esso di destra o di sinistra. Ciò che, peraltro, è sotto gli occhi di tutti.

Questa situazione di affarismo come collante dell'ordinamento pubblico non è ovviamente ignota; tuttavia, non è tanto la agognata separazione della sfera dell'impresa privata da quella dell'azione politica statale, quanto la situazione stessa che si riconduce al paradigma del Secondo Impero francese (Napoleone III), con la più completa indistinzione di affari pubblici e privati.

A voler ben riflettere, la questione principale risiede, allora, forse proprio nel bipolarismo «imperfetto», come assetto di transizione che non riesce a compiere transizione alcuna. La sua «imperfezione» peraltro consiste probabilmente nelle due mancate «egemonizzazioni» che, se avvenute, lo avrebbero invece trasformato in un sistema bipartitico. Intendo cioè:

- a) la mancata egemonizzazione delle forze eredi del complesso costituzionale del Cln da parte dei Ds;
- b) la mancata egemonizzazione del centro cattolico, e della destra, da parte di Forza Italia.

Né Forza Italia né i Ds sono cioè stati in grado di operare quelle egemonizzazioni che avrebbero concluso la transizione, e che avrebbero potuto comportare il sorgere di un vero nuovo assetto costituzionale come organizzazione della lotta politica indiretta fra le due formazioni. E meno che mai Forza Italia e Ds mostrano oggi di poter attuare tali egemonizzazioni. La fine della transizione può allora consistere proprio nella presa d'atto dell'impossibilità del progetto che fu inaugurato nel '94. Non è un caso, infatti, che tale tentativo di egemonizzazione, almeno sulla destra dello schieramento, abbia cercato nel corso del 2005 di combattere la propria battaglia decisiva, e sia ormai palese che è stato sconfitto. Così come le richieste di ritorno al sistema proporzionale non sono, allora, mere richieste interne a un gioco marginale dei partiti, ma un avvenimento di ampia portanza costituzionale, che pone come effet-

tiva la questione della possibile *fine* del bipolarismo italiano. Sono cioè in gioco questioni molto più ampie della mera riallocazione marginale di alcuni seggi fra i partiti.

È qui indifferente se le «mancate egemonizzazioni», a destra e a sinistra, siano un bene o un male, la questione essendo solo quella delle conclusioni politiche che debbono venire tratte dalla loro permanenza strutturale. Il che pone con evidenza il problema del «centro» come questione ineludibile. Una tale *fine del bipolarismo* come assetto costituzionale concreto pone infatti un evidente problema di modello interpretativo di riferimento, giacché la logica degli ultimi anni ha posto il bipolarismo come valore positivo, come alcunché in grado di risolvere meglio la dialettica maggioranza-opposizione, assicurare una più lunga durata dei governi e un migliore ricambio delle classi dirigenti, fino a esaltare lo stesso *spoil system*. In questo modello interpretativo è andato molto dello stesso pensiero liberale italiano, che ha voluto sempre più ancorarsi ai modelli anglosassoni di spiegazione della politica e che vi ha visto un fattore positivo di modernizzazione del paese. Anche qui, tuttavia, dobbiamo registrare uno scacco. Negli ultimi dieci anni la mobilità sociale è diminuita, la capacità di creare infrastrutture si è atrofizzata, il ricambio pare bloccato da un'alternanza fra attori che sono sempre gli stessi e si ripropongono secondo modalità ricorrenti. In qualche modo bisognerà pure ragionare sul fatto che le maggiori infrastrutture del paese sono state create in tempi di governi di breve durata, a largo consociativismo, e con premierati assai deboli. Ancora una volta si deve registrare che la stabilità dello Stato è cosa diversa da quella dei governi, e che forse non è quest'ultima il fattore principale. Bisogna avere ben chiaro come, nella visione dello Stato, il governo si dia solo come *uno* degli organi della sua alta amministrazione e del suo indirizzo politico. Il governo *deve* essere inglobato nello Stato e subordinato all'*intero* statale. Insomma, occorre chiedersi se tale modello interpretativo *non sia* infine perennemente sbagliato con applicazione alla realtà storica italiana.

La politica della Prima Repubblica è stata dominata dal gioco del centro sulle «mezze ali», chiamando ora i socialisti a rimpiazzare i liberali o viceversa, fino alla creazione della forma politica *finale* del «pentapartito», con l'esclusione sostanziale del Pci dall'area di governo contenuta però dalla centralità del Parlamento nella gestione corrente – cioè non solo legislativa, ma anche esecutiva³⁸ – degli affari di Stato. La politica della Seconda Repubblica è consistita invece nello spaccare e disperdere tale centro, con l'ingresso alternativo nel governo o dei Ds o di Forza Italia, giocando gli uni sui centristi di sinistra, gli altri sui centristi di destra. In questo senso la Seconda Repubblica ha rappresentato una vera e propria *inversione normativa* rispetto alla Prima.

Orbene, una tale «questione del centro» non va qui pensata, quindi, come mera questione partitica, ma proprio come problema dell'organizzazione costituzionale concreta delle forze politiche. Dal punto di vista partitico è, infatti, evidente come essa rappresenti un ribaltamento di ruoli tra sfondo e primo piano, rispetto alle mancate egemonizzazioni di cui dicevamo, che assegna ruoli diversi da quelli degli ultimi dieci anni soprattutto alla Margherita nel centro-sinistra e all'Udc nel centro-destra. Ma non è a questo che si vuole guardare. La questione *non è* né quella del ruolo di questi e altri partiti, né quella, meramente sociologica, della «realità sociale» del centro in Italia: se cioè il centro sia essenziale oppure no, se sia eliminabile oppure no, se sia più «amministrabile» col maggioritario oppure col proporzionale. La questione che qui interessa è un'altra: quella della possibilità di una soluzione del problema costituzionale aperto col venir meno del senso dell'assetto nomologico del Cln. Come abbiamo visto, i due poli attuali *non* possono concedersi un'uguale opportunità di risolvere tale questione, poiché in essa è in gioco la stessa legittimità, a fronte di visioni costituzionali che sono ampiamente divergenti. La questione principale che viene, quindi, oggettivamente (anche se non soggettivamente!) di nuovo proposta rispetto al proporzionale, e al ruolo del centro, è quella della possibilità di un patto costituzionale concreto.

Se un soggetto costituente è quello che riesce concretamente a dare una costituzione, tale soggetto diviene inevitabilmente il centro dell'ordine costituzionale che inaugura, il che spiega anche quel certo *status* di centralità acquisito dal Pci, rispetto ad esempio all'ultra-sinistra, quale membro dell'arco costituzionale nel vecchio assetto, ciò che si traduceva nella formula della centralità del Parlamento come centralità dei partiti «costituzionali» ivi rappresentati.

Se un nuovo patto costituzionale concreto debba essere preludio, o conseguenza, o contestuale a un patto politico del centro, e se debba o meno preludere a un documento scritto, ciò non ha qui rilevanza. Il rilevante è che si dia una nuova costituzione materiale, come insieme anche di *sottintesi* centrali che danno senso alle norme e alle istituzioni palesi nei loro dettagli operativi. Tutto ciò poteva ben emergere dall'assunzione da parte di Forza Italia, o dei Ds, di un ruolo egemone nei rispettivi schieramenti, ma ciò *non* si è storicamente dato, e non si vede come oggi possa darsi. Siamo osservatori di uno scacco, che si interrogano su altre possibilità concrete.

Parliamo qui di sottintesi perché le categorie costituzionali si danno come necessariamente astratte e vaghe, quando invece esse hanno a che fare con quanto di più concreto possa esistere: la sovranità in tutte le sue molteplici articolazioni; una concretezza tale che non si lascia di-

re se non attraverso l'apparente vaghezza del complesso delle disposizioni costituzionali. Lo Stato, infatti, non è mai «presente» come tale, ma sempre *rappresentato* da un determinato ordine istituzionale, comprese le parti *non* scritte di questo ordine. Tale ordine immanente, tuttavia, necessita di un tentativo di scrittura, perché è nel mondo strutturato linguisticamente che si compie una distinzione tra azione legittima e illegittima: la legittimazione avviene tramite il linguaggio³⁹. Di fronte allo scacco di cui dicevamo, il «problema del centro» che qui si pone è quindi, innanzitutto, un problema di riscrittura delle regole politiche di base.

¹ Von Hayek, F.A., *Law, Legislation and Liberty*, 3 volumi, University of Chicago Press, Chicago 1973-1979; trad. it. *Legge, legislazione e libertà*, a cura di A.M. Petroni e S. Monti-Bragadin, Il Saggiatore, Milano 1986.

² Cfr. Galgano, F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, il Mulino, Bologna 2005.

³ Cfr. Irti, N., *Nichilismo giuridico*, seconda edizione, Laterza, Bari 2005.

⁴ Radin, M.J., «Market-Inalienability», *Harvard Law Review*, vol. 100, 1987, p. 1849 e seguenti.

⁵ Si pensi ai prodromi di tale rivoluzione metodologica contenuti nel celebre J. Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge 1971 (trad. it. *Una teoria della giustizia*, a cura di S. Maffettone, Feltrinelli, Milano 1982), dove le regole di scelta razionale in condizioni di incertezza servivano a fondare i principi di giustizia.

⁶ Thorne, E.D., «When private parts are made public goods: the economics of market-inalienability», *Yale Journal on Regulation*, vol. 15, 1998, p. 149 e seguenti.

⁷ Magnette, P., *What is the European Union? Nature and Prospects*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2005.

⁸ Cfr. Monateri, P.G., «I contratti di impresa e il diritto comunitario», *Rivista di diritto civile*, 2005, I, p. 489 e seguenti.

⁹ Cfr. Bowles, S., Franzini, M. e Pagano, U. (a cura di), *The Politics and Economics of Power*, Routledge, London-New York 1999.

¹⁰ Buchanan, J.M. e Tullock, G., *The Calculus of Consent. Logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962 (trad. it. *Il calcolo del consenso. I fondamenti logici della democrazia costituzionale*, il Mulino, Bologna 1998).

¹¹ Cfr. ad esempio, di Giacomo Marramao, *Passaggio a Occidente. Filosofia e globalizzazione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003, e ora *Potere e secolarizzazione. Le categorie del tempo*, nuova edizione riveduta e ampliata, Bollati Boringhieri, Torino 2005.

¹² Cfr. Paciotti, E. (a cura di), *Il progetto di Costituzione europea fra testo e contesto*, Meltemi, Roma 2003; nonché Rodotà, S., *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Feltrinelli, Milano 2006.

¹³ Non potrà, peraltro, sfuggire la tragica ironia per cui in tedesco caso di eccezione viene detto *Ausnahmezustand*, cioè stato di emergenza, che è proprio il significato gerale della sigla 9-11 in americano, quale numero telefonico destinato alle emergenze.

¹⁴ Anzi, come si ricorderà, l'Onu aveva negato, sulla base delle conoscenze del momento, la presenza di armi di distruzione di massa in Iraq.

¹⁵ Si veda la compiuta disamina condotta da De Vergottini, G., *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide della democrazia*, il Mulino, Bologna 2004.

¹⁶ Quindi come misura o *ordinanza* concreta di eccezione, e non come legge o regola generale. Il ricorso alla misura concreta d'eccezione impedisce ovviamente che si possa discutere della validità generale di un principio che non potrebbe resistere alla critica.

¹⁷ Indicativa al massimo grado è la stessa *querelle* Stati Uniti-Europa sugli arresti condotti dalla Cia in vari paesi europei.

¹⁸ Cfr. Singer, P.W., *L'industria militare privata e i nuovi mercenari*, «Biblioteca della libertà», XL, 2005, n. 181, p. 51 e seguenti.

¹⁹ Cfr. Ferrarese, M.R., «Il diritto europeo nella globalizzazione fra terra e mare», *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 31, 2002, tomo I, p. 11.

²⁰ Cfr. Gerber, D.J., «Constitutionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the 'New' Europe», *American Journal of Comparative Law*, 42, 1994, p. 25 e seguenti.

²¹ L'espressione è del liberale Leo Strauss, *Gerusalemme e Atene. Studi sul pensiero politico dell'Occidente*, Einaudi, Torino 1998, p. 373.

²² Kennedy, D., «Two Globalizations of Law and Legal Thought», *University of Suffolk Law Review*, 36, 2003, p. 631 e seguenti.

²³ Strauss, L., *Filosofia e legge*, Giuntina, Firenze 2003, p. 107.

²⁴ Monateri, P.G., *Cittadinanza senza democrazia? L'incerto destino della globalizzazione*, in Alpa, G. e Roppo, V. (a cura di), *Il diritto privato nella società moderna*, Scritti in onore di Stefano Rodotà, Jovene, Napoli 2005, pp. 595-606.

²⁵ La confusione regna a tal punto sovrana che spesso la «cultura occidentale» viene difesa contro il «meticcio» dei contatti multiculturali, mentre sono proprio le culture altre a incorrere, molto più concretamente, nel pericolo dell'omologazione e della scomparsa.

²⁶ Laddove, evidentemente, l'organizzazione dell'impresa, in sé considerata, si dimostra più forte e duratura delle opposte ideologie.

²⁷ Tale è, infatti, la definizione «classica» di tiranno quale si ritrova in Tucidide I,13,1.

²⁸ Strauss, L., *Filosofia e legge*, cit., p. 102.

²⁹ Foegen, M.T., *Storie di diritto romano*, il Mulino, Bologna 2005, p. 28.

³⁰ Si è giustamente osservato che «...ciò che il no dei cittadini francesi e olandesi è venuto a ricordare è che una nuova costituzione non può essere insediata attraverso accordi «legali» fra governi, ma deve passare attraverso una fase costituente... Un potere costituito senza un potere costituente può essere legale, ma non può essere legittimo» (Agamben, G., *Carl Schmitt: un giurista davanti a sé stesso*, Neri Pozza, Vicenza 2005, p. 18).

³¹ Della Cananea, G., *L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Bari 2003, p. 3.

³² Ad esempio, il potere di battere moneta nell'Unione, per il modo in cui è organizzato, può tanto essere la dimostrazione dell'esistenza in suo capo di un potere sovrano quanto la prova che un tale potere sovrano è rimasto agli Stati che lo esercitano tramite un organo comune alle loro banche centrali.

³³ Lo stabilisce il rimando al TCE inserito nello stesso art. 1,2 TUE.

³⁴ Della Cananea, G., *L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, cit., p. 141.

³⁵ Rimane sempre di importanza fondamentale l'inciso «tra di loro» di cui all'art. 1,1 che specifica tutto quanto detto nel testo: un'eventuale soggettività internazionale dell'Unione può dunque derivare da varie cause e fattispecie differenti, ma essa *non* trova la propria fonte nell'art. 1,1 TUE.

³⁶ Fatta eccezione, ad esempio, per la Svizzera, per nulla bipolare.

³⁷ *Nomos* non tanto in quanto legge ma in quanto *ordine* che va anche al di là della legge, e che a questa dona un senso compiuto. In tale accezione il *nomos basileus* è

l'ordine regnante, l'ordine imperante. In sostanza il *nomos* vale *non* come norma astratta fondamentale, ma come vero e proprio ordinamento concreto pre-legislativo di una comunità, ed è, *in questo senso*, un altro volto dell'*ethos*.

³⁸ Non si può comprendere il sistema politico costituzionale italiano riportandolo allo schema a noi estraneo della distinzione governo-esecutivo/parlamento-legislativo. Spesso il governo in Italia è un organo legislativo, e quasi sempre il parlamento svolge, e soprattutto ha svolto, funzioni di esecutivo. Il famoso «gran numero» di leggi che vi sarebbero in Italia trae la propria origine dal fatto che la legge è da noi *non tanto* la previsione di norme generali e astratte, quanto lo strumento di attuazione delle politiche concrete. E ciò *non è* un difetto solo perché non corrisponde agli schemi che qualcun altro, in qualche altra tradizione costituzionale, si è inventato.

³⁹ Burkert, W., *Antichità classica e cristianesimo antico*, Lionello Giordano, Roma 2004, p. 152.

6. Italia, tre condizioni per tornare a crescere

Mario Deaglio

6.1. Declino o decadenza, le parole per dirlo

L'economia tende a «esportare» alle altre scienze sociali i propri metodi e i propri paradigmi. Succede quindi spesso che gli economisti si confrontino e si scontrino con altri scienziati sociali per la delimitazione dei rispettivi campi di studio e l'interpretazione dei risultati. È pertanto singolare che una disciplina così invadente come l'economia subisca talvolta il predominio della semantica, una branca relativamente poco frequentata della linguistica che si occupa del significato delle parole. Eppure, da vari anni, gran parte del dibattito sull'economia italiana ruota attorno a una pura questione semantica: che cosa significa esattamente «declino»? Su quali definizioni poggia la tesi del declino dell'economia italiana?

L'ombra lunga di Nicola Zingarelli

Nel noto *Vocabolario illustrato della lingua italiana* di Giacomo Devoto e Gian Carlo Oli, sotto la voce *declino* si legge: «fase di decadenza». Un altro famoso dizionario italiano, originariamente opera di Nicola Zingarelli, alla stessa voce reca semplicemente: «decadenza». Tradotte in termini economici, le sottili differenze tra queste due definizioni conducono a risultati lontanissimi tra loro: secondo la prima interpretazione, il declino è, appunto, una «fase», e quindi parte di un processo ciclico, mentre secondo l'altra si è portati a ritenere il declino un processo irreversibile.

Considerando che i risultati dell'economia italiana in anni recenti non possono comunque essere definiti buoni, il definire «in declino»

tale economia non implica tanto, o non solo, l'adesione teorica a una qualche concezione generale dell'economia quanto l'adozione della definizione del Devoto-Oli, per cui questa è una fase che avrà un termine, oppure della definizione dello Zingarelli, per cui questo processo potrebbe non invertirsi (oppure, si può aggiungere, contemplare un'inversione in tempi storici, non più economici).

L'ombra lunga di Nicola Zingarelli, ossia l'equivalenza tra declino e decadenza, ha indotto molti studiosi e personaggi attivi sul fronte dell'economia e della politica a evitare in ogni modo la famigerata sentenza di condanna implicita nel termine «declino». Tra i numerosi esempi si può ricordare che, per lo storico Giuseppe Berta, l'economia italiana non è in declino ma subisce una «trasformazione»; per l'ex ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, siamo di fronte a un «momento difficile», poco più di una fase congiunturale; per l'ex governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, l'economia italiana soffre di un «bradissismo negativo», ossia un abbassamento lentissimo, pressoché insensibile. Per cercare di sviscerare la natura dell'evoluzione italiana, uno storico delle dottrine politiche, Carlo Galli, ha incentrato precisamente sulle questioni terminologiche un suo intervento in materia¹.

Nella loro maggioranza, gli osservatori stranieri, piuttosto pessimisti sul futuro dell'Italia, vanno catalogati come «zingarelliani», ossia come sostenitori del carattere strutturale della recente evoluzione economica del paese. L'esempio più importante è quello del supplemento di *The Economist* del 24 novembre 2005, scritto da John Peet e intitolato *Addio, dolce vita*, che inclina, pur lasciando aperto qualche spiraglio, a una squillante storica condanna. Il sommario recita: «Nonostante tutte le sue attrattive, l'Italia è intrappolata in un lungo e lento declino la cui inversione richiederà più coraggio di quello che sembra caratterizzare gli attuali leader politici». Sulla stessa linea si muove un fondo del quotidiano economico inglese *The Financial Times* del 17 aprile 2006 che prevede l'incapacità della nuova maggioranza, uscita dalle elezioni politiche del 9-10 aprile, di varare riforme atte a far aumentare la produttività. Di qui avrebbe origine una crisi «finale» con l'uscita dell'Italia dall'euro nel 2015.

Naturalmente, il mondo politico italiano, e con esso chiunque abbia un forte senso di identità italiana, è portato, al contrario, a considerarsi intimamente «devotiano», ossia incline a un'interpretazione meno pessimistica. Sulla non definitività degli attuali andamenti economici italiani si è registrata una delle poche, oggettive convergenze di vedute tra i due schieramenti politici contrapposti, anche se dell'evoluzione sfavorevole ciascuno attribuisce all'altro la colpa, così come attribuisce soltanto a sé stesso la capacità di far uscire il paese dalle difficoltà.

«Il declino c'è, ma noi possiamo invertirlo», dichiarò Romano Prodi al *Corriere della Sera* in un'intervista pubblicata il 28 novembre 2005, e si esprime in maniera analoga in svariate altre occasioni. «[La sinistra e i suoi alleati] si sono inventati un declino che non c'è per andare al potere», sostenne Silvio Berlusconi nel suo intervento a sorpresa al convegno del Centro Studi della Confindustria a Vicenza il 18 marzo 2006. Parlando l'uno di declino «invertibile» ed escludendone l'altro l'esistenza, i due leader si collocavano entrambi, nei fatti e senza saperlo, dalla stessa parte: contro una visione severa che rappresenterebbe una condanna senza appello nei confronti del paese.

Intermedia tra queste due posizioni può definirsi quella del nuovo governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, il quale, nella sua prima uscita pubblica, ammise l'esistenza di «ritardi strutturali... manifestazione di problemi profondi [e] seri», ma sostenne poi che questi ritardi «possono essere affrontati dall'economia italiana e non sono segni di un declino ineluttabile»². Implicite nella posizione di Draghi, anche per il senso generale del suo intervento, sembrano essere:

- l'idea che i problemi italiani abbiano carattere strutturale e che pertanto i tempi per affrontarli siano inevitabilmente lunghi;
- l'idea che questi tempi, tuttavia, siano ancora misurabili con il normale metro delle strategie di politica economica e non con quelli più lunghi di carattere storico.

Si è così aperta la strada a una sdrammatizzazione. Ci si sta lentamente convincendo che i guai italiani sono più di tipo strutturale o «zingarelliano» che di tipo «devotiano» ma che, anche in questo caso, diagnosticare una seria malattia economico-politica come il declino è cosa diversa dal pronunciare una sentenza di morte. La minore concitazione porta a concludere che è meglio esaminare freddamente la malattia italiana, considerandola nella sua gravità senza indulgere a una dannosa retorica terminologica; in altri termini, una caduta c'è stata ed è inutile negarlo, mentre è sommamente utile analizzare le possibilità di risalita. L'ombra di Zingarelli e della semantica vengono esorcizzate e la parola torna all'analisi economico-statistica.

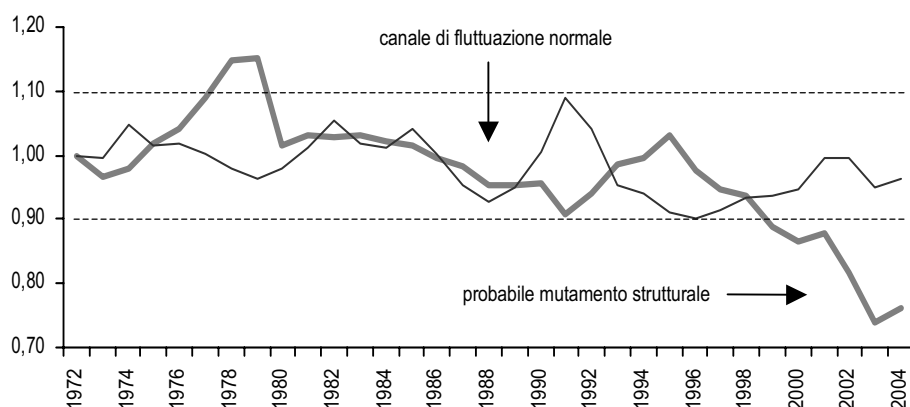
Una marcia senza scorciatoie

Il punto di partenza di una simile analisi può ben essere la perdita di quota delle esportazioni italiane sul totale mondiale, ossia uno degli aspetti più vistosi dell'indebolimento economico italiano. Pari al 4,6 per cento delle esportazioni mondiali nel 1971 – ossia al momento della fine del sistema dei cambi fissi –, tale quota, misurata su dati in dollari costanti del 2000, toccò un massimo del 5,3 per cento nel 1978 e

nel 1979 (a seguito della svalutazione della lira in conseguenza dello shock petrolifero) per rimanere piuttosto stabile, attorno al 4,5-4,7 per cento, fino al 1995. Tranne i due anni sopra citati, non si discostò mai di più del 10 per cento dalla quota del 1971. La situazione si deteriorò brevemente nel 1991, quando il cambio della lira venne tenuto troppo alto rispetto al marco. La successiva svalutazione del 1992 rese invece fortemente competitive le merci italiane, e nel 1995 si erano recuperate le quote del 1971.

La parte triste di questa storia riguarda ciò che succede dal 1995 in poi: come si può vedere dalla figura 6.1, la quota italiana subisce una riduzione rapidissima. Nella seconda metà del lungo boom americano, ossia tra il 1995 e il 2000, le esportazioni mondiali crescono infatti complessivamente di oltre il 44 per cento, quelle italiane del 21 per cento. L'espansione produttiva mondiale di quegli anni è concentrata in settori di alta tecnologia, dai quali l'Italia è praticamente uscita, e in settori a tecnologia media o medio-bassa, nei quali la sua presenza è soggetta a concorrenza sempre più dura da parte dei paesi emergenti. La situazione non migliora dopo la fine del lungo boom: le esportazioni mondiali salgono solo del 3,7 per cento tra il 2000 e il 2003, mentre le esportazioni italiane diminuiscono (un fenomeno, questo, verificatosi solo pochissime volte in passato) di oltre il 7 per cento in valore assoluto.

Figura 6.1 – Quote percentuali di Italia e Germania sulle esportazioni mondiali (calcoli effettuati su valori in dollari costanti 2000)



Fonte: Elaborazione su dati World Bank

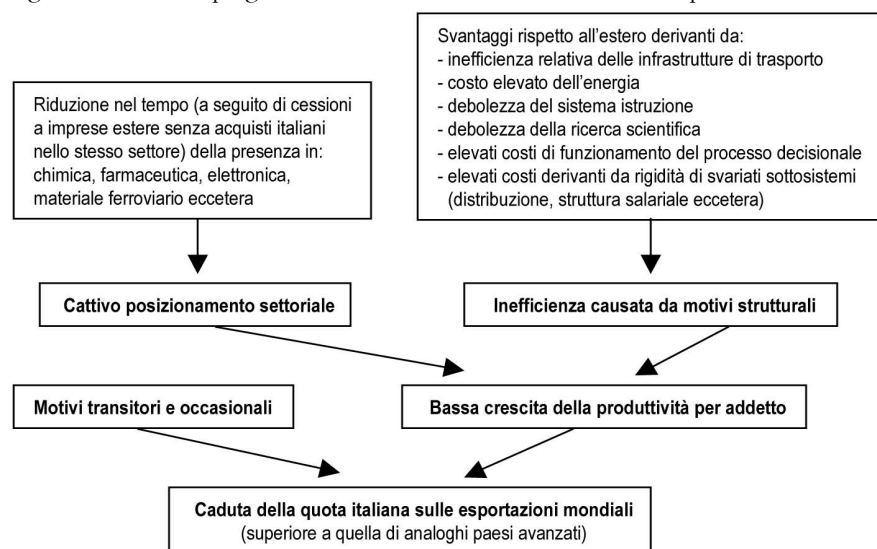
Una riprova della specificità italiana si ottiene, sempre nella figura 6.1, dal confronto con la Germania, un grande paese esportatore con alcu-

ne caratteristiche macroeconomiche assai simili a quelle italiane (popolazione anziana, forte peso dell'industria eccetera). Come si vede chiaramente, la Germania non fa registrare perdite di quota del tipo di quelle subite dall'Italia bensì oscillazioni molto più moderate che si possono ritenere di tipo fisiologico: rimangono sempre in quello che si può definire il «canale della normalità».

La caduta della quota delle esportazioni italiane, del resto, appare coerente con numerosi aspetti di debolezza dell'Italia che i *Rapporti* degli ultimi anni hanno variamente delineato. La figura 6.2 li raggruppa in un quadro di insieme nel quale sono facilmente distinguibili due filoni.

- a) Il primo è quello del cattivo posizionamento settoriale, esplorato soprattutto nel *Rapporto 2004*, dove si mostra, tra l'altro, che l'industria, dopo essere stata per molto tempo una sorta di «paracadute» che, con la propria efficienza, compensava le debolezze di altri settori, rappresenta essa stessa, nella seconda metà degli anni Novanta, un elemento di debolezza. Raramente l'industria italiana risulta inefficiente in confronti diretti tra imprese italiane ed estere all'interno di singoli settori; il problema, piuttosto, è che appare concentrata nei settori «sbagliati».
- b) Il secondo filone è quello delle carenze infrastrutturali, sul quale ci si soffermò a lungo nel *Rapporto 2005*. L'effetto congiunto di questi due andamenti si è tradotto nella bassa crescita della produttività per addetto che contraddistingue l'Italia rispetto ad altri paesi

Figura 6.2 – Una spiegazione schematica della caduta delle esportazioni italiane



europei. A questi fattori negativi possono essersi aggiunti motivi transitori e occasionali di debolezza (a esempio la crisi nelle forniture di gas nell'inverno 2005-06).

Se tutto questo è vero, la conclusione appare inevitabile anche se sicuramente non gradevole: l'analisi statistico-economica induce a *escludere, in ogni caso, l'idea di un recupero-lampo, o anche solo di sostanziali miglioramenti in tempi brevi-medi*, sebbene non si possano escludere piccoli rimbalzi positivi nel breve periodo.

Dobbiamo quindi prepararci a una *long, hard slog*, una lunga e faticosa marcia, di churchilliana memoria, che durerà quinquenni o decenni, senza scorciatoie e senza una vera garanzia di ripristinare per l'Italia quelle condizioni di sicurezza, di crescita regolare, di importanza nell'economia mondiale che esistevano prima della caduta. Le modifiche di struttura sono particolarmente ardue perché implicano una minore tutela di ogni genere di diritti acquisiti, molti dei quali del tutto degni di essere difesi. Per ricorrere ancora una volta a un vecchio adagio inglese, *you can't make an omelette without breaking eggs*, non si può fare una frittata senza rompere le uova.

Una riprova del carattere strutturale del ritardo italiano consiste nella contemporaneità tra deterioramento misurabile in termini quantitativi (minore velocità della crescita), e sintomi di deterioramento di tipo qualitativo. Lo documenta assai bene il *Bollettino* della Banca d'Italia del marzo 2006. Vi si legge non solo di occupati in diminuzione ma anche di occupazione precaria in aumento (vedi riquadro), di una riduzione della capacità di risparmio e di un indebitamento sempre più elevato delle famiglie. Tale evoluzione delle finanze familiari sarebbe sicuramente accettabile se questi nuovi debiti servissero prevalentemente per sostenere nuovi progetti di vita. Purtroppo, come si ricava dalle indagini sul risparmio, sempre più spesso vengono contratti nel tentativo di turare le falle di progetti di vita precedenti che ora appaiono compromessi. Le famiglie italiane, in altri termini, si indebitano per rimanere a galla in un paese che complessivamente fa esso stesso molta fatica a galleggiare.

Per citare ancora una volta il primo discorso del governatore Draghi, «caduto il rimedio illusorio delle svalutazioni competitive, l'aumento della produttività resta l'unica via per creare prosperità, fornire una solida e sostenibile base alla crescita dei redditi, garantire lo sviluppo del paese: per noi e per le generazioni che seguiranno». La velocità di crescita della produttività e il suo rapporto con la velocità media di crescita dei paesi avanzati influenza indirettamente l'andamento della quota italiana sulle esportazioni mondiali e può essere considerata un ottimo metro per misurare la robustezza di un'eventuale ripresa.

Occupazione, il gioco delle statistiche

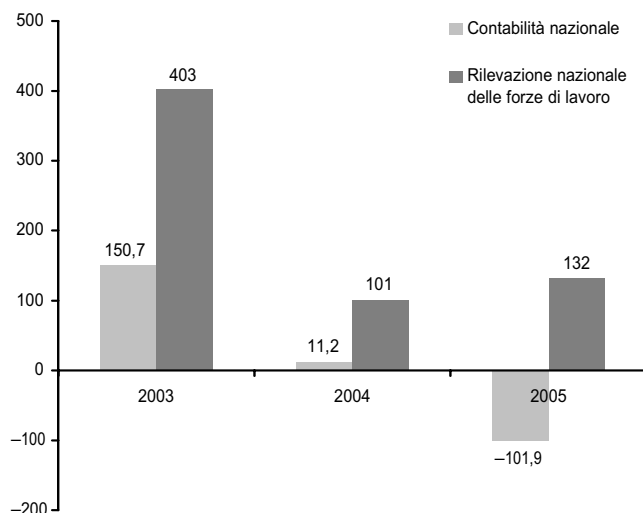
Il deterioramento della situazione italiana è stato in parte mascherato fino a oggi dal modo in cui venivano presentate le cifre. Moltissimi italiani, compresa la grande maggioranza del mondo politico, sono vissuti a lungo nella convinzione che le cose stessero migliorando in ogni caso, dal momento che l'occupazione cresceva.

La nuova serie delle rilevazioni mostra infatti un aumento di oltre 400.000 occupati tra il quarto trimestre 2002 e il corrispondente periodo del 2003; nel quarto trimestre del 2004 fu registrato un aumento degli occupati di oltre 100.000 unità e altri 113.000 rappresentano l'ulteriore aumento nel corso del 2005.

Quasi contemporaneamente alla pubblicazione di queste cifre, vennero rese note quelle della contabilità nazionale, frutto di una rielaborazione a livello europeo, che raccontano una storia molto diversa: secondo questa valutazione, l'occupazione sarebbe aumentata di sole 50.000 unità nel 2003, e successivamente di circa 12.000 unità nel 2004 e diminuita di ben 102.000 unità nel 2005.

Due modi di guardare alle variazioni dell'occupazione

(in migliaia di unità rispetto all'anno precedente*)



* Per la rilevazione nazionale delle forze di lavoro, variazione dell'ultimo trimestre rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Fonte: Istat

Chi ha ragione? In realtà, hanno ragione tutti e due. Occorre infatti ricordarsi che qualsiasi rilevazione statistica è, o dovrebbe essere, effettuata per un fine preciso. L'uso dei dati statistici al di fuori del loro contesto originario può portare a errori anche gravi di interpretazione.

Così, la rilevazione nazionale delle forze di lavoro ha lo scopo di ottenere una stima ufficiale degli occupati, ossia di misurare, a cadenza trimestrale, il numero delle persone che hanno lavorato in una determinata settimana di riferimento, senza pretendere di rilevare accuratamente il numero delle ore lavorate. La contabilità nazionale misura invece, con metodi uniformi a livello di Unione Europea, le «unità di lavoro a tempo pieno» (ULA). Un'unità di lavoro a tempo pieno rappresenta il lavoro prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno, oppure la quantità di lavoro equivalente prestata da lavoratori a tempo parziale o da lavoratori che svolgono un doppio lavoro, al netto della cassa integrazione. In altre parole, due persone che lavorino a metà tempo sono indicate come due lavoratori dalla rilevazione nazionale e come un'unità di lavoro dalla contabilità nazionale.

L'unità di lavoro non è quindi legata alla singola persona fisica, ma si riferisce a una quantità convenzionale di lavoro a tempo pieno definita dai contratti nazionali. I valori di contabilità nazionale cercano implicitamente di tener conto dell'occupazione irregolare, sulla quale è ragionevole supporre che gli intervistati nella rilevazione si mostrino reticenti.

La discrepanza tra le due serie di dati è coerente con l'estendersi dell'occupazione a tempo parziale. Se, nel conto degli occupati, si dà lo stesso peso a chi lavora a orario normale e a chi lavora a orario ridotto e ci si dimentica della regolarizzazione dei lavoratori immigrati, che li fa comparire nelle statistiche come lavoratori «nuovi», si può anche concludere che l'occupazione sia sensibilmente cresciuta.

Se si fanno invece i conti dal punto di vista della produzione, ossia se si misura l'apporto del «fattore lavoro» alla produzione stessa, si deve concludere che, nel corso del 2005, il paese ha perduto l'equivalente di oltre 100.000 occupati a tempo pieno; va inoltre sottolineato che il numero dei lavoratori autonomi è sceso di oltre 200.000 unità anche se la politica fiscale avrebbe dovuto agevolarli; che quasi la metà dei giovani neoassunti ha trovato lavoro soltanto con contratti precari, spesso malpagati oltre che insicuri.

6.2. Verso una «grande strategia» delle imprese italiane?

Il risveglio delle grandi imprese

Crescita della produttività, aumento della quota italiana sulle esportazioni mondiali: questi parametri, che costituiscono una misura sommaria della capacità dell'Italia di non perdere la propria identità economica nell'attuale fase ciclica dell'economia mondiale, chiamano direttamente in causa, accanto al governo – e quindi alla politica economica e alle politiche industriali – le imprese con le loro strategie aziendali. La responsabilità delle decisioni non può infatti essere limitata alle «stanze dei bottoni» dei ministeri economici e della Banca d'Italia (dove il numero dei bottoni che possono effettivamente essere schiacciati è diminuito con l'integrazione europea e l'introduzione dell'euro) ma coinvolge anche, più prosaicamente ma in misura sempre più concreta, le scrivanie delle direzioni delle aziende e delle banche grandi e piccole.

Il *Rapporto 2005* concludeva che, proprio su questo terreno, nella «nuvola nera» che avvolgeva l'economia italiana e che induceva a considerazioni generali non favorevoli, si potevano scorgere dei «bordi d'argento», ossia dei segnali di reazione che, senza essere risolutivi, lasciavano bene sperare sulla vitalità del sistema imprenditoriale italiano. Questi segnali si sono infittiti con il passare dei mesi, in positivo contrasto con una certa precedente apatia, e con l'impreparazione strategica di importanti segmenti dell'industria italiana di fronte all'«invasione» commerciale cinese. È però difficile stabilire se simili indizi di vitalità siano sufficienti a ribaltare la situazione; essi vanno, in ogni caso, esaminati con attenzione dal punto di vista della loro valenza produttiva e non soltanto, come spesso succede, dal punto di vista finanziario.

In un'ottica squisitamente industriale, il fatto sicuramente più importante è il rilancio della strategia produttiva della Fiat, dopo la fine dell'accordo con General Motors (vedi riquadro). Quanto meno dal punto di vista produttivo, infatti, la Fiat continua a rappresentare il centro del sistema industriale italiano e le sue vicende continuano a influenzarne in maniera assai marcata, direttamente o indirettamente, la struttura.

Pressoché tutti i gruppi industriali, in ogni caso, mettono in evidenza nuove iniziative coordinate di elevato livello e di grande respiro. Per quanto riguarda Telecom Italia, nell'aprile 2005 venne varato il piano triennale 2005-2007, con un investimento di oltre 14 miliardi di euro, gran parte dei quali in ricerca scientifica.

La svolta della Fiat

Il «divorzio» tra Fiat e General Motors – preceduto, nel dicembre 2004, da una profonda riorganizzazione interna della società torinese che concentrò in Fiat spa tutte le attività produttive e in Fiat Partecipazioni le partecipazioni di portafoglio e le attività non rientranti nei settori operativi – fu consumato nei primi due mesi del 2005 lasciando, peraltro, in vita alcune importanti collaborazioni sul piano industriale. Uno degli aspetti meno noti dell'intesa tra i due gruppi consisteva nell'impossibilità per la Fiat, vigente l'intesa, di concludere accordi, anche limitati, con altre case automobilistiche senza l'assenso del socio americano. Nel 2005 la società torinese recuperò quindi la sua libertà d'azione. Il risultato è presentato nella tabella seguente che mostra un intreccio a tutto campo che riprende da un lato i temi del progetto globale di una world car, ossia di uno o pochi modelli base, prodotti o assemblati in vari paesi emergenti o ex socialisti (dall'Iran all'India, dalla Russia alla Serbia), dall'altro avvia una collaborazione con partner di paesi avanzati attorno a progetti tecnologicamente innovativi. Sono molto rilevanti, a questo proposito, le intese con la francese Peugeot, la giapponese Suzuki, l'americana Ford (oltre che con la stessa General Motors). Esse mostrano una Fiat abbastanza ben posizionata e in grado di inserirsi sull'onda delle importanti innovazioni tecnologiche in atto nel mondo dell'automobile.

Principali accordi industriali conclusi dal gruppo Fiat

(gennaio 2005-gennaio 2006)

Gennaio 2005	Accordo con l'iraniana PIDF (IRN) per la realizzazione in Iran di uno stabilimento per la produzione del modello Palio con l'obiettivo di produrre 250mila auto all'anno.
Aprile 2005	Accordo con Peugeot per la produzione di un veicolo comune in Turchia (135mila unità all'anno). Vengono inoltre annunciati nuovi, cospicui investimenti in Brasile.
Settembre 2005	Protocollo d'intesa (poi formalizzato in novembre) con Ford per produrre assieme 240mila unità all'anno dei modelli 500 e Ka negli stabilimenti Fiat in Polonia.

- Intesa con la società indiana Tata Motors per cooperazione nella produzione di veicoli e componenti. Tata commercializzerà inoltre i veicoli Fiat in India e nel Far East.
- Accordo con la società serba Zastava per produrre la Punto in Serbia. L'avvio della produzione (assemblaggio dei componenti fabbricati in Italia) è previsto entro il primo trimestre 2007.

Ottobre 2005 Accordo strategico di collaborazione con il gruppo giapponese Suzuki. Si partirà dall'attuale Multijet con l'obiettivo di raggiungere, entro il 2010, i 100mila motori/anno.

Gennaio 2006 Accordo con la società russa Severstal per l'assemblaggio in Russia dei modelli Palio e Albea con l'utilizzo dei componenti prodotti in Turchia dalla *joint venture* tra la Fiat stessa e il gruppo KOC, denominata TOFAS.

Questa «svolta» della Fiat è particolarmente importante perché ciò che le succede si riverbera direttamente o indirettamente su buona parte dell'industria meccanica italiana. Va poi notato che la Fiat compie da sola più della metà della ricerca applicata italiana. Il che rende tutto ciò che le succede di diretto interesse per tutti.

Il piano prevede la realizzazione di sinergie tra la rete fissa Telecom e la rete mobile Tim. Prevede altresì che la riduzione dei costi derivante da queste sinergie contribuisca fortemente ad assorbire il maggior indebitamento generato dall'Opa su Tim, in particolare mediante l'attivo generato dalla normale gestione.

Telecom Italia ha seguito così il medesimo percorso, teso a sfruttare le crescenti sinergie tra telefonia fissa e mobile, che ha portato, nello stesso periodo, France Telecom a incorporare Orange e Deutsche Telekom ad assorbire T-Mobile. Telecom Italia, inoltre, può contare ancora – nonostante le recenti cessioni, tra cui, nel gennaio 2005, quella della consociata cilena Entel per quasi un miliardo di dollari – anche su una ragguardevole presenza estera.

Il 5 ottobre venne varata la nuova e più accentrata organizzazione del gruppo; i risultati per il 2005, resi noti nel marzo 2006, mettono in evidenza un buon recupero a livello di utili.

Naturalmente Telecom Italia, come tutte le grandi società di telecomunicazione, risulta soggetta ai rischi del settore, compresi quelli che possono derivare dal diffondersi di nuove tecnologie che consentono efficienti comunicazioni mediante Internet (cfr. par. 2.2).

Il recupero di una strategia nelle telecomunicazioni, per quanto ridotta rispetto alle prospettive di alcuni anni addietro, si accompagna ad altri recuperi e messe a punto. Nell'aerospazio, Finmeccanica ha stabilizzato e consolidato la propria posizione mediante accordi con la francese Alcatel e l'inglese Bae Systems, concretatisi in alcune *joint ventures*. Il gruppo, che si estende dall'elettronica all'aerospazio, comprende Agusta-Westland, il maggior produttore europeo di elicotteri, nonché i trasporti e i sistemi ferroviari dell'Ansaldo. Nel settore del ciclo e del motociclo, l'acquisizione del gruppo Aprilia (che comprende la Moto Guzzi) da parte di Piaggio ha di fatto consentito la continuazione della presenza italiana in un importante settore della meccanica. In definitiva, si può considerare terminata la fase di uscita delle imprese italiane da grandi settori industriali.

Le partite non sono però facili. Enel, a metà marzo 2006, appariva bloccato dal governo di Parigi nel suo tentativo di entrare in maniera significativa sul mercato francese, dopo essere riuscito, nel febbraio 2005, a «sfondare» in Slovacchia con l'acquisto del 66 per cento della Slovenske Elektrarne e a perfezionare, sempre nel 2005, l'acquisto di due società di distribuzione elettrica in Romania. Enel riacquistava così all'estero almeno una parte dei clienti perduti in Italia a seguito della liberalizzazione del settore.

Un grande respiro mondiale viene mantenuto dall'ENI con un amplissimo ventaglio di attività, dalla perforazione di pozzi, anche per conto terzi, in ogni angolo del pianeta, all'estrazione e alla distribuzione di gas, un settore dove erano in corso laboriose trattative con il colosso russo Gazprom. Un esempio della versatilità di quest'impresa si ricava dal suo comunicato stampa del 2 dicembre 2005: in quel giorno, l'Eni annunciò di essersi aggiudicato quattro nuovi contratti in Angola (sviluppo di un giacimento), Messico (trasporto e installazione di piattaforme petrolifere), Thailandia (strutture di carico del greggio di una raffineria) e Arabia Saudita (riconversione di una condotta petrolifera). I risultati del 2005 hanno segnato un aumento del 25 per cento dell'utile netto.

I gruppi medio-grandi: alberi o arbusti?

Se si scende un poco nella scala dimensionale, si trova conferma della capacità di un numero ristretto di imprese medio-grandi di proiettare sempre di più la propria attività sull'estero. Nel 2005, l'esempio più importante è fornito dal gruppo De Agostini, da tempo fortemente presente sul mercato spagnolo, specie nel comparto delle enciclopedie a dispense; la sua controllata Lottomatica ha acquisito la totalità della

società americana GTech, leader mondiale nel campo dei giochi, delle lotterie e relativi servizi per 4 miliardi di euro, stabilendo così una presenza mondiale di primo piano in un settore poco noto e in forte crescita. La stessa De Agostini, del resto, ha iniziato nel 2006 la diffusione in Cina, attraverso le edicole, di un'enciclopedia a dispense.

La costruzione di un'adeguata struttura internazionale è proseguita in numerosi settori; tra i molti episodi è possibile segnalare:

- i gruppi cementieri italiani hanno proceduto a nuove acquisizioni all'estero; in particolare Cementir ha acquisito a fine 2004 due società attive soprattutto in Scandinavia (Aalborg Portland e Unicon) e nel 2005 uno stabilimento in Turchia. Italcementi, altro gruppo multinazionale, ha presentato un nuovo «cemento antismog» e realizzato un'acquisizione in Egitto;
- la Fincantieri ha consolidato la sua forte presenza mondiale nella costruzione di navi da crociera;
- Autogrill, del gruppo Benetton, ha acquistato la società spagnola Aldeasa, che gestisce una catena mondiale di *duty free shops* e si è spinta sulla rete autostradale degli Stati Uniti;
- Luxottica ha acquistato una catena di distribuzione di occhiali in Cina;
- la Indesit, del gruppo Merloni, continua la sua proiezione all'estero nel settore degli elettrodomestici e l'apertura di un polo logistico in Russia mostra un ottimo livello di radicamento in quel paese.

E l'elenco, assai striminzito fino al 2004, potrebbe continuare a lungo; almeno una parola va spesa per il gruppo Parmalat, al centro di un annoso scandalo finanziario, che ha dimostrato, sotto una nuova dirigenza, un'ottima tenuta industriale. Menzione deve anche essere fatta di un certo ricupero delle grandi commesse estere, un settore in cui l'Italia vantava un'antica eccellenza, poi offuscata, tra l'altro, dalla concorrenza di molti paesi di nuova industrializzazione. Nel 2005 si segnala una ripresa degli ordini di grandi impianti petrolchimici: spicca, in particolare, la nuova aggregazione del gruppo Maire, in cui è confluita la Tecnimont, con commesse per impianti per la produzione di polietilene in Iran, nel Qatar e in Brasile (nel marzo 2006); nonché l'accordo, sottoscritto dalla società Leitner di Bolzano, sempre nel marzo 2006, per la costruzione di un'intera stazione per gli sport invernali in Cina.

Non bisogna però indulgere in una visione troppo rosea, in quanto molti problemi restano aperti. Tra i casi difficili dal punto di vista industriale spicca quello dell'Alitalia, nel mezzo di un arduo risana-

mento, in una situazione di tensione sindacale talora assai accentuata. E va osservato che il «rilancio» italiano, che in qualche modo sembra prender forma, avviene quasi per intero in settori del tutto tradizionali, il che non lo pone certo al riparo dai venti freddi della concorrenza mondiale; non risultano, a esempio, nuove, importanti presenze italiane nelle attività più innovative legate all'elettronica.

Non tutti i settori tradizionali, del resto, presentano la medesima capacità di reazione. Nel turismo, un settore per il quale l'Italia è naturalmente dotata come pochi altri paesi al mondo, si continuano a perdere posizioni e, se non mancano iniziative, legate a villaggi turistici in Italia e all'estero, queste sono complessivamente di piccolo volume; anche nei trasporti delle merci, la dimensione delle imprese operanti su gomma rimane assai inferiore a quelle degli altri paesi europei; una debolezza in parte analoga, pur con numerose eccezioni, riguarda anche il settore agroalimentare, dove le novità non mancano ma il loro volume complessivo non sembra poter contrastare la forte presenza straniera sul mercato italiano, né controbilanciarla (tranne che nel caso dei dolciari e, in parte, dei vini) con una forte presenza italiana all'estero.

Infine, non può essere dimenticato il carattere piuttosto riduttivo delle recenti richieste imprenditoriali al governo: al primo posto si collocano quelle di minore tassazione e maggiore flessibilità del lavoro, mentre un'importanza minore rivestono i tentativi d'individuare una realistica collocazione futura del sistema produttivo italiano nell'economia europea e globale.

Nonostante gli spunti di ripresa sopra delineati il quadro di fondo non può ancora dirsi favorevole. La «nuvola nera», in altre parole, incombe ancora. Per rendersene pienamente conto, si può fare riferimento alla tabella 6.1, tratta da una recente analisi pubblicata su *Il Sole 24 Ore*, la quale mostra che l'Italia, pur collocandosi ancora di pieno diritto tra le prime dieci potenze industriali del mondo, occupa posizioni basse della classifica per quanto riguarda gli indicatori di alta tecnologia.

Questa debolezza tecnologica chiama direttamente in causa, oltre alle politiche governative, soprattutto l'industria media, che proprio sulla capacità di assimilare e utilizzare operativamente le nuove tecnologie gioca la sua partita, mentre la grande industria più frequentemente dispone di una propria capacità di ricerca e adattamento delle tecnologie stesse. È sicuramente poco confortante osservare, come nota *Il Sole 24 Ore* nel presentare questa ricerca, che «sono le famiglie a trainare, almeno un po', l'innovazione tecnologica, mentre le imprese, specie quelle di minori dimensioni, rimangono timide»³.

Tabella 6.1 – La posizione dell'Italia nelle classifiche tecnologiche dell'Ocse

-
- 12^a nell'esportazione di strumenti Ict
 - 17^a nell'esportazione di beni ad alta tecnologia (in Italia rappresentano l'11 per cento del totale delle esportazioni nel 2003, media Ocse 24,5 per cento)
 - 18^a per investimento in conoscenza (Italia 2,4 per cento del prodotto interno lordo; media Ocse 5,5 per cento)
 - 19^a per numero di brevetti per milione di abitanti (Italia 14,5, media Ocse 54)
 - 20^a nella classifica delle famiglie con un personal computer in casa (34,1 per cento)
 - 23^a per il peso dell'alta tecnologia nella produzione (Italia 12,9 per cento, media Ocse 16,7 per cento)
 - 25^a per spesa in ricerca e sviluppo (Italia 1,16 per cento del prodotto interno lordo, media Ocse 2,26 per cento)
 - 31^a per numero di ricercatori su 1000 lavoratori dipendenti (Italia 3,0, media Ocse 8,3)
-

Fonte: *Il Sole 24 Ore*, 1° aprile 2006

Per questi motivi, la valutazione della posizione dell'industria italiana, che pure mostra ottimi esempi di reattività e di progettualità, non può che rimanere molto cauta: in base alle analisi di fine 2005-inizio 2006, non è possibile stabilire con sicurezza se ci si trova davanti a una foresta che cresce, oppure se la crescita sia limitata a pochi alberi, abbastanza bene in vista, mentre il resto del bosco è composto soprattutto di più bassi e più vulnerabili arbusti.

Banche e finanza, «levatrici» delle imprese italiane (e di sé stesse)

Perché gli arbusti si trasformino in alberi è indispensabile l'apporto del mondo finanziario. E questo non solo, o non tanto, perché la necessità di finanziare il rilancio industriale italiano chiama direttamente in causa le banche sul piano della quantità di mezzi finanziari che possono mettere a disposizione, ma anche per la qualità del supporto che non solo le banche ma anche le società finanziarie, i fondi di investimento, il *venture capital* – tutti ancora troppo rari in Italia – possono fornire.

Per essere funzionale a una svolta positiva della situazione italiana, l'azione del mondo finanziario deve tradursi in un «accompagnamento» delle imprese verso i mercati mondiali sia per quanto riguarda la dimensione finanziaria sia per quanto riguarda il contatto con nuovi mercati di sbocco; o, se si preferisce, banche e finanza devono

svolgere il ruolo di «levatrici» di un nuovo tipo di impresa italiana. Questo nuovo ruolo modernizzatore coinvolge in primo luogo le banche locali, spesso le uniche a comprendere veramente le logiche e le dinamiche delle imprese familiari.

L'interazione proficua tra le banche e le imprese di un paese è una costante storica che ha accompagnato ogni grande espansione economica. Un'ulteriore condizione per un rilancio imprenditoriale italiano è pertanto rappresentata dal mantenimento, e, se possibile, dal rafforzamento dell'identità finanziaria italiana, con una Borsa almeno parzialmente autonoma, anche se immersa nel contesto dei mercati mondiali, la cui specificità deve essere quella di valutare le imprese italiane in grado di inserirsi proficuamente nel contesto economico mondiale; essa implica altresì che gli istituti di credito italiani sviluppino nuove iniziative e siano animati da nuovo vigore.

Le banche italiane, con alcune eccezioni, sono caratterizzate da risultati eccellenti, con un forte aumento dei profitti; da debolezze strategiche, che non facilitano la creazione di nuove aggregazioni nazionali e internazionali, in grado di svolgere un ruolo importante a livello europeo e mondiale; da una crescente – ma è difficile dire se sufficiente – consapevolezza di essere la cerniera strategica attraverso la quale deve necessariamente passare il rilancio delle imprese italiane.

Il panorama del 2005 è naturalmente dominato dalla forte proiezione internazionale del gruppo Unicredit, con le sue acquisizioni nell'Europa Orientale e soprattutto con l'acquisto della tedesca Hvb (Bayerische Hypotheken und Handels Verein Bank) che lo pone ai vertici dell'universo bancario europeo. Il nuovo gruppo Unicredit risulta al secondo posto della classifica per totale delle attività in Italia e in Germania, e al primo in Austria e nella «nuova Europa» centro-orientale. Con 140mila dipendenti in 19 paesi e 7000 sportelli, questa banca italiana ha compiuto un vero e proprio salto qualitativo che la pone in un orizzonte più ampio di quello delle sue consorelle.

A fronte di questa sicura affermazione di forza del sistema bancario italiano stanno le preoccupazioni per la presenza di evidenti vulnerabilità e la carenza di strategie credibili. Ciò ha consentito che, con operazioni fortemente contrastate, il controllo di Banca Antonveneta venisse acquisito dall'olandese Abn Amro e il controllo della Banca nazionale del lavoro venisse acquisito dalla francese Bnp. Tali acquisizioni, di per sé, non sono certo un male ma anzi possono contribuire a svecchiare il sistema bancario italiano; sono fallite le parallele operazioni italiane che avevano animato le cronache politiche e giudiziarie dell'estate 2005, miranti a costituire, con metodi, a dir poco, non ortodossi, un ulteriore grande polo bancario italiano.

Nell'aprile 2006, la situazione appariva non assestata, con la possibilità di ulteriori tentativi di dar vita a una nuova grande aggregazione bancaria nazionale. Nel loro insieme, queste operazioni mostrano che, per diventare «levatrici» di un nuovo tipo di impresa italiana, le banche debbono prima diventare «levatrici di sé stesse». Tale trasformazione pare già in corso ma il suo esito non sembra ancora assestato.

Risulta invece avviata da tempo (ossia fin dall'acquisizione dell'Ina da parte di Generali) la riorganizzazione del settore assicurativo, non solo mediante fusioni e acquisizioni ma anche con collegamenti bancari. Così il gruppo SanPaolo IMI ha concentrato, nel marzo 2006, in un conglomerato finanziario chiamato Eurizon, le attività assicurative di AIP (Assicurazioni Internazionali di Previdenza) e i servizi finanziari della Banca Fideuram. Nel frattempo, Generali, il colosso assicurativo italiano, oltre a operazioni minori come l'acquisto di una società in Serbia, è entrata in forze sul mercato cinese: la controllata Generali China Life ha concluso un accordo per uno schema previdenziale con un premio unico, non ricorrente, di 2,4 miliardi di dollari destinato a coprire i 390mila dipendenti della Cnpc (una multinazionale cinese del petrolio) ai quali, al momento della pensione, verrà riconosciuta una rendita vitalizia. Nel gennaio 2006, Generali e Cnpc hanno costituito una *joint venture* per operare nei rami danni. Generali è la prima compagnia straniera operante in Cina, dove può vantare una rete con circa 2000 agenti, segno questo di una strategia veramente globale.

6.3. Le linee di una possibile espansione

Delocalizzare o non delocalizzare? Il dilemma delle piccole e medie imprese

Il problema operativo più importante per le imprese industriali italiane di dimensioni piccole e medie, le quali non sono in grado di giocare contemporaneamente su molti tavoli, riguarda l'eventualità di trasferire una parte della produzione all'estero e la compatibilità di una simile azione con l'identità stessa dell'impresa. Il problema può essere esaminato considerando un «esempio di scuola» che prenda in considerazione un'ipotetica impresa con cento dipendenti, con la produzione inizialmente concentrata in uno stabilimento in Italia e un mercato anch'esso prevalentemente italiano o dell'area europea (cfr. figura 6.3 dove questo mercato viene definito «mercato interno»). Il flusso dei fattori produttivi e dei prodotti (sommariamente rappresentato in figura con le frecce, nell'ipotesi semplificatrice di assenza di impor-

tazioni dirette) avviene in maniera assolutamente normale, il primo verso il luogo di produzione, il secondo dal luogo di produzione all'utilizzatore finale.

Figura 6.3 – Il problema della delocalizzazione: a) situazione iniziale

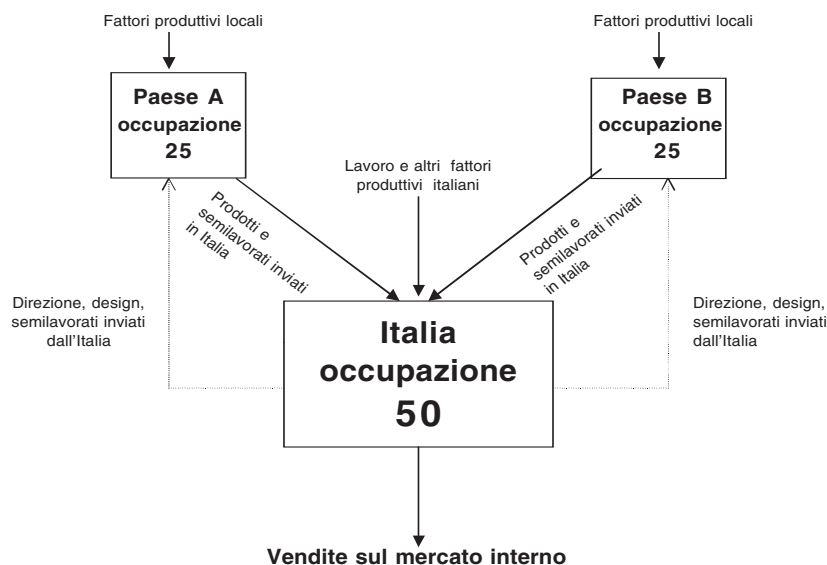


Si immagini ora che sul mercato intervengano altri attori (ossia imprese assai competitive localizzate in paesi emergenti) e l'impresa si trovi sotto attacco dal lato dei costi, divenuti troppo elevati in quanto i concorrenti possono avvalersi di manodopera che si accontenta di salari estremamente contenuti. Si supponga che, come è successo a migliaia di piccole e medie imprese italiane, data l'entità della differenza dei costi, non sia possibile una risposta vincente in termini di aumento della produttività mediante nuovi investimenti sul territorio nazionale, migliore organizzazione della produzione e simili.

La strategia normalmente seguita comporta lo spostamento di parte dell'attività in paesi a basso costo di lavoro. La figura 6.4 ne ipotizza schematicamente due, ossia i paesi A e B, così come ipotizza che complessivamente in questi due paesi venga trasferita la metà dei posti di lavoro⁴. Il cambiamento investe soltanto il processo produttivo e comporta una riduzione dei costi tale da consentire all'impresa di rimanere sul mercato e mantenerne le proprie quote. Gli stabilimenti esteri (gestiti direttamente, oppure in associazione con partner locali, oppure ancora in *outsourcing* e quindi totalmente affidati a imprenditori locali) vengono considerati come dei meri reparti staccati dell'organizzazione italiana, ai quali vengono inviati semilavorati o materie prime e dai quali vengono ritirati i manufatti dopo la fase di lavorazione richiesta. La mossa deve quindi essere considerata di carattere difensivo e non altera la natura e le strategie di base dell'impresa⁵ né la tipologia dei suoi prodotti e i suoi mercati di vendita.

Il contatto con i nuovi paesi A e B può però indurre l'impresa a prendere in considerazione una presenza commerciale locale; questo

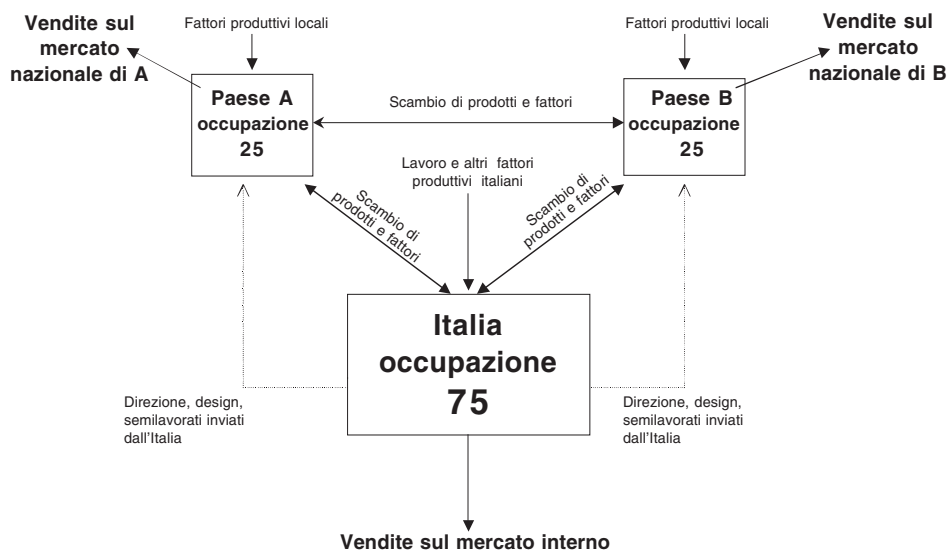
Figura 6.4 – Il problema della delocalizzazione: b) delocalizzazione difensiva



implica l'adattamento di una parte della produzione ai gusti e alle capacità di spesa locali e la creazione di un apparato distributivo. In tal caso, la delocalizzazione perde il suo carattere difensivo e diventa invece aggressiva. Il ruolo delle unità produttive in questi due paesi non è più semplicemente quello di partecipare alle fasi di lavorazione a elevata intensità di lavoro ma anche quello di essere coinvolte, in maniera più o meno incisiva, in altri momenti del ciclo produttivo; può a questo punto verificarsi una specializzazione delle diverse unità produttive dei vari paesi in ciò che sanno fare meglio, con possibilità di scambio di prodotti e semilavorati tra tutti i paesi coinvolti (cfr. figura 6.5).

Si deve naturalmente ipotizzare che, in questo caso, la produzione e l'occupazione aumentino in quanto, in ipotesi, alle vendite sul mercato interno si aggiungono quelle sui due nuovi mercati esteri. L'aumento dovrebbe riguardare soprattutto l'Italia, in quanto qui si concentrano le funzioni organizzative, direttive, di controllo, di strategia, d'impostazione della produzione che devono essere potenziate a livello di gruppo. Il gruppo realizza quindi un aumento di occupazione e contemporaneamente un suo spostamento dall'Italia all'estero. Nell'esempio, suscettibile di molte varianti, l'effetto sull'occupazione in Italia, pur rimanendo negativo, è inferiore a quello del caso precedente. Non va poi trascurato che, se le prospettive migliorano, la qualità dell'occupazione che l'impresa italiana è in grado di offrire è destinata a migliorare anch'essa.

Figura 6.5 – Il problema della delocalizzazione: c) delocalizzazione aggressiva



La via della delocalizzazione aggressiva appare senz'altro come la più dinamica e la più adatta a garantire non solo la sopravvivenza ma anche lo sviluppo di un gran numero di imprese piccole e medie minacciate da concorrenti stranieri. Si tratta, in definitiva, di trasformare una «nicchia» sul mercato interno in un insieme di «nicchie» sui vari mercati nazionali (o sul mercato globale se questi mercati nazionali si integreranno). La via della delocalizzazione difensiva può essere intesa come una fase di transizione, adatta a tempi medio-brevi e destinata a evolvere, in condizioni di normalità, verso il maggiore sforzo imprenditoriale che la delocalizzazione offensiva comporta.

Promesse e difficoltà della «delocalizzazione aggressiva»

Sono sicuramente più di un centinaio, più probabilmente due-trecento, le imprese italiane piccole e medie che, nel corso del 2005, hanno adottato una strategia che può essere ricondotta allo schema di delocalizzazione offensiva. Questa strategia si aggiunge alle più ampie strategie produttive dei grandi gruppi i quali si muovono in un orizzonte di dimensioni più vaste.

Tra queste piccole e medie imprese sono particolarmente numerose quelle che hanno aperto unità produttive e iniziato attività commerciali in Cina, un paese non più soltanto temuto per il basso costo del lavoro ma anche valutato con estrema attenzione per il suo interesse ai

prodotti di qualità e per la presenza di un numeroso ceto dotato di redditi relativamente elevati. A quello per la Cina, si aggiunge un interesse, ancora embrionale ma in forte crescita, per l'economia indiana e per altri paesi asiatici e una crescente presenza, non più soltanto produttiva ma anche commerciale e finanziaria, in diverse aree dell'Europa Centro-Orientale e, più sporadicamente, in America Latina.

La tabella 6.2 presenta dieci esempi, tratti da notizie di stampa, che possono essere ricondotti, talora con qualche variante, allo schema della delocalizzazione aggressiva.

Tabella 6.2 – Esempi di delocalizzazione aggressiva da parte di imprese italiane medie e piccole nel corso del 2005

Beghelli (illuminazione di emergenza e sistemi di sicurezza civile e industriale, Bologna) – acquisisce il 60 per cento della società cinese Jangsu Shifute produttrice di lampade

Brembo (freni per autoveicoli, Bergamo) – apertura del secondo impianto cinese; inaugurazione di una nuova fonderia in Polonia all'inizio del 2006; costituzione di una joint venture in India

De Longhi (piccoli elettrodomestici, Treviso) – in joint venture con partner cinese ha aperto nel gennaio 2006 uno stabilimento nella provincia del Guang Dong che produrrà anche per il mercato interno cinese

Gruppo Lineapiù (maglieria e tessitura di alta qualità, Firenze) – costituisce la società Top Line Ltd., joint venture con i gruppi cinesi Fenix e Consinee per la produzione di filati destinati al solo mercato cinese

Irsap (radiatori e climatizzatori, Arquà Polesine) – costituita nel 2005 una joint venture con un partner cinese che produrrà radiatori per il mercato asiatico

Manuli Rubber (componenti e sistemi in gomma, Milano) – inaugurazione di un nuovo stabilimento a Suzhou in Cina per la produzione di tubi flessibili per oleodinamica

Marazzi (piastrelle, Sassuolo) – l'entrata in produzione di uno stabilimento presso Mosca e l'acquisizione di un'impresa locale portano al 15-20 per cento la sua quota sul mercato russo

Radici (meccanotessile, Bergamo) – apertura di stabilimento a Shanghai con l'obiettivo di farne un punto di riferimento per l'area asiatica, e quello di «fare più margini e consentirci di mantenere gli stabilimenti italiani»

Technogym (produttore di articoli per fitness, palestre ecc.) – piani per apertura stabilimento in Brasile dove esportare il concetto del «wellness system»

Targetti (apparecchi e impianti di illuminazione interni ed esterni, Firenze) – apertura di nuovo stabilimento in Cina a Guang Zhou (provincia di Guang Dong)

La strada della delocalizzazione aggressiva incontra parecchie difficoltà; non tanto, o non solo, quelle culturali di affrontare mercati nuovi e lontani (le piccole e medie imprese italiane hanno una lunga tradizione di iniziativa e di adattabilità che ha consentito loro la grande espansione estera degli anni Sessanta e Settanta) bensì soprattutto quelle relative alle risorse umane e alle risorse finanziarie. E non si tratta solo di un problema di quantità ma soprattutto di un problema di qualità.

Per affrontare il problema delle risorse umane, infatti, molte imprese, soprattutto quelle di dimensioni minori, devono risolvere il problema della *governance*, ossia immettere nell'alta direzione elementi estranei alla famiglia fondatrice, ai quali affidare, almeno in parte, questa difficile strategia espansiva. Per quanto riguarda il lato finanziario, occorre stabilire un rapporto di fiducia con le istituzioni appropriate per avvalersi di strumenti che, di regola, queste imprese non hanno ancora sperimentato.

Le imprese che si avventurano lungo questo sentiero in molti casi proiettano e reinterpretano in chiave globale l'ambiente originario nel quale operano. Nel *Rapporto 2001* si era già osservato un caso, assolutamente straordinario, di trasposizione di un distretto produttivo italiano in una zona della Romania (le imprese calzaturiere di Treviso hanno quasi tutte aperto stabilimenti o concluso accordi con imprese dell'area di Timișoara), cui hanno fatto seguito, anche da parte dell'industria tessile, delocalizzazioni con caratteristiche parzialmente simili in alcune zone dell'Albania. Si trattava però di delocalizzazioni difensive; ora invece si tratta di elaborazioni di sistemi produttivi più complessi rivolti anche a soddisfare la domanda locale.

I distretti, del resto, stanno anch'essi mostrando segnali di reazione alle sfide rappresentate dalla nuova concorrenza. Spesso tali segnali si accompagnano a trasformazioni morfologiche: in alcune di queste aree produttive si nota l'emergere di una-due imprese leader che tendono a superare le altre per dimensioni e si registra spesso il superamento delle micro-dimensioni e la concentrazione delle piccole unità produttive originarie; le organizzazioni imprenditoriali tendono a svolgere attività di supporto ad alcune funzioni aziendali. Va registrato un rinnovato interesse della politica industriale per la dimensione e le problematiche distrettuali, con la nomina dell'economista Marco Fortis a presidente di una commissione governativa per l'attuazione normativa sui distretti.

Si avverte, in definitiva, un sottile mutamento nel rapporto economia-territorio, teso a una diversa, ancora non chiara valorizzazione. Anche le grandi città, oltre ai distretti, stanno riorganizzandosi. È il caso

di Torino, per la quale le Olimpiadi Invernali del febbraio 2006 sono state un'ampia occasione di ammodernamento (metropolitana, passante ferroviario, nuovo Politecnico, rinnovamento dell'aeroporto, nuova sistemazione dell'area di Mirafiori, per citare solo alcune delle iniziative più importanti), di Milano con i progetti di recupero dell'area della Fiera, e di molte aree urbane del paese. È una ventata di rinnovamento che si estende fino all'abbattimento dell'«ecomostro» di Punta Perotti a Bari e che deve essere aggiunta ai segnali positivi di questa ancora incerta stagione economica italiana.

Il ruolo dell'Italia nell'economia mondiale del futuro

A conclusione di quest'ampia rassegna, è opportuno riflettere sul ruolo che l'Italia potrà svolgere, nei prossimi anni e decenni, nell'economia mondiale. Il paese ha sicuramente perso terreno, è «sceso di uno scaglino» nella classifica mondiale dell'importanza economica, non solo a livello macroeconomico ma anche a livello imprenditoriale. Negli anni Ottanta, una nuova imprenditoria italiana (De Benedetti, Berlusconi, Gardini, per i citare i più noti) andava all'assalto dei vertici del capitalismo europeo; quei tempi sono definitivamente archiviati e in tutti gli anni Novanta le imprese italiane hanno prevalentemente abbandonato settori, venduto consociate estere, ristretto i loro orizzonti.

È possibile arrestare queste tendenze e tentare un recupero? Probabilmente sì, purché non ci si illuda che si tratti di un compito di breve periodo né che necessariamente si ritornerà alle altezze di allora; tutto ciò è reso assai improbabile da condizioni interne, come l'invecchiamento della popolazione, e condizioni esterne, come l'emergere di una fortissima competizione internazionale nei settori tipici delle produzioni italiane. Per individuare le linee entro le quali un simile recupero può avvenire è opportuno rifarsi all'esperienza storica e interrogarsi su quali sono stati i filoni strategici che hanno determinato, dal lato della collocazione internazionale, il «miracolo italiano» degli anni Cinquanta e Sessanta, ossia l'eccellente posizionamento dell'economia italiana in ambito mondiale.

Questi filoni sembrano essere stati essenzialmente tre. Il *primo filone* è legato alla reinvenzione, o quanto meno alla reinterpretazione – con varianti a basso costo, adatte alle nuove realtà sociali dell'Europa postbellica – di prodotti il cui consumo era da tempo consolidato tra le famiglie dal reddito alto o medio-alto. Tali prodotti vennero modificati e resi compatibili con i bisogni e i bilanci delle famiglie europee dal reddito medio e medio-basso, ossia dei ceti operai e impiegatizi.

Gli esempi sono numerosi ma quello più significativo è probabilmente la reinterpretazione italiana della motocicletta, fino agli anni Trenta prodotto di *élite*. Nell'immediato dopoguerra, alcuni ingegneri della Piaggio, guidati da Corradino D'Ascanio, la ripensarono sotto lo stimolo della necessità di riconvertire gli impianti fino ad allora destinati a soddisfare le esigenze dell'aeronautica militare. Tennero presenti le crescenti esigenze di motorizzazione e i vincoli di bilancio di una popolazione a basso reddito e nacque così la Vespa, definita l'«automobile a due ruote», primo esempio di motorizzazione di massa.

Negli stessi anni, di fronte a un'elevata domanda di prodotti dolci e al prezzo elevatissimo del cacao nel dopoguerra, nella città piemontese di Alba un pasticcere, Michele Ferrero, scoprì e riadattò un'antica ricetta a base di nocciole, un prodotto relativamente a buon mercato rispetto al cacao. Nacquero così la «pasta Gianduja» e successivamente la Nutella.

La Fiat Cinquecento e la Fiat Seicento furono pensate per poter essere acquistate, non solo in Italia ma in tutta l'Europa Occidentale, da lavoratori dal reddito medio e medio-basso. Un discorso analogo può valere per i frigoriferi della Zanussi e della Indesit, adattamenti e perfezionamenti di modelli base anteguerra; e per le macchine per scrivere portatili della Olivetti che misero la scrittura meccanica alla portata di un vastissimo strato sociale, creando alcune premesse per un agevole inserimento dei giovani in un moderno lavoro d'ufficio. Man mano che il reddito di questi ceti cresceva, l'industria italiana seguiva questa sua clientela proponendo modelli di qualità crescente a un prezzo che si collocava nei livelli bassi della gamma.

Il *secondo filone* è, in qualche modo, speculare al primo. L'espansione della grande industria soprattutto negli anni Cinquanta e Sessanta dipese largamente dalla capacità di interpretare, a beneficio di clienti dai redditi piuttosto bassi, una serie di prodotti pensati per clienti dai redditi elevati; negli anni Settanta e Ottanta si propose a clienti dai redditi elevati una serie di prodotti frutto delle tradizioni, tendenzialmente popolari, di tipo localistico e artigiano, reinterpretate alla luce dei nuovi processi di lavorazione industriale. Tutto ciò fu reso possibile, oltre che dal ricchissimo patrimonio culturale di forme, modelli, sapori delle tradizioni locali italiane, anche dai nuovi processi di lavorazione, che utilizzavano le prime applicazioni elettroniche alle macchine utensili. Mentre i tradizionali processi produttivi industriali richiedevano grandi spazi e grandi volumi perché si realizzassero le economie di scala, l'elettronica consentiva di abbattere le dimensioni e contemporaneamente aumentare le varianti.

Fu questa la fortuna dei distretti industriali, da sempre esistiti per servire mercati poco più che locali e ora proiettati a livello mondiale. Mobili e scarpe, tessuti e vestiti, gioielli e vini pregiati (il *made in Italy*, come si disse con felice espressione) conquistarono i mercati mondiali, quasi sempre non in forma diretta ma attraverso l'opera di intermediari esteri i quali trattenevano una parte considerevole del valore aggiunto; questo però non impedì che si realizzasse un notevole livello di benessere che arginò la migrazione della popolazione verso le metropoli, e fece sorgere, accanto alle micro-imprese, anche alcune realtà di grandi e medie dimensioni, a loro agio nei mercati mondiali.

Va infine ricordato un *terzo filone* che riguarda le grandi reti e le grandi costruzioni (elettriche, stradali, ferroviarie con il relativo materiale) e il vastissimo comparto delle macchine utensili. Anche in questo caso, l'industria italiana, oltre a introdurre soluzioni tecniche originali, frutto dell'importante tradizione ingegneristica del paese, ha svolto, e ancora svolge, un'opera di interpretazione e di «traduzione» degli elementi tecnologici nella cultura dei clienti. Non è un caso che le macchine utensili italiane, a differenza di quelle tedesche, americane o giapponesi, siano spesso fatte «su misura» anziché essere standardizzate; che le imprese italiane di costruzioni vincessero le commesse per le dighe, costruite in gran numero nella parte Sud del mondo, anche perché le maestranze italiane sapevano «andar d'accordo» con le maestranze locali assai più di quelle dei concorrenti inglesi, francesi o tedeschi. Né è un caso che alla base della grande espansione mondiale dell'Eni ci sia, fin dai tempi di Enrico Mattei, un atteggiamento aperto nei confronti dei paesi proprietari dei giacimenti di idrocarburi.

Sulla base di quanto sin qui sommariamente illustrato, e nell'ipotesi che nell'evoluzione dei sistemi economici nazionali abbiano rilevanza anche le «costanti» storiche, è possibile giungere alla conclusione che, per tornare a crescere, l'Italia deve:

- a) cercare di conservare la natura composita del proprio sistema economico e mirare quindi a conservare e sviluppare *contemporaneamente* grandi imprese e piccole imprese;
- b) mantenere (e possibilmente migliorare perché sembra essersi deteriorata negli ultimi tempi) la capacità di interpretare, tradurre, adattare le innovazioni altrui, in vista delle necessità di un pubblico ormai diventato globale, il cui reddito è ancora più basso di quello italiano del dopoguerra;
- c) evitare di essere estromessa dai settori di grande industria nei quali è ancora presente e cercare di entrare in settori nuovi.

Il punto a) implica che non sono sufficienti né una politica di stretta difesa delle peculiarità dei distretti industriali, come oggi viene abbozzata da molte parti, né una politica di salvataggio di grandi gruppi in difficoltà. Occorre invece un'ampia visione in cui questi due aspetti vengano armonicamente coniugati in uno scenario che contempli l'evoluzione dei modelli originari. La delocalizzazione aggressiva, descritta più sopra, può rappresentare una delle vie percorribili.

Il punto b) implica che il rapporto qualità/prezzo possa migliorare con una moderata discesa della qualità e una contemporanea maggiore caduta dei prezzi. Occorre ripensare un'ampia gamma di prodotti avendo in mente un pubblico – che probabilmente nel mondo è costituito da qualche centinaio di milioni di persone – con un reddito per abitante all'incirca pari alla metà dell'attuale reddito per abitante europeo. La necessità di questo ripensamento induce a concludere che l'Italia vincerà con il *made in Italy* solo se elaborerà un nuovo *made in Italy*.

Il punto c) implica una sorta di censimento dei «gioielli», spesso poco conosciuti, dell'industria italiana; si tratta di diverse decine di settori, talora importanti, talora vere e proprie nicchie semi-ignorate dalle statistiche, in cui questo sorprendente paese continua a mantenere una buona presenza mondiale, nella speranza che qui nasca qualche impresa leader di grande peso.

Comune a tutti questi punti è la necessità di sviluppare programmi di ricerca applicata che forniscano nuovi materiali e nuove tecnologie indispensabili per i prodotti rinnovati, pur cercando di mantenere alcune aree di eccellenza della ricerca pura. È parimenti necessario per l'Italia valorizzare meglio il vantaggio competitivo che le deriva dalla vicinanza all'Europa dell'Est, alla riva meridionale del Mediterraneo e all'Africa sub-sahariana; si potrebbero costruire qui, con imprese, materiali, progetti e tecnici prevalentemente italiani, ponti, strade, linee ferroviarie ed elettriche, aeroporti, ospedali.

Occorre infine tener conto del continuo rinnovamento del panorama produttivo mondiale: molti settori che risulteranno importanti domani, basati in prevalenza su nuove applicazioni elettroniche e nuove scoperte scientifiche, ancora non esistono oggi ma sicuramente richiederanno, oltre a chiare capacità imprenditoriali, anche una forza lavoro dotata di un livello di istruzione qualitativamente assai superiore all'attuale.

Queste condizioni sono necessarie ma non ancora sufficienti. Per rilanciare la crescita servono ancora altri ingredienti come il robusto supporto diplomatico per le commesse relative ai lavori all'estero, le politiche territoriali integrate per i distretti industriali, l'apertura ai mercati finanziari che solo con difficoltà la cultura dei piccoli e medi imprenditori di successo è disposta ad accettare.

Su questo asse prioritario si deve innestare, con politiche di orientamento e di indirizzo, l'azione delle amministrazioni pubbliche e degli organi di governo: se questi fossero animati soltanto dall'idea del salvataggio e del sussidio non si otterrebbero risultati duraturi. Salvare i posti di lavoro, mettendoli sotto tutela pubblica, anziché salvare le imprese, favorendo la loro volontà di essere globalmente competitive, sarebbe una politica destinata al fallimento.

¹ Cfr. Deaglio, M., Monateri, P.G. e Caffarena, A., *La globalizzazione dimezzata. Nono rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2004, pp. 123-131 e inoltre Galli, C., «Declinare il declino», *Il Mulino*, LV, 2006, n. 423, pp. 16-25.

² Draghi, M., *Integrazione dei mercati finanziari, intermediazione del risparmio*, intervento del Governatore della Banca d'Italia al Congresso delle Associazioni Aiaf, Assiom, Atic Forex (Cagliari, 4 marzo 2006).

³ Cfr. Rendina, F., «Italia ferma sull'informatica. Boom solo di giochi e cellulari», *Il Sole 24 Ore*, 1° aprile 2006, p. 2.

⁴ Questo implica che la produttività del lavoro sia la medesima e che il volume di produzione risulti invariato. In realtà, non è sempre così, spesso nei paesi di delocalizzazione la produttività del lavoro è inferiore e in questo caso l'impresa può trovarsi nella situazione, solo apparentemente paradossale, di disporre di una maggiore quantità di manodopera ma di sostenere costi del lavoro complessivamente inferiori a prima.

⁵ Il termine delocalizzazione difensiva è stato introdotto da Salvatore Rossi. Cfr. Rossi, S., *La regina e il cavallo. Quattro mosse contro il declino*, Laterza, Roma-Bari 2006, p. 9. Cfr. anche Lugaresi, S., Pasetto, A., *Le imprese italiane tra declino e reazione*, sintesi di un'indagine sulle imprese italiane, Osservatorio PMI, Area Studi, Capitalia Gruppo Bancario, ottobre 2005.

