Questo Rapporto *annuale, giunto alla settima edizione, nasce dalla collaborazione fra il Centro di Ricerca e Documentazione "Luigi Einaudi" e la Lazard & C.*

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

In questa stessa collana sono usciti: L'Italia paga il conto. Terzo rapporto sull'economia globale e l'Italia *(1998), di Mario Deaglio,* A quando la ripresa? Quarto rapporto sull'economia globale e l'Italia *(1999), di Mario Deaglio,* Un capitalismo bello e pericoloso. Quinto rapporto sull'economia globale e l'Italia *(2000), di Mario Deaglio* e La fine dell'euforia. Sesto rapporto sull'economia globale e l'Italia *(2001), di Mario Deaglio.*

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

Costituito nel 1963 come libera associazione di imprenditori e intellettuali, il Centro di Ricerca e Documentazione "Luigi Einaudi" pubblica libri e periodici – da oltre trent'anni la rivista «Biblioteca della libertà» –, organizza seminari, conferenze, convegni, cura la formazione di giovani studiosi, svolge attività di ricerca.

Lazard & C., nata nel 1998 dalla fusione tra Lazard Italia e Vitale Borghesi & C., è oggi una delle realtà più importanti nel panorama dell'Investment Banking italiano. Con oltre 50 bankers operativi negli uffici di Milano e Roma, Lazard & C. coniuga la competenza di un team di successo di professionisti italiani con l'esperienza internazionale e la rete del Gruppo Lazard.

La consulenza finanziaria per acquisizioni, fusioni, quotazioni in Borsa e collocamenti azionari e obbligazionari, privatizzazioni, valutazioni, finanziamenti di progetti, realizzazione di piani di ristrutturazione societaria, azionaria e finanziaria sono le principali operazioni che contraddistinguono l'attività di Lazard.

Nel 2001 Lazard si è classificata al primo posto nella classifica italiana delle operazioni di Mergers & Acquisitions redatta da Thomson Financial, avendo perfezionato 25 operazioni per un valore complessivo di 40 miliardi di euro.

Settimo rapporto sull'economia globale e l'Italia

10121 Torino, Via Ponza 4
Tel. +39.011.55.91.611, Fax 011.55.91.691
segreteria@centroeinaudi.it

20121 Milano, Via dell'Orso 2
Tel. +39.02.72.312.1, Fax 02.860.592
segreteria@lazard.com

Mario Deaglio, Giorgio S. Frankel,
Pier Giuseppe Monateri, Anna Caffarena

Economia senza cittadini?

Lazard & C. devolverà a favore di attività di ricerca
i diritti derivati dalla vendita di questo volume.

© 2002 Lazard & C., Milano
e-mail: segreteria@lazard.com

© 2002 Centro di Ricerca e Documentazione "Luigi Einaudi", Torino
e-mail: segreteria@centroeinaudi.it
www.centroeinaudi.it

Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA
viale Filippetti, 28 – 20122 Milano
http://www.guerini.it
e-mail: guerini@iol.it

Copertina di Antonio Ianiro
Illustrazione di Michela Petoletti

Prima edizione: maggio 2002

Ristampa: V IV III II I 2002 2003 2004 2005 2006

Printed in Italy

ISBN 88-8335-321-8

Sommario

Presentazione *di Gerardo Braggiotti* XI

Economia senza cittadini?

Lo stato di salute del mondo
Prefazione *di Piero Ostellino* 3

1. Il mondo dopo l'11 settembre *di Mario Deaglio* 7
1.1. Se il fornaio avvelena la farina 7
L'economia dell'emergenza 7
Il ritorno dello Stato e il ritorno della Storia 12
Tra le civiltà, se non uno scontro, per lo meno un confronto 16
1.2. Le certezze incrinate 20
Argentina: i dubbi sulla «dollarizzazione» 20
Enron: i dubbi sulla trasparenza contabile 27
Un'«euforia da statistiche» 33
1.3. Accettare le diversità 36
La natura della recessione americana 36
L'economia europea e la possibilità
di una «globalizzazione-arcipelago» 42

2. Tre settori caldi *di Giorgio S. Frankel* 49
2.1. Petrolio, l'instabilità pericolosa 49
Il ritorno del «grande gioco» 49

Le lezioni del 2000 54
Le incertezze del domani 57
2.2. Trasporto aereo, un anno spartiacque? 59
Europa e Stati Uniti, problemi (e soluzioni) diversi 59
Il «nuovo ordine» mondiale del trasporto aereo 65
2.3. Industria aerospaziale, la vera «new economy» è qui 68
Un brusco risveglio 68
Dietro alle concentrazioni, un settore veramente globale 73
Per gli aerei militari spunta l'ombra del monopolio 75
La concorrenza entra nello spazio 78
Che fatica lanciare un satellite! 81

3. La giustizia globale e l'Italia *di Pier Giuseppe Monateri* 87
3.1. «Corporations», impero e moltitudini 87
I discorsi sulla globalizzazione 87
Il «package» della globalizzazione giuridica 90
Gli attori della globalizzazione 91
3.2. Il diritto come bene di consumo 96
Costituzioni o statuti regionali? 96
La trasformazione della professione legale 99
3.3. «Corporate governance»: un trend mondiale 102
Quando sorge il bisogno di un sistema di «governance»? 102
Governo societario in Italia e tutela degli investimenti 104
Governo societario e mercato politico 107
La vecchia-nuova sfida tra Stati Uniti, Germania e Giappone 109
3.4. L'Italia: un sistema locale privo di uscite? 110
Una macchina che non funziona 111
La rigidità normativa 114
Se insolvenza fa rima con inefficienza 116
Conclusioni: un'Italia «sul margine» 119

4. Dopo la politica internazionale *di Anna Caffarena* 125
4.1. Chi ricorda il 10 settembre? 125
Nell'era dell'iperterrorismo 125
Prima dell'11 settembre 127
Immagini del mondo 130
Come cambia il «peacekeeping» 131
4.2. Dentro il caleidoscopio. Continuità, regresso e progressi nelle relazioni politiche internazionali 134
Oltre il mosaico 134

Le politiche pubbliche internazionali 135
Una crisi lunga dieci anni? 138
Il ruolo delle idee e delle immagini nelle relazioni internazionali 142
Le organizzazioni internazionali 145
Dopo la politica internazionale 147
4.3. La politica globale. Dispersione e riconfigurazione del potere 150
Lo Stato va in pezzi 150
«Governance» 151
Neomedievalismo e «global governance» 153
4.4. La vecchia cassetta degli attrezzi e il nuovo lessico della politica 155
La morte del significato 155
Principi: dai bisogni ai diritti 156
Esercizi di politica globale quotidiana 161

Indice delle figure 173
Indice delle tabelle 175
Indice dei nomi 177
Profilo degli autori 185

Presentazione

Giunto alla sua settima edizione, il *Rapporto sull'economia globale e l'Italia*, frutto della collaborazione a un comune progetto culturale da parte di Lazard e Centro Luigi Einaudi, quest'anno ha mutato significativamente il suo profilo. Gli eventi dell'11 settembre hanno suggerito, infatti, di ripensarne l'impostazione e il contenuto.

In particolare, è apparso evidente come limitarsi alla sola analisi degli sviluppi economici degli ultimi dodici mesi rischiasse quest'anno di risultare riduttivo: è divenuta, in effetti, percezione comune che la globalizzazione abbia implicazioni e conseguenze che vanno ben al di là della semplice apertura dei mercati.

Il *Rapporto*, pertanto, risultato del lavoro di un gruppo di ricerca interno al Centro Luigi Einaudi, indaga gli sviluppi intervenuti sotto quattro diversi profili: quello tradizionale dell'evoluzione della congiuntura e dei mercati (*Il mondo dopo l'11 settembre*, di Mario Deaglio), uno specifico approfondimento sui settori – trasporto aereo, aerospazio, industria petrolifera – più direttamente toccati dalla globalizzazione e insieme dalla crisi post 11 settembre (*Tre settori caldi*, di Giorgio S. Frankel), un'analisi della dimensione giuridica dei fenomeni di globalizzazione, e della marginalizzazione che ne risulta per l'Italia (*La giustizia globale e l'Italia*, di Pier Giuseppe Monateri), e infine una ricostruzione del mutamento di prospettive e di scenario nel quadro delle relazioni internazionali (*Dopo la politica internazionale*, di Anna Caffarena).

A legare questi diversi contributi è una percezione comune: quella, cioè, che occorra ripensare, accanto alla dimensione economica della globalizzazione, anche la sua dimensione politica. In altri termini, che sia venuto il momento di guardare non solo al «consumatore globale» ma anche al «cittadino globale»; e che, insomma, per citare il titolo del *Rapporto* di quest'anno, sia da scongiurare il rischio di un'evoluzione verso un'*economia senza cittadini*.

A fondamento di tale consapevolezza vi è la sensazione che in un mondo infinitamente più aperto risulti fondamentale la capacità di accettare la diversità, per dirla con le parole che chiudono il contributo di Mario Deaglio: ammettere l'esistenza di forme di mercato molteplici e diverse da quelle imposte con regole ferree da un ente internazionale come il Fondo Monetario; saper distinguere tra dibattito e conflitto, tra competizione e lotta; saper sdrammatizzare le forme di dissenso, senza voler etichettare tutti in «buoni» e «cattivi». E, questo, proprio per consentire che i frutti straordinari della crescita dell'ultimo decennio possano davvero risultare condivisi e durevoli.

Gerardo Braggiotti

Economia senza cittadini?

Lo stato di salute del mondo

Prefazione di Piero Ostellino*

In una fase di contrazione generale dei consumi è inevitabile che il consumatore si ri-regionalizzi (Unione Europea *versus* Stati Uniti e Giappone) o addirittura si ri-nazionalizzi (ogni singolo paese *versus* tutti gli altri) e si rifugi nella «stretta necessità» dei beni domestici rispetto al «superfluo» di quelli di importazione. Così, la globalizzazione segna un momento di riflusso che coincide con la fine della «grande espansione legata alla 'globalizzazione americana'».

Sarebbe, però, un errore limitare l'interpretazione del riflusso solamente allo stretto punto di vista economicistico, errore in cui incorrono volentieri sia i marxisti ortodossi sia i liberali ortodossi abbandonandosi a una sorta di «integralismo economico». Se è vero ciò che afferma Samuel Huntington, che «l'uomo utilizza la politica non solo per i propri interessi, ma anche per la propria identità», il riflusso della globalizzazione segna anche e soprattutto la crisi della Politica. Non solo come momento di produzione di decisioni collettive strumentali al perseguimento di puri interessi, secondo la cantata della *public choice*, ma ancor più come produzione di libertà-opportunità individuali, cioè come tutela e difesa di «identità» personali, culturali, etniche e quant'altro rispetto al totalitarismo di un ordine universale che, travalicando il concetto di territorialità, annulla

* Presidente del Centro Luigi Einaudi.

quello di cittadinanza e, in definitiva, riduce i margini operativi della democrazia liberale.

Il limite maggiore della globalizzazione, che ne ha prodotto il riflusso non solamente economico, ma soprattutto culturale e politico, è che essa ha creato il «consumatore globale», ma non il «cittadino globale». In altri termini, il processo di globalizzazione ha incrementato, con successo, l'eguaglianza delle opportunità (di scelta) del consumatore, ma ha contemporaneamente ridotto le opportunità di decisione (politica) del cittadino.

Ora, i fautori della globalizzazione, che avevano celebrato i trionfi della *new economy* sull'onda della crescita economica americana, stanno prendendo atto che, dopo la «scorpacciata di mondializzazione» e alla luce dei rallentamenti dello stesso sviluppo statunitense, è giunto il momento della sfida alla distribuzione ineguale della ricchezza e del recupero della centralità dell'individuo rispetto al mercato.

Se, dunque, da un lato c'è una «globalizzazione positiva» da salvare, peraltro già prevista dallo stesso Marx, che vi intravedeva la capacità del capitalismo di adeguarsi alle mutevoli circostanze e della borghesia di perpetuare la propria «egemonia» culturale, prima ancora che politica, «globalizzazione positiva» che moltiplica gli scambi, esalta l'interdipendenza, accresce le opportunità, dall'altro c'è un rallentamento di tale processo con il quale fare i conti. È singolare, al riguardo, che la cultura liberal-democratica, pure così profondamente imbevuta della lezione di Hobbes, Locke, Kant, Montesquieu e del costituzionalismo liberale, non ne abbia capito per intero le cause e la natura: la carenza di istituzioni «globali» che ne disciplinino il carattere di tumultuosa e spontanea novità.

Questa carenza viene posta in luce, sotto profili diversi, nei quattro saggi che compongono questo *Settimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, ripercorrendo un anno che, dopo l'11 settembre, si è chiuso sotto il segno dell'instabilità.

Mario Deaglio rileva come lo sgretolarsi delle certezze – dalla crisi dell'Argentina allo scandalo Enron, alla stessa inaffidabilità dei dati statistici sulla cui base milioni di famiglie e imprese prendono decisioni di consumo e investimento – faccia da sottofondo a un'economia in cui, dopo l'emergenza del terrorismo, il pubblico è tornato a pesare.

Giorgio S. Frankel mostra come in tre settori di punta della globalizzazione, i più immediatamente colpiti dalla crisi dell'11 settembre – industria petrolifera, trasporto aereo, aerospazio –, le prospettive di crescita, pur sostanzialmente confermate, si siano però indebolite e allontanate nel tempo; e mette in luce come, anche qui, le decisioni pubbliche – gli interventi di protezione piuttosto che gli accordi commerciali fra paesi o le commesse di guerra – saranno determinanti per l'evoluzione futura, sommate al gioco degli interessi strategici di paesi produttori e consumatori.

Pier Giuseppe Monateri analizza l'affermarsi della globalizzazione nella sfera giuridica; l'emergere di nuovi attori – le grandi *corporations*, ma anche le moltitudini – coincide con un profondo mutamento del diritto, in cui la cittadinanza classica, «forte», tende a diluirsi negli assai più esili diritti del consumatore e le costituzioni nazionali decadono al rango di statuti regionali. Si fanno cruciali i problemi di efficienza della macchina giudiziaria, ed emerge un diritto prodotto da un ceto internazionale di professionisti della *lex mercatoria*. I riflessi sul caso italiano di questa evoluzione globale implicano, per il nostro paese, un forte rischio di marginalizzazione.

Anna Caffarena, infine, individua nell'11 settembre l'episodio che ha fatto da catalizzatore, insieme, delle tensioni latenti nell'ordine internazionale seguito al crollo del Muro di Berlino e delle letture che di tale ordine – o disordine – si erano date fino ad allora: osservando come le immagini classiche della politica internazionale avessero già da tempo perso la propria validità e capacità esplicativa, e come a questo punto occorra ripensare i rapporti fra Stati non più davvero sovrani e fra essi e i loro cittadini, cambiando il repertorio dei concetti utilizzati a guidare l'azione.

Più che mai opportuno mi pare, pertanto, il richiamo che percorre i singoli capitoli e che è il motivo conduttore di questo *Rapporto* del Centro Einaudi sullo stato di salute del mondo. La necessità di conciliare le esigenze dell'economia, e dei suoi cicli, con gli imperativi della giustizia sociale, della difesa dell'ambiente e, più in generale, della partecipazione politica pone i governi di tutto il mondo di fronte alla conseguente necessità di individuare istituzioni, un linguaggio e procedure di applicazione comuni. Non sono in discussione né il capitalismo né il mercato, bensì i modi attraverso i quali il primo si possa esprimere e sviluppare e il secondo possa operare.

1. Il mondo dopo l'11 settembre

Mario Deaglio

1.1. Se il fornaio avvelena la farina

L'economia dell'emergenza

«Questi attentati hanno rivelato l'esistenza di un livello di odio che ci lascia sconcertati: […] non conosce limiti, non rispetta alcun accordo». Così si espresse il *New York Times* il 12 settembre, nel primo editoriale dopo gli attacchi, verificatisi a poche centinaia di metri dalla sua redazione, che distrussero le Torri Gemelle del World Trade Center di New York. Gli fece eco, circa quaranta giorni più tardi, l'antropologo francese Jean Baudrillard, sul quotidiano *Le Monde*: «I terroristi dispongono di un'arma fatale, la propria morte; […] non hanno sottoscritto un contratto di lavoro ma un patto e un obbligo sacrificale»[1].

Di fronte a situazioni di questo tipo, i normali strumenti degli economisti non risultano certo particolarmente efficaci. I modelli da loro utilizzati per spiegare comportamenti individuali e collettivi si basano, infatti, normalmente su due presupposti: che non si verifichino imprevisti di tipo extraeconomico, ossia che i parametri istituzionali – di natura prevalentemente politico-sociale – rimangano costanti, oppure mutino in maniera prevedibile, e che gli individui operino, nella ricerca del proprio vantaggio, comunque definito, in base a principi riconducibili alla razionalità. Entrambi i presupposti

sono stati violati con gli attentati dell'11 settembre 2001 e con la situazione successivamente determinatasi.

Il pensiero economico è, inoltre, in gran parte fondato su interpretazioni contrattualiste che considerano la società basata su un sistema di scambi volontari, svolgentisi secondo un complesso di regole cui sovrintende qualche organo di governo; gli scambi devono risultare, in linea generale, reciprocamente vantaggiosi per chi li effettua e per lo meno non dannosi per il resto della società. Non fa meraviglia che gli economisti si trovino spiazzati di fronte a posizioni che non sembrano prevedere alcuno scambio, alcun contratto, alcun compromesso e trovino arduo, in particolare, interpretare, in termini di vantaggio, individuale o collettivo, azioni che comportano l'autodistruzione dell'agente e dell'intero gruppo al quale appartiene.

Per conseguenza, è difficile trovare, non solo nel campo delle discipline economiche ma nel più ampio settore delle scienze umane, formule interpretative – e, tanto meno, prescrittive – soddisfacenti per orientarsi nell'intera vicenda di questo terrorismo. Lo dimostra, tra l'altro, la difficoltà di giungere a una definizione rigorosa dello stesso termine «terrorismo», il quale, anzi, ha assunto contorni sempre più vaghi sino a identificarsi con tutto ciò che è «altro» e «cattivo», «il male», per usare un termine caro al presidente Bush e a molti suoi ministri. L'incertezza terminologica si traduce nella difficoltà di una definizione precisa degli obiettivi dell'azione antiterrorista (e, tra l'altro, nell'incertezza giuridica relativa allo *status* dei combattenti catturati in Afghanistan e detenuti nella base statunitense di Guantanamo).

Gli economisti sono tuttavia indotti ad avventurarsi lungo il sentiero delle interpretazioni dalla carenza di strumenti di analisi dimostrabilmente migliori in altre discipline sociali; vengono inoltre sollecitati da un'intensa domanda di interpretazioni e previsioni. Si tratta, però, di un sentiero non facile e le conclusioni alle quali è possibile pervenire con strumenti economici di analisi non possono che risultare «deboli», semplici «punti fermi» utili soprattutto a orientare e a delimitare la discussione.

Il primo punto fermo è che l'11 settembre ha reintrodotto sulla scena economica l'incertezza, secondo la classica definizione di Frank Knight: a differenza del rischio, l'incertezza non è né misurabile né assicurabile perché, in presenza di incertezza, manca del tutto una distribuzione di probabilità[2]. Per la scarsissima conoscenza delle sue

forme, della sua frequenza e della sua organizzazione, l'attività terroristica costituisce una sfida alla pretesa della cultura occidentale di misurare la probabilità di ogni tipo di evento, premessa per un'interpretazione razionale dei comportamenti[3].

La natura globale della sfida mette in dubbio la possibilità che, in un'economia dagli orizzonti planetari, esistano valori condivisi sufficientemente forti e stabili perché si possa veramente consolidare un sistema di convivenza basato sullo scambio con vantaggi reciproci e generalizzati. In un celebre passo de *La ricchezza delle nazioni*, Adam Smith sostiene che il pane non deriva «dalla benevolenza del fornaio», ma dal mutuo interesse del fornaio e degli acquirenti a effettuare la transazione[4]. Nel mettere in evidenza questo mutuo vantaggio, tuttavia, Smith (e con lui gran parte del successivo pensiero economico) dà implicitamente per certo che il fornaio, ad esempio, non mescoli alla farina una polverina contenente antrace. Presuppone, insomma, una serie di valori non solo condivisi tra fornaio e acquirente, ma diffusi e radicati nell'intera società. Come scrive lo stesso Smith nell'altra sua grande opera, la *Teoria dei sentimenti morali*, affinché il perseguimento degli interessi individuali provochi vantaggi alla società e non già le conseguenze distruttive previste da Hobbes, non sono sufficienti i vincoli imposti dalla legge. Sono invece indispensabili «i vincoli impliciti (*built-in*) derivanti dalla morale, dalla religione, dalla consuetudine e dall'educazione»[5].

Incertezza legata al terrorismo e scarsità di vincoli impliciti all'azione individuale non rappresentano certo soltanto una sfida intellettuale: basta un tenuissimo sospetto della presenza di veleno nella farina perché gli acquisti di pane si blocchino o si riducano al minimo vitale. Più in generale, le decisioni economiche vengono rinviate o sospese, mentre deve essere introdotto un esteso sistema di controlli.

Con simili trasformazioni del normale contesto economico si entra in quella che può definirsi *economia dell'emergenza*. Così come la guerra rende necessaria la centralizzazione di molte decisioni produttive e la canalizzazione di ingenti risorse allo sforzo bellico, l'emergenza terroristica allontana l'economia dal normale assetto di mercato. Accanto al clima di incertezza, anche i controlli generalizzati fanno aumentare i costi di produzione e riducono i livelli di attività. Come l'economia di guerra, anche l'economia dell'emergenza induce a un aumento di spesa pubblica, ma tale aumento è probabilmente di

minore entità e maggiormente legato a settori specifici; è probabile, quindi, che, a parità di condizioni, gli effetti depressivi dell'economia dell'emergenza risultino superiori, e gli effetti espansivi inferiori a quelli dell'economia di guerra.

Con l'epidemia del cosiddetto «morbo della mucca pazza», gli europei hanno sperimentato nel 1999-2000 quanto l'incertezza possa essere paralizzante per l'attività economica, senza peraltro che l'intera economia piombasse in una situazione di emergenza. Dei meccanismi di trasmissione e del decorso di questo morbo, sicuramente mortale e di difficile diagnosi, non si conosceva quasi nulla; i casi accertati sono stati complessivamente pochissimi, ma la mera possibilità del suo insorgere si è rivelata sufficiente a provocare il crollo dei consumi e della produzione di carne bovina in tutta Europa, l'introduzione di controlli estremamente severi e minuziosi, l'abbattimento di centinaia di migliaia di capi di bestiame con un impressionante costo per l'Erario. Venuta meno l'incertezza, con la proibizione di determinati alimenti per animali e l'efficacia delle analisi sui casi sospetti, i consumi sono risaliti gradatamente e a metà del 2001 erano sostanzialmente ritornati a livelli normali.

A differenza del caso europeo, negli Stati Uniti l'incertezza successiva agli attentati dell'11 settembre si è estesa ben al di là del settore specifico del trasporto aereo e ha colpito uno degli aspetti essenziali dell'economia di mercato, ossia il clima di fiducia reciproca, fondamentale per la sicurezza e regolarità degli scambi. Anche in questo caso, l'allontanarsi nel tempo della causa puntuale dell'incertezza e il miglioramento delle procedure di sicurezza hanno provocato un graduale ritorno a condizioni di normalità; ne è un esempio l'andamento del traffico aereo passeggeri degli Stati Uniti, la cui contrazione – rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente – raggiungeva il 40 per cento nelle settimane immediatamente successive all'11 settembre. Alla fine del 2001 si era ridotta al 20 per cento.

A questo punto il vero interrogativo è se gli attentati di New York debbano essere considerati come un evento del tutto eccezionale, difficilmente ripetibile, nel qual caso l'incertezza appare destinata a riassorbirsi in un tempo più o meno breve, oppure se non si tratti semplicemente del più vistoso di una catena di atti terroristici contro l'Occidente, e in particolare contro gli Stati Uniti e la loro globalizzazione, iniziata ormai da vari anni, non spezzata dall'intervento militare in Afghanistan e in crescita tendenziale.

Dalla risposta a questi interrogativi dipende, in conclusione, se le condizioni di emergenza sono destinate a permanere oppure a dissolversi nel giro di pochi mesi. Si tratta, però, di una risposta che chiama in causa fattori non economici; nei primi mesi del 2002, dopo che la campagna militare in Afghanistan ha portato allo smantellamento della peculiare organizzazione bellica dei talebani e di Al-Qaida, ma non alla cattura dei capi o allo sradicamento del terrorismo (come dimostra, tra l'altro, l'attentato sventato contro l'ambasciata di Roma degli Stati Uniti nel febbraio 2002), non risulta affatto chiara.

Qualora però si ritenesse verosimile la seconda alternativa – come fa il governo degli Stati Uniti, che continua a ripetere che il pericolo non è cessato – ossia il permanere, per un tempo medio-lungo, di una concreta e grave minaccia terroristica, si giunge a un'importante conclusione: il risultato dell'emergenza sarà quello di abbassare il livello di attività economica altrimenti realizzabile sia per la necessità di dirottare risorse verso la sicurezza, sia per l'astensione da decisioni economiche che l'emergenza comporta.

L'aumento nella percezione dell'incertezza agisce da freno, più o meno forte, a ogni tipo di comportamento di produzione o fruizione di beni e servizi; la sua diminuzione costituisce invece uno stimolo. In queste condizioni, affermare che «congiuntura fa rima con paura» non significa affidarsi semplicemente a uno slogan a effetto. Di qui l'insistenza dell'amministrazione Bush sulla necessità di sconfiggere assieme terrorismo e crisi economica che affiora, tra l'altro, nel messaggio del presidente sullo stato dell'Unione del 29 gennaio 2002.

Dalla presenza di un terrorismo di tipo nuovo, che non conosce confini nazionali, deriva una spinta verso nuove forme di governo globale del pianeta; tale spinta è stata chiaramente visibile nell'azione degli Stati Uniti dopo gli attentati, sviluppatasi largamente al di fuori delle organizzazioni esistenti, come le Nazioni Unite e la Nato. Un aspetto di queste nuove forme di governo globale, particolarmente importante ai fini economici, è rappresentato dal controllo delle fonti di informazione per le notizie relative alla lotta al terrorismo.

L'incertezza legata al terrorismo viaggia sugli stessi canali informativi che hanno portato certezza e sicurezza alle transazioni dell'economia globale di mercato; interessa tutti i paesi, è amplificata dall'istantaneità dell'informazione e dal peso crescente, nell'informazione stessa, di elementi spettacolari ed emotivi, nonché dal venir meno della «prospettiva» delle notizie rispetto alla loro immediatez-

za. Una piccola scaramuccia priva di significato militare può così provocare contraccolpi, del tutto sproporzionati alla sua importanza, nelle quotazioni dei mercati finanziari e, per conseguenza, nel valore dei patrimoni e influenzare in maniera abnorme le scelte di risparmio, consumo e produzione di centinaia di milioni di risparmiatori-consumatori-produttori.

Si comprende così perché il ruolo dell'informazione risulti cruciale in una moderna economia dell'emergenza e perché il controllo sull'informazione relativa alle vicende legate al terrorismo da parte delle autorità statunitensi risulti particolarmente rigoroso. Il governo americano, del resto, ha esplicitamente enunciato la propria politica su questo punto e dai campi di battaglia della guerra al terrorismo esce ben poco che non sia valutato e filtrato in precedenza da stati maggiori e governi.

Il ritorno dello Stato e il ritorno della Storia

Il disastro delle Torri Gemelle di New York ha provocato negli Stati Uniti un netto mutamento nella percezione dell'autorità pubblica, con importanti conseguenze sull'attività economica. Si consideri che centinaia di pompieri, dipendenti pubblici in divisa, hanno sacrificato la propria vita per salvare qualche migliaio di persone, in buona parte giovani *yuppies*, occupati nel settore privato in professioni nuove, ammirate e rispettate, spesso di tipo finanziario, i quali, di regola, guadagnavano molte volte più dei loro soccorritori. Non fa quindi meraviglia che, nelle preferenze dell'opinione pubblica, i pompieri, simbolo di benevola presenza della collettività, abbiano preso immediatamente il posto degli *yuppies*, simbolo di individualismo aggressivo e vincente. Dietro a questo cambiamento si scorge un mutamento di valori, *un diverso ruolo per l'autorità pubblica* (di qualsiasi tipo, ma qui sinteticamente indicata come «lo Stato»), secondo punto fermo per un'analisi economica degli effetti del terrorismo.

La necessità di tale diverso ruolo fu messa bene in evidenza nel caso specifico del trasporto aereo. Assai prima dell'11 settembre, si sapeva che il sistema del trasporto aereo statunitense era un possibile bersaglio di attacchi terroristici. Ciò non aveva tuttavia impedito agli Stati Uniti di privatizzare la sicurezza degli aeroporti, sottraendola al controllo delle forze di polizia, in omaggio alla generale spinta al privato e al mercato e al desiderio delle autorità locali di

ridurre le spese. Gli aeroporti si riempirono, così, di personale di sicurezza a tempo parziale e a orario flessibile, pagato circa sei dollari l'ora, una delle retribuzioni più basse della scala salariale americana, inferiore perfino a quella degli addetti ai *fast food*. L'addestramento a queste mansioni fu ridotto a poche ore e la permanenza media degli addetti in questi lavori era di circa sei mesi.

Il conseguente scadimento della qualità dei controlli fu uno dei fattori che contribuì al successo degli attacchi terroristici. L'emergenza terroristica dà forza all'argomentazione del sociologo tedesco Ulrich Beck, secondo la quale il compito di fornire sicurezza è irrinunciabile per lo Stato, che deve provvedervi in via normale mediante le imposte. Maggiore bisogno di sicurezza implica quindi maggiore necessità di intervento pubblico: sicurezza, imposte, legittimità e democrazia risultano fortemente collegate l'una all'altra[6].

Oltre che privi di una sicurezza aeroportuale efficiente, nell'emergenza terroristica gli Stati Uniti si scoprirono vulnerabili di fronte alle minacce batteriologiche, a causa dei tagli apportati al sistema di Sanità pubblica che ne avevano compromesso la capacità di procedere a vaccinazioni di massa o anche solo di controllare lo stato di salute della popolazione. La stessa tormentata vicenda istituzionale dell'elezione del presidente Bush, nell'autunno 2000, può, del resto, essere ricondotta alla taccagneria dei singoli Stati dell'Unione: le «macchine per votare» della Florida erano vecchie di quarant'anni e al loro cattivo funzionamento si può imputare una parte dell'incertezza sul voto.

Un riluttante governo americano, fedele al progetto di riduzione della presenza pubblica, si vede così costretto ad aumentare, anziché ridurre, gli interventi pubblici non solo nell'economia ma, più in generale, nella vita di tutti i giorni. La tabella 1.1 raggruppa una serie di decisioni americane che, nel loro insieme, configurano la tendenza a un crescente interventismo economico e a un maggiore controllo sociale, compreso l'inquietante ritorno al protezionismo con l'introduzione di dazi sulle importazioni di prodotti siderurgici.

La nuova interferenza dello Stato nel funzionamento dell'economia americana si unisce all'aumento delle spese militari – un settore in cui la domanda, in prima approssimazione, deriva, in misura largamente prevalente, dal settore pubblico interno – nel rafforzare una tendenza all'interventismo pubblico, più blanda e di più lungo periodo, che si può datare al tempo della crisi russa[7] del 1998. Ven-

Tabella 1.1. Stati Uniti: un paese più controllato, un governo più interventista

Decisioni significative per il controllo economico-sociale adottate negli Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001	
13 settembre 2001	Il Congresso stanzia i primi 20 miliardi di dollari per la ricostruzione di New York
Settembre, varie date	Vengono stanziati 30 miliardi di dollari a sostegno delle compagnie aeree, colpite dalla crisi
3 ottobre	Il presidente Bush chiede al Congresso stanziamenti straordinari di 60-75 miliardi di dollari per combattere la crisi
8 ottobre	Primi provvedimenti del governo degli Stati Uniti per congelare i fondi delle organizzazioni terroristiche
Ottobre, varie date	Modificando radicalmente una posizione espressa solo pochi mesi prima, il governo degli Stati Uniti si schiera a favore dell'azione antiriciclaggio promossa dall'Ocse
Ottobre, varie date	Viene istituito un ente governativo per la sicurezza interna; il Congresso attribuisce al governo vari poteri di controllo sulle persone, tra cui quello sulla posta elettronica; viene avanzata l'ipotesi di istituire una carta d'identità obbligatoria
27 novembre	Le isole Cayman, un importante paradiso fiscale, rinunciano al segreto bancario su pressione degli Stati Uniti; altri paradisi fiscali introdurranno successivamente norme restrittive
30 gennaio 2002	Vengono introdotte nuove regole contabili per gli intermediari finanziari, miranti a controllare i flussi di denaro
Febbraio, varie date	Il Congresso dà inizio a cinque diverse indagini sulle irregolarità contabili delle grandi imprese, emerse con il caso Enron (cfr. paragrafo 1.2)
5 marzo	Il presidente Bush impone pesanti dazi sulle importazioni di prodotti siderurgici

gono duramente chiamate in causa sia la capacità dei mercati di autoregolarsi, sia la possibilità di estendere indefinitamente i meccanismi di mercato (cfr. paragrafo 1.2).

Un approccio al mercato più sobrio e meno trionfalista traspare inoltre nella relazione annuale della Banca Mondiale e nelle dichiarazioni del suo presidente, Wolfensohn. Semplificando al massimo, vi si sostiene che, in ultima analisi, il terrorismo è provocato dalla povertà e che la sconfitta della povertà deve quindi essere l'obiettivo principale dell'attività di governo mondiale. Il mercato è legittimato solo se utile a questo scopo; in caso contrario, occorre, sempre secondo Wolfensohn, operare pragmaticamente qualche correzione ai suoi meccanismi, anche se permane un'ambiguità di fondo sulla natura di questi interventi.

Oltre che agli attentati dell'11 settembre, il nuovo interventismo pubblico si può far risalire alla preesistente crisi economica e giunge al termine di una lunga perdita di credibilità della «nuova economia» quale elemento dirompente di un nuovo ordine di mercato, in grado di determinare un aumento strutturale della produttività del lavoro e quindi delle possibilità di crescita non inflazionistica. Ed è questo il terzo punto fermo che il presente lavoro mette in luce.

Nelle speranze di molti, tale maggiore velocità di crescita si sarebbe accompagnata all'attenuazione o alla fine dei cicli economici. I contrasti politici sarebbero impalliditi e scomparsi di fronte al mutuo vantaggio fornito dal mercato e, grazie a questo mutamento, la fine dei cicli economici si sarebbe accompagnata alla «fine della Storia», come recita il titolo di un celebre saggio di uno studioso americano, Francis Fukuyama, comparso, nella sua versione originaria, già nel 1989[8]. E anche alla «fine dello Stato», secondo quanto previsto negli stessi anni dal giapponese Kenichi Omahe[9], ossia una dissoluzione degli Stati nazionali in unità territoriali più piccole, tenute assieme da mere affinità geografiche, essendo il vantaggio economico un collante sufficiente a mantenere intatta la società civile. Senza arrivare a questi estremi, ancora a fine dicembre del 2001, il ministro per il commercio degli Stati Uniti, Robert Zoellick, si lanciava in una difesa del mercato vibrante e senza riserve[10].

Si potrebbe sostenere, per amor di metafora, che la Storia uscì di scena nel 1989 attraverso la Porta di Brandeburgo, con la caduta del Muro di Berlino, che apriva le prospettive di un'economia di mercato in grado di abbracciare tutto il mondo; ma che vi ritornò dodici anni più tardi attraverso le finestre in fiamme delle Torri Gemelle di New York, dando ragione allo scienziato politico americano Samuel Huntington, il quale sostenne, nel suo *Scontro delle civiltà*[11] scritto nel 1994, che la globalizzazione era in realtà un fenomeno esclusivamente o prevalentemente occidentale.

Non è compito di questo lavoro prendere posizione, bensì sottolineare come le tesi alla Huntington fronteggino oggi il cosiddetto *Washington consensus*, espressione coniata nel 1989 dall'economista John Williamson per indicare dieci punti di convergenza di vedute fra tre grandi istituzioni economiche con sede a Washington, e cioè il Tesoro degli Stati Uniti, il Fondo Monetario e la Banca Mondiale: la libertà dei commerci, gli investimenti diretti all'estero, la riduzione dei deficit e dei sussidi pubblici, le liberalizzazioni e le privatizzazioni, le riduzioni d'imposta e la *deregulation*, la difesa dei diritti di proprietà si sarebbero trasformati in una miscela benefica, in grado di portare i paesi poveri alla crescita economica e al benessere.

Molte ricerche empiriche mostrano che per qualche anno le cose andarono effettivamente così. Le gabbie delle preferenze tariffarie, però, si allentarono e si incurvarono, ma non si spezzarono, e successivamente la trasparenza dei mercati si offuscò, la difesa dei diritti di proprietà portò al soffocamento di altri diritti. E occorre obiettivamente registrare l'opposizione crescente a questo tipo di globalizzazione; liberalizzazioni e privatizzazioni portarono profitti inattesi a speculatori nazionali e internazionali, molte di queste politiche furono imposte ai paesi più poveri, minando il già scarso carattere democratico dei loro governi. Numerosi paesi presero a parlare in termini di identità culturali o, se si preferisce, di civiltà e a contrarre legami economici soprattutto con i paesi a loro culturalmente più prossimi. Accanto a una mappa dei paesi basata sul reddito diventa quindi sempre più importante costruirne una basata sulle civiltà (si veda riquadro).

Tra le civiltà, se non uno scontro, per lo meno un confronto

Nelle statistiche degli organismi internazionali i paesi vengono raggruppati secondo molte modalità: per reddito, per area geografica o anche geopolitica, mai per etnia, cultura, religione o civiltà. Non è considerato politically correct. *Eppure quest'analisi appare necessaria, se è vero che, nell'attuale disordine mondiale, elementi genericamente catalogabili sotto l'etichetta «culturale», o «di civiltà», sono sicuramente importanti.*

In quest'ottica, Lo scontro delle civiltà *dello scienziato politico americano Samuel Huntington (cfr.* supra*) è tornato fortemente alla ribalta dopo gli attentati dell'11 settembre. Vi si argomenta che, sotto la vernice della globalizzazione, otto diverse civiltà mantengono un'identità separata. Si modernizzano ma non convergono, anzi dinamiche demografiche e di altro tipo ne alterano gli equilibri e le spingono al conflitto. In un breve futuribile finale, Huntington ipotizza per il 2010 la possibilità di una guerra planetaria, durante la quale si verifica, tra l'altro, un attacco nucleare contro una grande città occidentale (un missile lanciato dall'Algeria esplode alla periferia di Marsiglia*[12]*).*

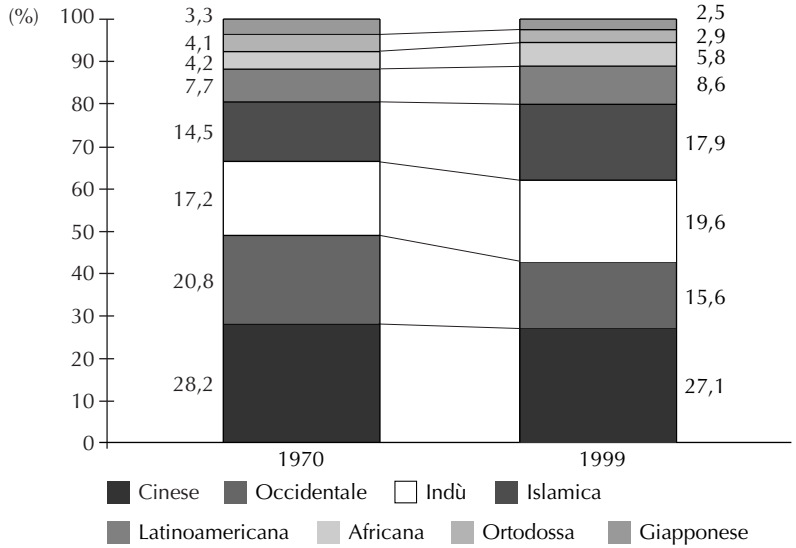
Centrale alla tesi di Huntington è che «l'uomo utilizza la politica non solo per i propri interessi ma anche per la propria identità», il che rappresenta un ribaltamento della visione meramente strumentale della politica, considerata quale mezzo di produzione di decisioni collettive, tipica del pensiero economico moderno e in particolare della scuola di Public Choice. *Per conseguenza, anche «la politica del profitto presuppone un'identità»*[13]*.*

Una ricognizione statistica del peso delle diverse civiltà inizia necessariamente con la loro consistenza demografica (figura 1.1)[14]*.*

Come si può osservare, la consistenza demografica della civiltà occidentale e di quella giapponese appare in netto calo percentuale: in quarant'anni perdono un quarto della loro quota mondiale, mentre quella ortodossa ne perde quasi un terzo; in forte aumento risultano islamici, africani e latinoamericani; sono pressoché statiche le quote della civiltà cinese e indù.

Ben diversa è la dinamica del prodotto lordo. Dalla tabella 1.2 si vede chiaramente la nota sproporzione di risorse prodotte a favore dei paesi di civiltà occidentale e giapponese che, complessivamente, nel 1970 superavano l'85 per cento del totale mondiale. Ci si poteva attendere che questo totale si riducesse con l'aumento della ricchezza e, in effetti, nel 1990 le quote complessive occidentale e giapponese erano scese al-

Figura 1.1. Consistenza demografica delle otto civiltà di Huntington*



* Dal totale è escluso circa il 10 per cento della popolazione mondiale, non attribuibile alle civiltà maggiori

Tabella 1.2. Quota delle otto civiltà di Huntington sul prodotto lordo mondiale*

Civiltà	*1970 (%)*	*1975 (%)*	*1980 (%)*	*1985 (%)*	*1990 (%)*	*1995 (%)*	*1999 (%)*
Cinese	2,0	2,2	2,6	3,5	4,4	5,8	6,3
Giapponese	18,7	19,3	19,8	20,4	21,3	18,7	17,5
Ortodossa	2,4	2,6	2,7	2,7	2,4	1,2	1,1
Indù	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5
Islamica	2,2	3,0	3,2	3,3	3,5	3,6	3,5
Occidentale	66,9	64,2	62,6	61,7	60,4	63,0	63,8
Latinoamericana	5,8	6,6	7,1	6,4	5,8	5,7	5,6
Africana	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Il Pil è stato calcolato in dollari del 1995. Dal totale sono esclusi, per una modesta quota del prodotto lordo mondiale, i paesi non attribuibili alle civiltà maggiori

Fonte: si veda nota 14.

l'81,7 per cento. Alla fine degli anni Novanta, tuttavia, a un ulteriore cedimento nipponico fa riscontro una ripresa occidentale e soprattutto americana, il che porta a un mantenimento dei divari (81,3 per cento nel 1999). Tra le altre civiltà, cinesi e indù mostrano un aumento di quota, particolarmente sensibile per i cinesi; islamici, latinoamericani e ortodossi aumentano le loro quote ma poi le riducono, mentre gli africani mostrano un calo, fin dal 1975, della loro modestissima quota.

Se si combinano i dati della popolazione con quelli del prodotto, si ottiene il prodotto lordo per abitante, classica, anche se per vari aspetti limitata e distorta, misura del benessere economico di un paese o gruppo di paesi.

La dinamica demografica delle civiltà giapponese e occidentale è assai limitata; la crescita del prodotto lordo si traduce quindi assai più facilmente in una crescita del prodotto per abitante. Per conseguenza, con un prodotto che sovente aumenta meno della media, il prodotto per abitante aumenta più della media mondiale. Si determinano così divari crescenti fino agli anni Ottanta e generalmente stabili dopo tale data. Misurato in dollari del 1995, secondo i dati della Banca Mondiale, alla fine degli anni Novanta il prodotto lordo per abitante dei giapponesi risultava pari a 7 volte la media mondiale, mentre pari a oltre a 4,1 volte risultava quello degli occidentali.

Gli islamici, per contro, con una scarsa dinamica di prodotto e una forte dinamica di popolazione, mostrano un notevole peggioramento relativo e talora anche un peggioramento in termini assoluti. È questa una delle cause del malessere che pervade tali paesi? Forse. Peggioramenti in termini assoluti si registrano anche in numerosi paesi africani.

La civiltà occidentale appare in ritirata non solo per la dinamica della popolazione, ma anche per quello che può essere definito il suo peso politico diretto: secondo le stime di Huntington, nel 1920 quasi la metà della popolazione del pianeta (48,1 per cento) apparteneva o era sotto il controllo politico di paesi di civiltà occidentale. Nel 1995 tale quota si era ridotta al 13,1 per cento e, secondo i calcoli citati nella nota 14, è prevedibile che scenda attorno al 10,1 per cento nel 2025.

Contemporaneamente, la popolazione dei paesi indipendenti appartenenti alla civiltà islamica è salita dal 2,4 per cento nel 1920 al 15,9 per cento del totale mondiale nel 1995 e potrebbe raggiungere il 19,2 per cento nel 2025. Un analogo sbilancio si osserva per il personale militare.

Naturalmente l'efficienza produttiva e bellica dell'Occidente rimane nettamente superiore, ma, pur senza pensare necessariamente a uno scontro, non si può non registrare l'accumulazione di tensioni, nonché l'esigenza di azioni volte ad alleviarle.

1.2. Le certezze incrinate

Da quanto è emerso nel paragrafo precedente, l'incertezza potrà anche essere riassorbita, le interferenze dello Stato potranno anche essere ridotte. Questo però non basta a concludere che «tutto potrà tornare come prima». Alcuni meccanismi del sistema economico globale degli anni Novanta, basato sul libero mercato e incentrato sull'economia degli Stati Uniti, risultano incrinati da sviluppi non correlati, per lo meno direttamente, con la situazione di emergenza. All'inizio del 2002, l'economia globale di mercato si trova alle prese con due tipi di «sfide», per usare la terminologia di Toynbee: una sfida «esterna», che può essere tipizzata dalla crisi argentina, e una sfida «interna», che si riassume nella perdita di credibilità del sistema contabile delle grandi imprese. Verranno esaminate entrambe qui di seguito.

Argentina: i dubbi sulla «dollarizzazione»

Per comprendere bene le vicende argentine, occorre rilevare che non ci si trova certo di fronte a un tipico paese «emergente». L'Argentina è una terra di colonizzatori, non di colonizzati; come gli Stati Uniti, si conquistò l'indipendenza dalla madrepatria con una rivoluzione, come gli Stati Uniti si diede una struttura federale e presidenziale, represse le popolazioni indigene, attirò un imponente flusso migratorio dall'Europa, mise a coltura le sue immense pianure e godette storicamente di un lungo periodo di prezzi relativi favorevoli alle sue produzioni di carne e di grano.

Qui le somiglianze finiscono. Gli Stati Uniti iniziarono un vigoroso processo di industrializzazione, mentre l'Argentina rimase sostanzialmente legata ai prodotti agricoli; gli Stati Uniti consolidarono istituzioni fermamente democratiche, basate sulla divisione dei poteri, l'Argentina ebbe un percorso istituzionale fragile e tempestoso, denso di colpi di Stato e passaggi traumatici di potere; gli Stati Uniti difesero fortemente la proprietà privata in un ambiente economico decisamente competitivo, l'Argentina, specie con la presidenza-dittatura del generale Perón (1946-1955), procedette a estese nazionalizzazioni e instaurò meccanismi garantisti, con il forte potere di sindacati corporativi.

Le differenze si tradussero, tra l'altro, in un ben diverso percorso economico. Avendo avuto la fortuna o l'accortezza di rimanere estranea al processo distruttivo della seconda guerra mondiale, negli anni Cinquanta un'Argentina prospera e pacifica figurava tra i paesi del mondo con il più elevato reddito per abitante e il suo relativo declino deve attribuirsi a un quadro internazionale meno favorevole alle sue produzioni e alla sua incapacità, dovuta a fattori politico-sociali, di modificare in senso moderno e competitivo la propria struttura produttiva.

All'inizio degli anni Novanta, l'Argentina fu teatro del tentativo forse più deciso e impegnato di «esportare» i meccanismi di mercato[15] seguendo e sviluppando una strada già in parte aperta dal Cile. Il governo del presidente Raoul Alfonsín, del Partito Radicale, aveva ristabilito le libertà politiche dopo la dittatura militare terminata nel 1983, con la sconfitta nel conflitto con la Gran Bretagna per il possesso delle isole Falkland, ma nel 1989, verso la fine del suo mandato, l'economia continuava a essere caratterizzata da una forte presenza pubblica e da una crescita debole, discontinua e distorta. La situazione di allora presentava molte analogie con gli anni 2001-2002. Anche nel 1989 si ebbero una girandola di ministri, un clima di emergenza con agitazioni, incidenti, saccheggi, una corsa a ritirare i risparmi dalle banche seguita da limitazioni ai prelievi bancari, per di più in un quadro di svalutazione e di inflazione elevata (che in quell'anno superò il 500 per cento).

Proprio a causa delle difficoltà economiche, nel maggio del 1989 il presidente Alfonsín anticipò la data del passaggio di poteri al suo

successore, il peronista Carlos Menem, una mossa che ricorda le dimissioni del presidente De la Rua a fine 2001. Dopo un breve periodo di politica di emergenza, con il blocco temporaneo dei prezzi, nel gennaio del 1991 il presidente Menem conferì all'economista Domingo Cavallo, un convinto liberista, la responsabilità di un ambizioso programma di rinascita del paese. L'Argentina entrò così ben presto nella grande tendenza mondiale delle liberalizzazioni e della globalizzazione degli anni Novanta, e ne divenne uno dei «casi da manuale».

Giunto al Ministero dell'Economia, Cavallo affrontò l'inflazione proprio con un «metodo da manuale» attorno al quale, negli anni successivi, si accesero molte speranze. Si trattava del cosiddetto *currency board*, un meccanismo che ricordava quello del «tallone aureo», solo che in questo caso l'oro era sostituito dal dollaro: con il *currency board*, la quantità di moneta in circolazione nel paese viene strettamente collegata alla quantità di riserve in dollari detenute dal paese stesso. Se le importazioni superano le esportazioni, le riserve diminuiscono; ciò porta alla riduzione della quantità di moneta in circolazione, e con essa dell'attività economica. La bilancia commerciale ritorna pertanto verso la parità, il cambio rimane stabile e dalle merci importate non derivano più stimoli inflattivi.

L'Argentina, ovviamente, ancorò la propria moneta al dollaro (al cambio di uno contro uno) e il dollaro divenne, sia pure sotto altre spoglie, la moneta effettiva del paese. Va sottolineato che questa decisione fu autonomamente adottata a Buenos Aires e non, in alcun modo, suggerita da Washington. Si trattò di uno degli esempi più cospicui di «dollarizzazione»: termine con cui si indica l'adozione, con vari criteri, del dollaro come moneta di fatto da parte di paesi assai diversi tra loro quali Israele, Hong Kong, Ecuador e Panama. Questa tendenza, accentuatasi nel corso degli anni Novanta, aveva fatto preconizzare a molti osservatori, soprattutto statunitensi, la possibilità che l'uso del dollaro si estendesse quasi naturalmente e la globalizzazione si traducesse in un'unica, grande area monetaria.

La dollarizzazione deve ritenersi coerente con le prospettive di superamento della politica e di «fine della Storia» illustrate nel paragrafo precedente; la speranza di un'estensione della dollarizzazione spiega perché a Washington non si guardò con troppa simpatia alla nascita dell'euro e molti auspicarono, sino alla fine, un rinvio della sua introduzione concreta all'inizio del 2002. La dollarizzazione ha il vantaggio di eliminare le componenti estere dell'inflazione e lo svantaggio di togliere di fatto al paese il controllo della propria moneta. Siccome però questo controllo era stato esercitato in maniera disastrosa e si era risolto nel fallimento caratterizzato dalla grande inflazione degli anni Ottanta, la rinuncia alla sovranità monetaria non pareva certo così grave per l'Argentina, mentre i suoi benefici furono subito evidenti.

Pure in forte calo, nel 1991 l'inflazione, misurata con l'indice dei prezzi al consumo, era ancora pari all'84 per cento; scese al 17,6 per cento nel 1992, al 7,4 per cento l'anno successivo e al 3,9 per cento nel 1994 (tabella 1.3). In seguito, fino a tutto il 2001, non superò più il 2 per cento, riducendosi anzi a valori insignificanti. Il nemico storico delle economie sudamericane, che aveva altresì costituito uno dei principali motivi di instabilità politica, veniva così eliminato. Un paese che si è liberato dall'inflazione può ben negoziare la ristrutturazione del debito pubblico: la stabilizzazione ebbe il suo coronamento nell'accordo dell'aprile 1993 con le banche creditrici per riscadenziare oltre 19 miliardi di debiti esteri.

Sottraendo di fatto alle scelte politiche l'emissione di moneta, e vincolandola invece al saldo con l'estero, la dollarizzazione comportò importanti conseguenze: un eventuale deficit pubblico poteva es-

Tabella 1.3. L'esperimento liberalizzante dell'Argentina

	Crescita del prodotto lordo(1)	*Inflazione*(1)	*Debito estero*(2)
1991	10,5	84,0	50,0
1992	10,3	17,6	59,3
1993	6,3	7,4	67,9
1994	5,8	3,9	85,9
1995	−2,8	1,6	99,1
1996	5,5	0,1	110,7
1997	8,1	0,3	125,1
1998	3,9	0,7	141,9
1999	−3,4	−1,8	146,0
2000	−0,5	−0,7	147,2
2001	−4,9	1,4	150,0

(1) Variazioni percentuali sull'anno precedente; l'inflazione è misurata in base all'indice dei prezzi al consumo
(2) Valori in miliardi di dollari

Fonte: dati ufficiali

sere finanziato, in definitiva, solo con il debito o con la vendita del cospicuo patrimonio di aziende pubbliche. E in un paese con una lunga storia di risparmi bruciati dall'inflazione, il debito doveva essere collocato prevalentemente all'estero. Sempre dall'estero, sull'onda delle privatizzazioni e liberalizzazioni di Menem e Cavallo, dovevano provenire le risorse finanziarie necessarie per la rinascita industriale: nel corso degli anni Novanta furono privatizzate e vendute, soprattutto a stranieri, moltissime imprese direttamente o indirettamente controllate dallo Stato come televisione, società petrolifere e telefoniche, aeroporti. Alla liberalizzazione si accompagnò un'accentuata *deregulation*: furono smantellati gli enti statali monopolistici del commercio agricolo, liberalizzati gli esercizi commerciali e gli orari dei negozi, abolite tutte le restrizioni al commercio con l'estero che proteggevano settori industriali inefficienti. Quasi insignificante prima dell'azione di Cavallo, il flusso netto di finanziamenti dall'estero raggiunse il 6-7 per cento del prodotto lordo nel 1997 e la modernizzazione produttiva venne vigorosamente avviata.

Perché sul finire degli anni Novanta il processo si inceppò? Fattori interni ed esterni contribuirono al tramonto di questo periodo dorato. La crisi messicana del 1995 costituì una brutta battuta d'arresto per il flusso di capitali e l'economia si mosse verso la recessione. Contemporaneamente il presidente Menem, dovendo affrontare una difficile rielezione, ricorse allo strumento classico dell'aumento della spesa pubblica; il deficit che ne risultò fu finanziato senza problemi dal capitale estero che, grazie all'assenza di inflazione e alla fissità del cambio con il dollaro, rimaneva convinto della validità della politica liberista.

Il debito estero dell'Argentina sfiorava gli 86 miliardi di dollari a fine 1994, ossia prima della crisi messicana; nei due anni a cavallo della rielezione di Menem aumentò di quasi un terzo, portandosi a 110,7 miliardi. Parallelamente, per assicurarsi l'appoggio di una base elettorale fortemente garantista, il presidente bloccò ulteriori riforme orientate al liberismo che avrebbero introdotto flessibilità in un mercato del lavoro tra i più «ingessati» del mondo, in cui è quasi impossibile licenziare chicchessia. Menem vinse le elezioni ma Cavallo, contrario a queste politiche, si dimise poco più di un anno dopo, nel luglio del 1996.

Le dimissioni di Cavallo e l'aumento tendenziale del debito avrebbero dovuto mettere sull'avviso i mercati finanziari internazionali; è un sintomo delle loro carenze nella valutazione dei rischi il fatto che essi continuarono invece a prestare denaro all'Argentina. Alla fine del 2000 l'indebitamento sfiorava i 150 miliardi di dollari. La crisi argentina può essere pertanto considerata come il risultato congiunto di due diverse miopie: quella interna, di un'opinione pubblica e di un mondo politico di fatto ostili ad accettare un ambiente competitivo, e quella dei mercati internazionali, incapaci di leggere i segni di tale ostilità e di valutarne le conseguenze.

In questa situazione «traballante», l'espansione produttiva rallentò sensibilmente dopo il 1997 e il colpo di grazia lo diede, nel gennaio 1999, la svalutazione di circa il 30 per cento operata dal vicino Brasile, principale partner dell'Argentina nel Mercosur, toccato dai contraccolpi della crisi asiatica e russa. L'effetto fu devastante: le merci brasiliane, divenute assai meno care, invasero sia l'Argentina sia i suoi mercati esteri di sbocco. Da elemento di forza finanziaria, la fissità del cambio divenne elemento di grave debolezza produttiva; nel luglio del 1999, dopo un pesante sciopero degli autotrasportatori, fu decretato lo «stato di necessità». Nell'ottobre di quell'anno, i peronisti di Menem vennero battuti e il sindaco di Buenos Aires, Fernando de la Rua, lo sostituì alla Casa Rosada, la residenza ufficiale dei capi di Stato argentini.

Non bastò, naturalmente, questo mutamento al vertice a modificare la situazione. Venne allora richiamato il ministro Cavallo, il quale avviò l'unica manovra possibile, che comportava una riduzione della spesa e del deficit pubblico, e tentò inoltre sia una ristrutturazione del debito sia un parziale sganciamento dal dollaro senza rinunciare ai principi automatici del *currency board*; la moneta argentina venne infatti ancorata in parte al dollaro, in parte all'euro, il che sarebbe stato probabilmente più saggio fin dal principio. L'Argentina poté avvalersi, inoltre, di massicci aiuti del Fondo Monetario Internazionale e delle grandi banche: un prestito di oltre 39 miliardi di dollari, da pagarsi in varie rate, subordinatamente ai piani di austerità, fu concesso a fine 2000. Il trattamento risultava così ben più generoso e le condizioni assai meno dure di quelle applicate all'Indonesia tre anni prima. Con i suoi 280 milioni di abitanti, il paese asiatico aveva ottenuto finanziamenti per soli 23 miliardi di dollari ed era precipitato in una crisi gravemente destabilizzante.

Il Fondo tentava di non ripetere gli errori di allora, ma non servì a nulla: a luglio la popolazione cominciò a ritirare i depositi dalle banche per trasferirli all'estero, a ottobre l'opposizione peronista vin-

se le elezioni politiche e il presidente si trovò di fronte un parlamento che non controllava più; infine, i parlamenti regionali bocciarono il piano di austerità. Non disponendo di fondi sufficienti, emisero titoli di debito, i cosiddetti *patacones*, una sorta di moneta parallela con cui era pagata una parte dei salari e delle pensioni. A dicembre, visto che il paese non si atteneva agli obiettivi concordati, il Fondo Monetario bloccò i pagamenti degli aiuti previsti; il ministro Cavallo si dimise una seconda volta.

Il successivo caos è ben noto: il presidente De la Rua si dimise il 20 dicembre in un clima di confusione; il suo successore, il peronista Saa, già governatore dello Stato di San Luis, non poté far altro che presentare un ennesimo piano di austerità, comprendente il lancio di una nuova moneta, l'*argentino*, registrare l'opposizione viscerale di gran parte del paese e dimettersi dieci giorni più tardi in mezzo ai disordini. Fu così la volta di un altro peronista, Eduardo Duhalde. Il nuovo anno cominciò con l'abbandono del cambio fisso con il dollaro e il congelamento dei conti correnti bancari. Quello che era stato uno dei paesi più ricchi del mondo non aveva più una vera moneta né un'economia strutturata.

La crisi argentina pone probabilmente fine all'idea che una «dollarizzazione» spontanea possa bastare per inserire stabilmente un paese in un percorso di crescita: la stabilità del cambio che così si ottiene presenta forti vantaggi iniziali, ma deve essere il punto di partenza di un progetto industriale di durata sufficientemente lunga e sufficientemente condiviso. Essa comporta inoltre, come corollario, la necessità di risanamento delle finanze pubbliche. Un paese «dollarizzato» può, infatti, sostenere un deficit pubblico soltanto se i mercati finanziari internazionali glielo consentono; ciò significa che – nel medio periodo e al netto dei proventi di eventuali privatizzazioni – un paese dollarizzato può seguire una determinata politica economica, industriale e dei redditi solamente se i mercati finanziari la ritengono virtuosa oppure se è senza costi per l'Erario. La dollarizzazione di un solo paese si dimostra, poi, difficilmente sostenibile se i suoi maggiori partner commerciali non attuano misure analoghe ma, anzi, procedono a svalutazioni competitive.

Un paese dollarizzato, insomma, è anche un paese con pesanti limitazioni alla propria sovranità e questa sua condizione pone quindi un problema di consenso e di democrazia; nel caso dell'Argentina, va ricordato ancora una volta che la decisione di seguire tale strada fu presa liberamente da un governo democraticamente eletto dopo che si era constatata l'incapacità di seguire altri percorsi di risanamento finanziario. La crisi argentina rappresenta uno dei momenti di superamento della visione, tutto sommato ingenua, di una globalizzazione basata su semplici regole di mercato.

L'insuccesso del risanamento argentino lascia una scia di gravi problemi irrisolti: tocca ai pensionati argentini (il cui rifiuto di una decurtazione delle pensioni del 13 per cento ha innescato la fase finale della crisi) oppure ai pensionati europei e americani (i cui fondi pensione hanno investito in titoli argentini) fare le spese dello squilibrio dei conti pubblici argentini e dell'errata decisione dei mercati di finanziarlo? Tocca ai consumatori argentini finire sotto la soglia di povertà per pagare i debiti nazionali oppure ai numerosi risparmiatori dei paesi ricchi, tra cui l'Italia, i quali – attratti dall'elevato rendimento del debito pubblico di quel paese – hanno incautamente acquistato quelle obbligazioni, sopportare un danno finanziario?

Se le risposte sono del primo tipo, l'Argentina deve pagare a qualunque costo e ridurre ancora il proprio tenore di vita per ridare tranquillità ai creditori; se sono invece del secondo tipo, i creditori devono prepararsi a conteggiare le perdite nei propri bilanci istituzionali o familiari mentre si consente all'Argentina di dichiarare di fatto la bancarotta, una strada comunque dolorosa cui seguirà un periodo difficile con svalutazione e inflazione. In ogni caso, l'economia mondiale dovrà essere «governata»: tutto sommato, sarebbe meglio che lo fosse in modo esplicito.

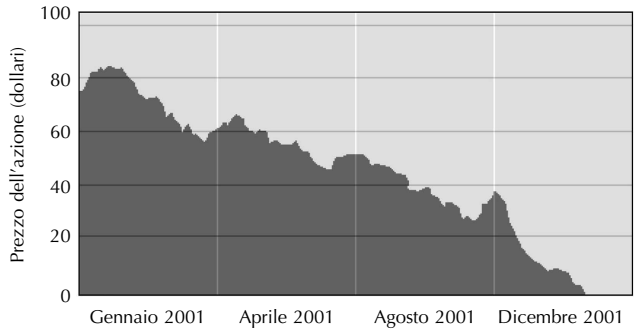
Enron: i dubbi sulla trasparenza contabile

Come l'Argentina, anche la Enron, una delle maggiori società energetiche del mondo, era lodata dai commentatori e dagli analisti, come l'Argentina attirava l'attenzione, la fiducia e i capitali degli investitori. Tra fine maggio 1996 e fine maggio 2000, il suo valore di mercato si quadruplicò, nell'agosto di quell'anno la quotazione del titolo superò i 90 dollari, suo massimo storico. In appena quindici mesi, tutto era finito e il titolo Enron, come il *peso* argentino, non aveva più mercato. Il 2 dicembre 2001, un mese prima che il governo di Buenos Aires risultasse per la prima volta insolvente, la società di Houston iniziava le procedure fallimentari con la richiesta, prevista dalla legge americana, di «protezione contro i creditori».

La crisi della Enron risulta, per così dire, «centrale» al sistema globale di mercato in quanto ne chiama in causa le basi stesse di funzionamento. Vale la pena di ripercorrere brevemente le vicende di questa impresa. Nata nel 1985, come società per la gestione di gasdotti, la Enron estese la sua attività al settore dell'energia, sviluppò un originale sistema di compravendita di elettricità, divenne nota per i suoi metodi, particolarmente attivi e aggressivi[16]. Nella generale flessione dei mercati della seconda parte del 2000, il titolo tenne piuttosto bene e il 25 gennaio 2001 valeva ancora più di 81 dollari; quel giorno la società rivide al rialzo le proprie previsioni di profitti e proprio da quel giorno ebbe inizio una discesa che, con pochissime interruzioni, portò al dimezzamento del valore in aprile e al suo azzeramento in dicembre (figura 1.2).

La fase finale è costellata di episodi che non si possono definire altrimenti che di clamorosa malafede. Il 21 agosto il presidente Lay e altri dirigenti avevano esercitato il diritto di *stock option*, ottenendo, come parte della retribuzione inizialmente concordata, azioni sociali a un prezzo sensibilmente inferiore al loro valore di Borsa. La vendita di quelle azioni determinò per gli interessati elevati profitti personali, mentre gli stessi dirigenti proibirono al fondo pensioni di effettuare operazioni analoghe, il che, con il successivo crollo del titolo, portò al sostanziale azzeramento del fondo stesso. Poche settimane più tardi, il 26 settembre, Lay intervenne su una *chatline* di Internet per invitare i dipendenti ad acquistare azioni sociali; si tratta, affermò, di un «affare incredibile», perché «questi titoli si rivaluteranno di otto volte o più nel corso del decennio». Il 12 ottobre un funzionario della Arthur Andersen, responsabile della revisione dei conti della Enron, organizzò la distruzione di documenti «sensibili» della società.

Figura 1.2. Il crollo del titolo Enron



Il 16 ottobre la Enron annunciò la sua prima perdita trimestrale in oltre quattro anni, dovuta a un inizio di «pulizia» contabile; il 22 l'autorità di Borsa cominciò a indagare. Pochi giorni dopo la società annunciò di avere «dichiarato in eccesso» (*overstated*) le proprie entrate per quasi 600 milioni di dollari in quattro anni e a distanza di poco più di un mese fallì il tentativo della Enron di farsi acquistare da un'altra società energetica, la Dynegy. La quotazione precipitò sotto il livello di un dollaro. E si arrivò così alla procedura fallimentare del 2 dicembre.

La fine della vicenda borsistica coincise con l'inizio della vicenda politico-giudiziaria. Quasi contemporaneamente, infatti, vennero alla luce contatti della Enron con vari uffici governativi per sollecitare interventi di salvataggio da parte di influenti amici politici e precedenti consultazioni di uffici governativi con dirigenti della società per la messa a punto della politica energetica; i mezzi di informazione rispolverarono i cospicui finanziamenti pubblicamente effettuati dalla Enron a parlamentari e partiti (con netta prevalenza per i repubblicani). Il Congresso, il Ministero del Lavoro e quello della Giustizia avviarono indagini conoscitive e penali, alle quali i dirigenti della società inizialmente rifiutarono di testimoniare. Anche il vicepresidente degli Stati Uniti, Cheney, si rifiutò di fornire informazioni sui suoi contatti con la società e il Congresso aprì contro di lui un procedimento giudiziario per obbligarlo a rendere pubblici i documenti relativi a questi contatti. Tra fine gennaio e i primi di febbraio, Lay si dimise da tutte le cariche sociali.

Queste vicende presentano elementi di estrema pericolosità per il sistema finanziario globale sotto quattro aspetti diversi, che vanno esaminati separatamente:

1. una sorta di «sconfitta morale» del capitalismo finanziario americano e il successivo diffondersi dell'incertezza;
2. il collasso tecnico dei meccanismi di regolazione;
3. il sospetto di legami impropri tra imprese e politica;
4. la necessità di riforme nel cosiddetto «pilastro privato» del sistema pensionistico.

Per quanto riguarda il primo punto, l'avidità, l'ambizione anche sfrenata, la priorità assoluta del desiderio di potere e successo personale sono guardate con benevolenza nel capitalismo americano (e anche in quello europeo) nella convinzione che si mantengano comunque, anche per effetto di vincoli esterni, entro limiti accettabili per la collettività e che ne possa anzi derivare una serie di vantaggi collettivi: in un sistema di mercato sanamente competitivo i vizi privati dovrebbero generare, se non proprio pubbliche virtù, almeno un pubblico giovamento. L'onestà di fondo dei dirigenti è posta in discussione: il comportamento del presidente Lay, massimo responsabile di una grande multinazionale, il quale incoraggia i suoi dipendenti ad acquistare azioni che sa non valere quasi più nulla, che egli stesso ha venduto con grande profitto personale pochi giorni prima e che proibisce di vendere ai fondi pensione dei lavoratori della sua impresa, appare come un concentrato di perfidia.

Un simile comportamento, così al di fuori delle regole morali comunemente accettate, provocò la diffusione dell'incertezza sui mercati. Le cadute di Borsa a cavallo tra gennaio e febbraio del 2002, in un quadro economico in cui cominciavano a comparire alcuni pallidi segni di miglioramento (cfr. paragrafo 1.3), furono pressoché interamente dovute all'emergere di una sfiducia strisciante circa l'affidabilità delle imprese, alla paura che la «farina» dei bilanci aziendali fosse stata avvelenata. Una paura rafforzata dall'estendersi di procedure fallimentari oppure dall'affiorare di irregolarità contabili di grandi società.

Il collasso tecnico dei meccanismi di regolazione rappresenta il secondo aspetto di grave difficoltà per il sistema finanziario globale. È opportuno, a questo punto, descrivere, sia pure sommariamente, la natura delle «malefatte contabili» della Enron. Per usare la felice sintesi del *Financial Times*, «una combinazione di contabilità aggressiva, operazioni fuori bilancio e pressioni psicologiche su dipendenti e consulenti consentì alla dirigenza della Enron di dar vita a una società virtuale con profitti virtuali»[17]. I profitti previsti sui contratti pluriennali di fornitura di elettricità erano contabilizzati immediatamente, il debito veniva trasferito ad alcune imprese «fuori bilancio», i risultati poco brillanti venivano mascherati mediante rapide compravendite e le perdite da speculazioni occultate con strumenti finanziari complessi come i derivati. Alcune di queste pratiche – spesso non dichiaratamente illegali, ma solo al limite dell'illegalità – erano piuttosto diffuse nel mondo finanziario americano, e in particolare tra le imprese innovative. Il che può forse alleggerire la posizione dei singoli manager direttamente implicati, ma aggrava le accuse più generali nei confronti del mondo della finanza, incapace di esprimere al proprio interno i meccanismi di autovalutazione e di autoregolazione necessari per porsi davvero al centro di un sistema globale. La credibilità delle regole contabili che gli Stati Uniti hanno cercato, nel corso di questi anni, di diffondere nel mondo, l'affidabilità dei controlli esterni alle società, l'attendibilità degli analisti finanziari – spesso alle dipendenze di società appartenenti allo stesso gruppo che opera le revisioni contabili o che organizza operazioni di fusione tra le imprese che essi devono analizzare – sono pesantemente chiamate in causa.

Si tratta, in breve, della trasparenza, essenziale per l'esistenza stessa di un mercato finanziario globale che possa definirsi veramente efficiente. Nell'autunno del 2000, l'efficacia delle regole della democrazia politico-elettorale degli Stati Uniti era stata posta a durissima prova dalla contestata elezione del presidente Bush, nell'autunno-inverno 2001-2002 è l'efficacia delle regole contabili e dei meccanismi autonomi di regolazione a essere messa in discussione.

Il terzo punto di pericolosità è più tradizionale e riguarda i legami impropri tra imprese e politica. Sul banco degli accusati non è tanto un sistema in cui una grande impresa finanziava di fatto – alla luce del sole, peraltro – la maggioranza dei parlamentari americani e anche un certo numero di parlamentari inglesi, quanto piuttosto le consultazioni riservate tra governo e rappresentanti della società prima di scelte importanti come quelle relative alla strategia energetica. Esse lasciano aperta la porta al sospetto che diverse decisioni pubbliche possano essere state prese a beneficio di ben individuabili privati; la definizione di governo come «comitato d'affari della borghesia», così cara ai marxisti di generazioni passate, riaffiora dalla soffitta della storia e deve essere affrontata con chiarezza.

Al tempo della crisi asiatica del 1997-98, le istituzioni internazionali condannarono il cosiddetto *crony capitalism*, il «capitalismo dei compari», e la sua evidente inferiorità a un tempo contabile e morale, e proprio sull'immoralità di questi rapporti privilegiati basarono parte della durezza delle ricette per il riequilibrio finanziario dei paesi colpiti. Ora l'appellativo *crony* si può forse attribuire a più di un membro dell'amministrazione americana, anche a livelli piuttosto

elevati. Certo è un punto a favore del sistema che, sia pure con ritardo, qualcosa abbia funzionato: alla fine, le malefatte contabili di Enron sono state svelate, si sono avviate indagini severe e rigorose, si è innescato un movimento di riforma. All'esito di queste riforme appare in definitiva legato il primato finanziario americano.

Il quarto punto di pericolosità riguarda le pensioni dei dipendenti Enron dissoltesi in un'impietosa caduta di Borsa. I fondi pensione hanno rappresentato forse il principale elemento di stabilizzazione dei mercati azionari americani negli ultimi decenni, in quanto la strategia prevalente, consistente nel tenere una data percentuale del fondo investita in determinate categorie di titoli, porta questi operatori ad acquistare nelle fasi discendenti e a vendere in quelle ascendenti, mantenendo, al tempo stesso, diversificato il profilo del rischio. Sotto la spinta del caso Enron, si scopre che la diversificazione degli investimenti dei fondi è assai più debole di quanto si pensasse: come mostra la tabella 1.4, su 219 fondi pensione esaminati da un recente studio, 25 mostrano una concentrazione superiore al 60 per cento in azioni della società dalla quale dipendono i lavoratori interessati[18].

La concentrazione dell'investimento in azioni sociali è sicuramente accettata, magari con entusiasmo, dai dipendenti delle imprese di successo, con buona *performance* borsistica. Così fu sicuramente per il fondo pensione della Enron. Quando il mercato cala, o la società incappa in un periodo difficile, i lavoratori ne sono penalizzati e le pensioni, precisamente come nel caso di quella società elettrica, sono a rischio. Oltre che la politica, la perturbazione investe in tal modo anche il campo sociale.

Tabella 1.4. Percentuale del fondo pensione investita in azioni della società dalla quale dipendono i lavoratori

Società	*(%)*	*Società*	*(%)*
Procter & Gamble	94,65	Anheuser-Busch	81,59
Sherwin-Williams	91,56	Coca-Cola	81,47
Abbot Laboratories	90,23	General Electric	77,39
Pfizer	85,50	Texas Instruments	75,65
BB&T Corp.	81,69	William Wrigley jr. Co.	75,55

Fonte: DC Plan Investing, CNN

Le difficoltà provocate dalle debolezze contabili si estendono così a numerosi aspetti della vita politica e civile. Fattori, spesso considerati di rilevanza meramente tecnica, concentrano in sé, in realtà, una serie di debolezze generali configuranti, nel loro complesso, la «sfida interna» che i paesi avanzati, e gli Stati Uniti in particolare, devono vincere affinché il progetto di un'economia globale possa avere un seguito.

Un'«euforia da statistiche»

Oltre ai conti delle grandi imprese anche i conti nazionali risentono, in particolare per quanto riguarda gli Stati Uniti, di fattori peculiari che hanno influenzato in senso espansivo il comportamento degli operatori. Esiste tuttora, insomma, una «euforia da statistiche» così com'è esistita, fino al caso Enron, una «euforia da bilanci» che si traduce spesso in una lettura eccessivamente ottimistica della congiuntura. Le distorsioni sono date dalla differenza tra dati preliminari e dati definitivi relativi agli aggregati statistici nazionali, differenza che tende ad ampliarsi nei periodi di svolta della congiuntura e si somma alle distorsioni derivanti dalle revisioni nei conti nazionali degli Stati Uniti effettuate nella seconda metà degli anni Novanta[19].

La rapidità dell'informazione, insomma, si «paga» con il rischio di una minore accuratezza e questo prezzo è più elevato nei momenti di inversione delle tendenze congiunturali. Lo si può verificare dalla tabella 1.5, riferita al più noto e importante dato congiunturale, ossia la variazione trimestrale del prodotto interno lordo. Il Bureau of Economic Analysis, l'ente americano responsabile delle statistiche nazionali, compie tre stime successive, a distanza di un mese l'una dall'altra, di questa grandezza chiave: una valutazione «pilota» (*advanced estimate*) resa nota entro il mese successivo alla fine del trimestre di riferimento, la stima preliminare (*preliminary estimate*) e il dato definitivo.

Normalmente, le discrepanze tra questi dati sono di scarsa importanza, per cui quello iniziale costituisce un'approssimazione accettabile del dato finale. Come si può vedere dalla tabella, infatti, la variazione «pilota» del Pil nel secondo trimestre del 2000 (ultimo periodo «normale» della grande espansione americana) mostra un incremento del 5,2 per cento rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente, sostanzialmente confermato dalla stima preliminare (5,3 per

Tabella 1.5. Gli errori crescenti delle statistiche «rapide» (errore percentuale del dato pilota e del dato preliminare rispetto al dato finale della variazione del Pil degli Stati Uniti)

		Dato «pilota» (i)	*Dato preliminare (p)*	*Dato finale (f)*	*Variazione (%) f/i*	*Variazione (%) f/p*
2000	II trim.	5,2	5,3	5,6	7,7	5,7
	III trim.	2,7	2,4	2,2	−18,5	−8,3
	IV trim.	1,4	1,1	1,0	−28,6	−9,1
2001	I trim.	2,0	1,3	1,2	−40,0	−7,7
	II trim.	0,7	0,2	0,3	−57,1	50,0
	III trim.	−0,4	−1,1	−1,3	225,0	18,2

Elaborazione su dati Bureau of Economic Analysis

cento) e solo modestamente corretto dal dato definitivo (5,6 per cento). La discrepanza tra dato finale e dato «pilota» è appena del 7,7 per cento, quella tra dato finale e dato preliminare è del 5,7 per cento.

La fine della grande espansione americana ha portato a un ampliamento di queste differenze, che si sono mosse tutte nella medesima direzione lasciando supporre la presenza di un errore sistematico, e non già casuale nel momento del cambiamento. Tra il terzo trimestre 2000 e il terzo trimestre 2001, infatti, il dato «pilota» è risultato sempre superiore, e in maniera percentualmente crescente, sia alla valutazione preliminare sia al dato definitivo; e la valutazione preliminare ha pressoché sempre sovrastimato, in maniera percentualmente crescente, il dato definitivo. L'espansione inizialmente stimata per il terzo trimestre 2000 (2,7 per cento) risultava superiore di quasi un quinto a quella definitivamente accertata dagli statistici (2,2 per cento); nel terzo trimestre 2001, la contrazione definitivamente calcolata (–1,3 per cento) superava di oltre tre volte quella inizialmente stimata (–0,4 per cento).

La distorsione è particolarmente significativa perché i mezzi di informazione guardano con speciale attenzione al dato «pilota» ed è questo a influenzare i mercati, mentre gli altri non vengono recepiti con interesse se non dagli specialisti. I dati «pilota» non sono certo volutamente «drogati», ma risultano necessariamente costruiti sulla base dei pochi elementi statistici subito disponibili, mentre quelli

mancanti vengono integrati mediante stime econometriche. Un caso importante riguarda il valore delle importazioni, tra i primi a essere noti: la sua diminuzione nel corso del 2001 fu «interpretata» dai modelli econometrici come sostituzione di beni importati con produzione interna. In realtà, in una situazione di rapida inversione congiunturale, scendevano contemporaneamente sia la produzione interna sia le importazioni.

Alla minore validità intrinseca dei dati in questi periodi sensibili si aggiunge spesso un loro uso disinvolto da parte di molti commentatori, mossi da una deformazione professionale comunque votata all'ottimismo; l'ottimismo, infatti, fa salire le Borse e aumenta il giro d'affari di numerose organizzazioni finanziarie legate alle Borse stesse. Essi tendono sempre a scegliere il dato migliore: se, ad esempio, un indicatore migliora rispetto al mese precedente, ecco un segnale positivo, un indizio che l'economia è in ripresa. Poco importa se lo stesso dato risulta in flessione rispetto a un anno prima, il che porterebbe in ogni caso a commenti più cauti.

Ancora, a partire dalla metà degli anni Novanta si è diffusa l'abitudine di confrontare il dato, finale o preliminare che sia, non tanto con gli andamenti del passato bensì con le attese di osservatori qualificati. Diverse organizzazioni conducono sondaggi rapidi tra esperti (di cui omettono normalmente di indicare il numero e i criteri di scelta) e indicano come *consensus forecast* la media delle loro previsioni (evitando di regola di indicare la variabilità della distribuzione delle singole previsioni rispetto alla media).

Se il dato è migliore del *consensus forecast*, se ne trae una conclusione positiva anche quando l'andamento congiunturale non mostra un particolare miglioramento. Se, ad esempio, uno specifico indicatore mostra una variazione tendenziale negativa del 3 per cento, mentre il *consensus forecast* stimava che dovesse essere del 4 per cento, l'andamento viene interpretato come una sicura indicazione di miglioramento o di stabilizzazione anche se la tendenza si mantiene al ribasso e se il ribasso si accentua. In quest'ultimo caso, si dirà che la congiuntura peggiora, ma meno di quanto gli esperti ritenevano, quindi si comincia a vedere la luce in fondo al tunnel.

Si consideri poi che, in buona parte, le previsioni degli esperti non derivano più da modelli matematici del sistema economico, caduti in disgrazia nell'era delle liberalizzazioni perché considerati strumenti di una possibile programmazione, bensì dall'osservazione

di regolarità statistiche, dall'analogia con fasi congiunturali precedenti e talora dal «fiuto» del singolo esperto. Non è quindi per ironia che si giunge alla conclusione che i commenti e le analisi congiunturali assomigliano un poco all'aruspicina, l'antica arte etrusca di prevedere il futuro mediante l'osservazione del volo degli uccelli e dei visceri degli animali sacrificati.

1.3. Accettare le diversità

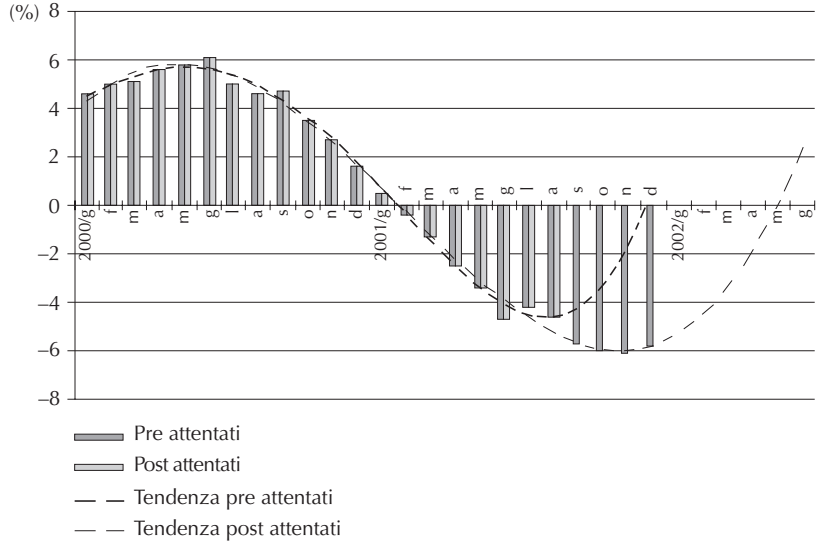
La natura della recessione americana

Al di là delle deformazioni professionali sopra indicate, nel corso del 2001 – specie dopo gli attentati di settembre – e all'inizio del 2002, i commenti congiunturali, soprattutto relativi agli Stati Uniti, sono stati influenzati anche da quella che si può definire l'ansia patriottica di incidere in senso positivo sui comportamenti individuali ed evitare così la recessione; fanno quindi parte del tentativo di quel grande paese di non perdere la fiducia nella capacità espansiva della propria economia. È giustificata questa fiducia? Un esame spassionato mostra che gli attentati hanno sicuramente aggravato la congiuntura, ma hanno agito su un'economia di per sé già indebolita: la grande espansione legata alla «globalizzazione americana» era sicuramente già terminata.

A titolo di mero esercizio statistico, si può esaminare l'andamento mensile della produzione industriale, ossia della parte più sensibile, spesso congiunturalmente determinante, degli andamenti produttivi. Nella figura 1.3 è riportata la serie delle variazioni tendenziali mensili di questo dato. La crescita della produzione industriale americana toccò un massimo nel giugno del 2000 (+6 per cento sullo stesso mese dell'anno precedente) per poi calare gradualmente; nel febbraio del 2001 cominciò la serie negativa (sempre rispetto allo stesso mese dell'anno precedente) con dati progressivamente peggiori fino a giugno, quando la contrazione si stabilizzò attorno al 4 per cento. Sia il primo sia il secondo trimestre mostrarono variazioni negative, e così la produzione industriale entrò tecnicamente in recessione.

Per conseguenza, l'11 settembre 2001, l'atmosfera di grande ottimismo legata alla globalizzazione di mercato con la speranza di una

Figura 1.3. Produzione industriale degli Stati Uniti: variazioni tendenziali mensili in percentuale



crescita economica sostenuta, regolare e lineare era già del tutto svanita. È altamente significativo che il giorno precedente gli attentati fosse salutato da una netta caduta delle quotazioni di Borsa e che, poche ore prima dell'attacco alle Torri Gemelle, due giornali europei fossero usciti con titoli di apertura molto preoccupati: «Timori di recessione, caos nelle Borse», recitava l'autorevole quotidiano tedesco *Die Welt*, mentre l'altrettanto autorevole quotidiano economico britannico *Financial Times* affermava: «Pessimismo dei banchieri centrali sugli Stati Uniti».

La figura 1.3 non si limita a descrivere l'andamento precedente agli attentati, ma cerca altresì di stimare l'importanza del cambiamento repentino che essi hanno introdotto. La proiezione statistica[20] dei dati relativi al periodo gennaio 2000-agosto 2001 lasciava prevedere che la contrazione della produzione industriale (che in agosto si collocava al −4,6 per cento rispetto all'agosto 2000) avrebbe dovuto attenuarsi a partire da ottobre per tornare a valori tendenziali modestamente positivi dopo undici mesi, cioè a dicembre. A questo «effetto recessione» si è però aggiunto l'«effetto attentati»[21]: nel perio-

do settembre-dicembre 2001, anziché cominciare a migliorare, i dati tendenziali hanno posto in luce variazioni negative del 5-6 per cento e una proiezione analoga alla precedente, effettuata per il periodo gennaio 2000-dicembre 2001, mostra uno spostamento a giugno-luglio del momento del recupero di valori positivi, naturalmente in assenza di nuovi eventi traumatici.

Complessivamente, si può dire che gli attentati abbiano aggravato di qualche punto percentuale un andamento negativo preesistente e spostato in avanti di circa sei mesi una ripresa prevedibile in assenza di fatti nuovi; questo andamento negativo era però già in atto da sette mesi – preceduti da altri quattro di sicura flessione – e costituiva di per sé la vera novità della congiuntura mondiale, in quanto giungeva dopo oltre dieci anni di crescita ininterrotta.

L'andamento riportato nella figura 1.3 dà quindi forza all'argomentazione del venire meno, indipendentemente dagli attentati, della lunga fase espansiva – che è stata qui indicata come «globalizzazione di mercato» –, che avrebbe dovuto continuare indefinitamente e segnalare la fine degli andamenti ciclici. Ai dati quantitativi si può aggiungere una valutazione qualitativa: per usare un'espressione sintetica, che ha il sapore dello slogan ma rende efficacemente l'idea, già molto prima dell'11 settembre 2001 si era passati da quella che si può chiamare l'*era global* a quella che si potrebbe definire l'*era post-global*.

Non va trascurata, infatti, l'evoluzione del clima politico-culturale in senso nettamente sfavorevole al mercato ed è sufficiente osservare che, se non fosse ricordato per gli attentati, il 2001 sarebbe rimasto nella storia come l'anno del vertice del G8 a Genova, con i fenomeni paralleli dell'inconcludenza della riunione e dell'ampliarsi e radicalizzarsi della protesta contro un'eventuale, nuova estensione dei meccanismi di mercato. Si aggiunga a questo quadro lo scarso risultato della riunione della Wto di Doha nel novembre 2001, che doveva far ripartire i negoziati per un'ulteriore liberalizzazione degli scambi internazionali e nella quale si decise, in sostanza, un rinvio di tre anni.

Al di là di queste osservazioni generali, la recessione economica americana del 2000-2001 si presenta assai diversa dalle normali fasi recessive del ciclo congiunturale, che avevano colpito con relativa regolarità le economie avanzate dalla fine della seconda guerra mondiale. L'insorgere delle recessioni «tradizionali», infatti, era riconducibile a uno squilibrio tra domanda e offerta, provocato da una crescita troppo rapida, e quindi non sostenibile, della domanda stessa.

Tale squilibrio – alla cui radice si ritrova talora l'inaridirsi delle riserve di manodopera (che innescava una crescita sia nel costo del lavoro per unità di prodotto sia nei redditi e nella domanda di beni di consumo da parte dei lavoratori), talora un eccesso di spesa pubblica, talora infine una causa internazionale – determinava una chiara spinta inflazionistica, amplificata da meccanismi automatici (come la scala mobile) o comunque lontani dall'economia di mercato (come la contrattazione collettiva) e induceva la Banca Centrale ad azionare il freno monetario e il governo a porre in atto misure di austerità fiscale.

L'azione congiunta di Banca Centrale e governo faceva calare la domanda e rallentava quindi l'attività economica; la produzione cresceva a ritmo più lento, o addirittura mostrava una contrazione, ma soprattutto si «purificava» degli elementi inflattivi con un calo dell'occupazione e talvolta con un aumento della produttività, e poteva quindi ripartire. Negli Stati Uniti, dal 1950 in poi, questa sequenza di avvenimenti si è ripetuta sette-otto volte; la durata della fase recessiva di «purificazione» dell'economia è risultata compresa tra i 6 e i 18 mesi, quella della fase espansiva (tranne un episodio anomalo) tra i 5 e gli 8 anni. I dati degli altri paesi avanzati (con la parziale eccezione del Giappone) sono del tutto analoghi.

Fin dagli inizi, però, la fase recessiva avviatasi nel 2001 ha messo in luce caratteristiche nettamente diverse. Non è stata, infatti, preceduta da alcun fenomeno inflazionistico, anzi la crescita del livello dei prezzi si è ridotta e si sono osservati cali abbastanza sensibili nei prezzi alla produzione. Si ha così la caduta contemporanea e spontanea – cioè non provocata da azioni di governo dell'economia, se si esclude la riduzione del costo del denaro – di quattro parametri chiave: la produzione, l'occupazione, gli indici di Borsa e l'inflazione. La spiegazione di tale strano comportamento risiede nel fatto che questa volta i fenomeni recessivi dipendono da uno squilibrio opposto a quello delle recessioni tradizionali, da un eccesso di offerta anziché di domanda. La caduta è tanto più significativa perché colpisce le speranze, o forse sarebbe più appropriato dire le illusioni, di un superamento del ciclo.

Tali speranze erano basate sul potenziale propulsivo della «nuova economia». Di qui sarebbe dovuto derivare un aumento struttu-

rale della produttività del lavoro e quindi delle possibilità di crescita non inflazionistica; la sua produzione, tipicamente priva della necessità di accumulo di scorte, sarebbe stata caratterizzata solo da lievi fluttuazioni attorno a un andamento fortemente crescente, governato benignamente dalla Banca Centrale. Alcune delle ragioni, storico-culturali oltre che economiche, per cui queste valutazioni risultarono errate sono state presentate nel *Sesto rapporto sull'economia globale e l'Italia*[22].

Dai settori della «nuova economia», la sopravvalutazione delle potenzialità di crescita si estese a tutto il sistema. Considerando la «nuova economia» come il «motore» di una crescita generale, le imprese di altri settori calibrarono i loro investimenti in funzione di un'espansione stabilmente più elevata. Tutto ciò determinò un eccesso di capacità produttiva: per conseguenza, l'apparato produttivo degli Stati Uniti non poté essere utilizzato in maniera efficiente, numerose unità produttive dovettero essere chiuse oppure continuarono la loro attività creando profitti a un livello inferiore alle attese. Le tendenze recessive si estesero rapidamente all'Europa, i cui risultati congiunturali meno sfavorevoli sono in buona parte da attribuirsi al minor peso delle attività innovative.

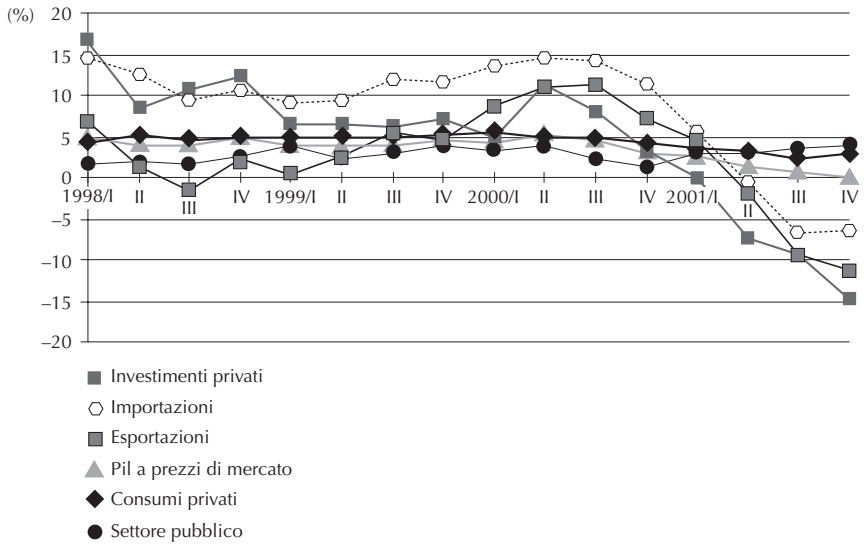
L'esito finale è piuttosto familiare. «Il successo – ha scritto argutamente *The Economist* parafrasando un vecchio detto inglese – genera successo, ma, oltre un certo livello, genera eccesso»[23]. Il carattere eccessivo dell'investimento riduce il tasso di profitto e le imprese decidono di contrarre gli investimenti. Le famiglie si scoprono sovraccariche di debiti, diminuiscono i consumi e aumentano il risparmio. Si diffonde un clima di relativo pessimismo che provoca una caduta della domanda[24].

La figura 1.4 mostra chiaramente come fino al primo trimestre del 2001 gli investimenti rappresentassero un elemento fortemente dinamico della crescita degli Stati Uniti, con tassi di espansione che, per undici trimestri consecutivi, superarono il 5 per cento, arrivando, in alcuni casi, a contribuire per oltre i due terzi alla crescita complessiva della produzione. Tale crescita attirò importazioni che crebbero a un ritmo ancora superiore, consentendo il rapido superamento della crisi asiatica e rivitalizzando l'intera economia globale.

Questo quadro mutò con stupefacente rapidità tra il quarto trimestre 2000 e il primo trimestre 2001, quando si ebbero variazioni pesantemente negative degli investimenti e una flessione sia di esportazioni sia di importazioni. Gli investimenti privati mostrarono, infatti, una variazione tendenziale sostanzialmente nulla nel primo trimestre 2001 e una netta flessione (–7,5 per cento) nel secondo, che si ampliò nel terzo (–9,4 per cento) e dilagò nel quarto (–14,8 per cento, sempre rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente). All'interno di questo aggregato, la caduta risultò concentrata negli investimenti in impianti e nei settori innovativi, mentre le costruzioni tennero assai bene anche perché un inverno mite facilitò questa attività. Ciò che restava della crescita, ridottasi in prossimità di zero, era dovuto alla sostanziale tenuta dei consumi delle famiglie – con tassi di crescita nel 2001 mediamente superiori al 3 per cento, contro valori attorno al 5 per cento nei due anni precedenti – e all'aumento di consumi e investimenti pubblici, la cui crescita si rafforzò dal 2,9 al 3,8 per cento nel corso del 2001.

È ovvio che, in casi come questo, non si deve stringere il freno monetario; anche allargarlo però serve a poco, come ha mostrato proprio l'esperienza americana. Come recita un vecchio adagio, la

Figura 1.4. Prodotto lordo degli Stati Uniti e sue componenti: variazioni tendenziali



Elaborazione su dati Bureau of Economic Analysis

politica monetaria è simile a una corda che si può tirare ma non si può spingere: il solo fatto che il denaro costi poco non provocherà nuove ondate di investimento. La riconquista dell'equilibrio o si ottiene con un'ulteriore, forte, ondata di innovazioni tecnologiche capaci di generare rinnovate speranze di profitti e nuovi investimenti, oppure si configura come problema di più lungo periodo, durante il quale potrebbero verificarsi modeste crescite (i cosiddetti «rimbalzi tecnici») seguite da lievi depressioni. Il Giappone è in questa situazione da dieci anni; non è detto che l'economia americana, caratterizzata da ben altra vivacità imprenditoriale, segua la medesima strada, tuttavia appare illusorio sperare in una ripresa, *sic et simpliciter*, degli andamenti interrotti.

L'economia europea e la possibilità di una «globalizzazione-arcipelago»

L'incertezza derivante dagli attentati, unita a quella determinata dallo scandalo Enron e dal collasso argentino, hanno provocato, agli inizi del 2002, una situazione di stallo nell'economia globale. Il pericolo non è rappresentato tanto dalla possibile ripetizione di una recessione lunga e profonda come quella del 1929: vi si oppongono, con buone probabilità di successo, la migliore conoscenza dei meccanismi monetari, la presenza di strumenti studiati appositamente per combattere questa eventualità e l'eccezionale solidità e capacità di reazione dimostrata dall'economia americana. Si tratta piuttosto della convinzione, sempre più diffusa, che un decennio di mercato trionfante abbia ceduto il passo a qualcosa di ignoto e difficile da determinare, e comunque meno dinamico ed esaltante.

In questo quadro, l'andamento delle altre economie, pur importante, si rivela secondario nel determinare l'esito complessivo della congiuntura mondiale. L'economia europea si caratterizza per alcune specificità: una popolazione naturalmente declinante, la non disponibilità di materie prime essenziali, un sistema ecologico più delicato e più vulnerabile obbligano l'Unione Europea a un comportamento diverso rispetto agli Stati Uniti. Per questo, in nessun caso le ricette economiche europee possono essere la fotocopia di quelle americane: la popolazione anziana deve essere decorosamente mantenuta, se necessario a carico del bilancio pubblico, il petrolio deve essere pagato con l'esportazione di merci e servizi, la conservazione dell'ambiente deve essere affrontata dall'operatore pubblico in quanto il costo dei disastri ecologici si configura più chiaramente come problema collettivo in zone ad alta densità di popolazione.

Tali specificità, la contemporanea necessità di tenere il passo con gli Stati Uniti e la difficoltà di decidere su simili argomenti divennero evidenti all'Unione Europea nel corso del 2001. In marzo il vertice di Stoccolma rinviò quasi tutto (dal brevetto comunitario alla liberalizzazione del mercato elettrico), a giugno l'Irlanda respinse con un referendum il Trattato di Nizza, gettando così un'ombra sull'allargamento dell'Unione a Est e, ancora a giugno, a Göteborg vi fu un altro vertice inconcludente. La politica europea si era ormai fissata sui tempi lunghi del 2002, quando i due maggiori paesi aderenti all'euro, Germania e Francia, sarebbero andati alle urne. Le uniche decisioni di rilievo, anch'esse però prive di effetti immediati, furono il varo della riforma istituzionale dell'Unione con il vertice di Laeken, in dicembre, e il varo di una convenzione europea per studiare le opzioni della riforma dei trattati.

In questo vuoto di volontà politica, la Commissione si distinse per un'azione autonoma, sia nel campo del commercio internazionale sia in quello della regolazione interna. Venne conclusa la difficile vertenza con la Germania per i sussidi alle banche pubbliche e furono bocciati gli sgravi fiscali alle fusioni bancarie italiane; si fecero, in mezzo a contrasti, timidi passi avanti sulla via dell'unificazione dei mercati finanziari e sulla liberalizzazione delle vendite di automobili. In particolare, si evitò di dare avvio alla procedura di monito nei confronti della Germania, i cui conti pubblici peggioravano vistosamente, in cambio della generica assicurazione tedesca di un pareggio nel 2004, una decisione legata al buon senso in una tesa vigilia elettorale. A questo panorama, complessivamente costruttivo, anche se sotto tono, fa da vivace contrappunto l'introduzione dell'euro: smentendo i profeti del caos connesso al cambio, i cittadini europei decretarono nel giro di pochissimi giorni il successo concreto delle nuove monete e banconote.

Del resto, un'Europa «materiale» comincia sia pur lentamente a formarsi: gli europei hanno imparato quasi istantaneamente a usare la stessa moneta e ormai fanno la spesa nei medesimi supermercati (i quali si sono dati un'organizzazione non più legata ai vecchi confini nazionali), i giovani universitari europei sempre più frequentemente completano la propria preparazione in un paese dell'Unione diverso

dal proprio grazie al programma Erasmus, lo sport ha ormai da tempo raggiunto dimensioni europee, così come le carte di credito e i telefoni cellulari. Per altri aspetti, gli europei restano però profondamente divisi: la politica rimane un affare decisamente nazionale, nelle scuole non esiste un libro di storia europeo, così come nelle librerie non si può trovare un *best seller* veramente europeo.

Il percorso di integrazione è quindi ben lontano dalla fine e la scelta di un'apertura a Est, sofferta, contrastata e probabilmente inevitabile se si guarda agli andamenti di lungo periodo, ne allunga inevitabilmente i tempi. La nuova Europa, del resto, si differenzia nettamente dal passato per un ambito politico-economico più ristretto: al di là di un accordo strutturale con gli Stati Uniti, che però non si traduce in una forte integrazione commerciale, un intreccio di interessi economici e strategici spinge questa nuova aggregazione soprattutto a concludere accordi con la Russia, il Medio Oriente e l'Africa.

Quella europea si configura quindi come una presenza regionale, più che globale, come del resto può essere messo in evidenza da un aneddoto: nella riunione dell'Apec (Asia-Pacific Economic Cooperation) tenutasi a Shanghai nell'ottobre 2001, i leader presenti indossarono tutti il giacchettino cinese regalato loro dal presidente Yan Tse Min e le fotografie dell'americano Bush e del russo Putin in questa strana foggia fecero il giro del mondo. In quell'occasione, non c'era alcun europeo a essere fotografato, il passato coloniale era definitivamente sotterrato ma, forse per la prima volta, in una grande conferenza internazionale l'Europa non era rappresentata.

L'Europa, del resto, si trova immersa in un mondo in cui altre realtà stanno percorrendo un cammino autonomo, non necessariamente convergente, non necessariamente aperto a trecentosessanta gradi alle influenze globalizzanti. Il 10 novembre 2001 la Cina diveniva membro della Wto, l'organizzazione mondiale del commercio; la sua espansione produttiva continuava senza soste in condizioni macroeconomiche che possono essere definite soddisfacenti, pur con gravissimi problemi di trasformazione di un'economia ancora largamente basata su un'agricoltura arretrata con mezzo miliardo di addetti.

Il modello cinese di crescita pare soprattutto rivolto all'interno, con l'assistenza del capitale straniero in funzione largamente strumentale nella costruzione e nell'ammodernamento di infrastrutture e con un controllo centrale rilevante; in ogni caso, al di fuori della Cina, l'interesse di Pechino non pare rivolto a un generico orizzonte di

globalizzazione, ma all'istituzione di rapporti stabili con Russia, Giappone e alcuni dei suoi vicini meridionali e occidentali. Al di là delle esigenze di modernizzazione, appare illusorio pensare a un'occidentalizzazione o un'americanizzazione della Cina; più probabile sembra la nascita, pur nel quadro della Wto, di un autonomo modello cinese di regolazione e di società, così come sta sorgendo un autonomo modello europeo.

Anche l'India, che presenta un tasso di crescita di tutto rispetto, pur se inferiore e più discontinuo di quello cinese, sembra seguire un proprio percorso, caratterizzato dalla costruzione di un'importante industria bellica, da un ingresso solo parziale nei processi di globalizzazione e da un persistente ruolo pubblico nell'economia. I paesi del Sudest asiatico stanno incrementando i commerci tra di loro come «polizza di assicurazione» contro il rischio di indebolimento della domanda americana. Scossa dalla crisi argentina, l'America Latina non pare, per ora, imboccare con certezza la strada di una più generale globalizzazione, ma sembra piuttosto intenzionata a salvare il Mercosur. Per i paesi arabi, non si delinea alcuna chiara tendenza a una maggiore globalizzazione.

Il quadro complessivo del pianeta nei primi mesi del 2002 è quindi incerto ed esitante, incline a una serie di aggregazioni regionali secondo le linee di una comune cultura, più che a una vera e propria globalizzazione, identificantesi con un unico mercato mondiale, un'unica moneta, regole comuni di natura legale, finanziaria o contabile. Non si tratterà però di regioni chiuse, secondi i vecchi modelli autarchici, ma invece di aree in vivace comunicazione reciproca, secondo canali ben frequentati e prestabiliti. Una «globalizzazione-arcipelago» in cui le singole regioni, come le singole isole, sono collegate da servizi di navigazione. O, se si preferisce, qualcosa che assomigli alla città di Stoccolma, costruita, appunto, su un insieme di isole saldamente collegate da un complesso di ponti.

Nel quadro generale del 2002, la globalizzazione appare costituita da questi «ponti» che tengono assieme realtà diverse. Si tratta in primo luogo di flussi finanziari (i quali, peraltro, si sono alquanto ridotti di intensità e tendono a non dirigersi più, disinvoltamente, verso paesi lontani e scarsamente noti), di alcune grandi reti che avvolgono il pianeta (linee aeree, collegamenti Internet, telecomunicazioni, industria culturale e simili) e inoltre di talune attività come l'istruzione superiore e la ricerca scientifica. Tutto ciò non costituisce cer-

to la parte preponderante del prodotto globale, ma può rappresentarne gli elementi qualificanti.

L'illusione del rapido stemperarsi delle differenze in regole uniformi di mercato deve pertanto considerarsi tramontata con l'11 settembre 2001. Il processo di creazione di una cultura planetaria si rivela molto più lento, faticoso e problematico di quanto si potesse prevedere all'inizio del millennio; e il mondo globale che ne deriverà – se mai si arriverà a tale risultato – non sarà semplicemente una brutta copia dell'Occidente o degli Stati Uniti. Un processo di interazione potrà tuttavia essere avviato e risultare, in definitiva, più variato e più ricco, denso di significati non solo economici; in tal caso, il 2001 avrà segnato la fine non della globalizzazione ma soltanto di una sua fase, forse eccessivamente legata ai parametri economici.

Nel suo discorso agli studenti di Pechino del 21 febbraio 2002, il presidente Bush ha dichiarato che «diversità non è disordine, dibattito non è conflitto, dissenso non è rivoluzione». Il presidente americano si riferiva alle condizioni interne della Cina e le sue parole volevano perorare presso i suoi ospiti la causa di un'ulteriore apertura interna, nel senso delle libertà politiche. Quelle parole, però, forse al di là delle intenzioni del presidente, si possono ugualmente bene applicare alle condizioni generali del pianeta e alle premesse per il suo governo.

Accettare la diversità significa, tra l'altro, che possono esservi molteplici forme di mercato, oltre a quella estrema di un'apertura totale e pressoché istantanea, e che queste forme di mercato devono essere aiutate a evolvere dall'interno, non imposte, magari come regole ferree, da un ente internazionale come il Fondo Monetario. Distinguere tra dibattito e conflitto, tra competizione e lotta diviene importante nel momento in cui i mercati si aprono; e saper sdrammatizzare le forme di dissenso, invece di etichettare tutti in «buoni» e «cattivi», è essenziale perché il dissenso stesso non evolva verso quelle forme di terrorismo così difficili da comprendere che si sono viste tanto clamorosamente in azione all'inizio del presente studio.

[1] Baudrillard, J., «L'esprit du terrorisme», *Le Monde*, 3 novembre 2001.

[2] Knight, F., *Risk, Uncertainty and Profit*, 1921, tr. it. *Rischio, incertezza e profitto*, La Nuova Italia, Firenze 1963. La distinzione knightiana è fondata sul concetto di probabilità oggettiva; tuttavia, anche in base al concetto di probabilità soggettiva, introdotto da Bayes, pare possibile parlare di incertezza in presenza di avvenimenti totalmente nuovi, come possono essere considerati questi attacchi terroristici.

[3] Non è un caso che, nel dipanarsi del pensiero economico, sia chiaramente discernibile lo sforzo per sostituire l'incertezza con il rischio misurabile. Nel suo percorso intellettuale, Keynes affrontò prima l'incertezza, scrivendo, nel 1921, il *Treatise of Probability*, e solo quindici anni più tardi approdò alla *Teoria generale*. Sono del resto assai numerosi gli economisti che lavorarono soprattutto come statistici, alla ricerca di regolarità che scacciassero, appunto, l'incertezza, come il francese Clément Juglar, cui si devono i cicli che portano il suo nome, il russo Nicolaj Kondratieff, «scopritore» delle cosiddette «onde lunghe», e il belga Ernst Engel, autore della «legge» sull'allocazione della spesa per consumi.

[4] Cfr. Smith, A., *The Wealth of Nations*, par. 92, tr. it. *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Isedi, Milano 1973, Libro I, cap. II, p. 68.

[5] Citato da Hirsch, F., *Social Limits to Growth*, Routledge and Kegan Paul, London 1977, p. 137, tr. it. *I limiti sociali dello sviluppo*, Bompiani, Milano 1981.

[6] Beck, U., «Di liberismo si può morire», *La Stampa*, 13 novembre 2001.

[7] Cfr. Deaglio, M., *A quando la ripresa? Quarto rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 1999, pp. 16-27.

[8] Fukuyama, F., «The End of History», *National Interest*, Summer 1989.

[9] Omahe, F., *The Borderless World*, tr. it. *Il mondo senza confini*, Il Sole 24 Ore, Milano 1990.

[10] Zoellick, R.B., «Solo il commercio ci salverà», *La Stampa*, 30 dicembre 2001.

[11] Huntington, S.P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, 1996, tr. it. *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano 1997.

[12] *Ibid*., tr. it. p. 470.

[13] *Ibid*., tr. it. p. 134.

[14] Le cifre che qui vengono presentate derivano dal *database* preparato, per la sua tesi di laurea in Economia, discussa all'Università degli Studi di Torino nel novembre 2001, da Marco Valobra, uno studente di questa università (il *database* trascura il 15 per cento circa della popolazione mondiale, di non chiara attribuzione a una civiltà).

[15] In un certo senso, l'esperimento argentino è parallelo a quello del Cile, con la differenza che in Cile la liberalizzazione dell'economia precedette quella della politica, mentre in Argentina avvenne il contrario. A Buenos Aires la dittatura militare terminò nel 1983, dopo la sconfitta nel conflitto con la Gran Bretagna per il possesso delle isole Falkland e l'elezione alla presidenza del radicale Raoul Alfonsín; a Santiago si protrasse fino al 1988, ossia fino alla sconfitta del presidente Pinochet in un referendum e all'elezione alla presidenza, nel dicembre di quell'anno, del candidato dell'opposizione, Patricio Alwyin.

[16] Nel 1995-1996 fu accusata di corruzione dal governo dello Stato indiano di Maharastra in merito al progetto di una centrale elettrica del valore di 2,9 miliardi di dollari, e alla fine accettò una variante che riduceva i costi di circa mezzo miliardo di dollari. Si trattò di un piccolo, ma significativo, insuccesso in un'ascesa brillante.

[17] «Enron, Virtual Company, Virtual Profits», *The Financial Times*, 4 February 2002, p. 16.

[18] Cfr. *The Enron Problem* sul sito CNNfn.com (29 gennaio 2002).

[19] Per queste revisioni, cfr. Boskin, M.J., «Economic Measurement: Progress and Challenges», *American Economic Review*, May 2000, vol. 9, n. 2, pp. 247-252.

[20] Le proiezioni statistiche sono state effettuate con polinomiali di quarto grado, funzioni che riescono a tenere conto in maniera soddisfacente delle inversioni di tendenza.

[21] L'effetto attentati deriva dall'aggravamento delle tendenze della produzione industriale rilevabile con l'inserimento degli ultimi due trimestri del 2001 e dei dati provvisori del primo trimestre del 2002.

[22] Cfr. Deaglio, M., *La fine dell'euforia. Sesto rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2001, pp. 128-133.

[23] «What A Peculiar Cycle», *The Economist*, 10 March 2001, p. 73.

[24] Questa situazione era ben nota agli economisti che operarono tra le due guerre; la descrive tra gli altri, con straordinaria chiarezza, nel suo classico *La teoria delle fluttuazioni economiche*, l'italiano Marco Fanno. Cfr. Fanno, M., *La teoria delle fluttuazioni economiche*, Utet, Torino 1956.

2. Tre settori caldi

Giorgio S. Frankel

2.1. Petrolio, l'instabilità pericolosa

Il ritorno del «grande gioco»

Quando gli aerei americani cominciarono a colpire l'Afghanistan, per distruggere Al-Qaida e far crollare il potere dei talebani, a molti sembrò di sentire, in quell'inizio di guerra, un chiaro e forte odore di gas, e precisamente di gas naturale frammisto a petrolio. Non si trattava di idrocarburi dell'Afghanistan – che ha poco gas e niente petrolio – ma delle risorse energetiche della regione del mar Caspio[1], che da anni viene proposta come la futura «nuova frontiera» del petrolio mondiale. Questi sospetti derivavano dalla posizione quasi strategica dell'Afghanistan nella decennale «guerra delle *pipelines*» del Caspio e, in particolare, dal progetto di un gasdotto che, attraverso il paese, dovrebbe portare il metano del Turkmenistan fino al Pakistan, con possibile prosecuzione in India. Il progetto era stato a suo tempo proposto dalla compagnia americana Unocal, che per un certo periodo aveva negoziato in tal senso, ma senza successo, con il regime dei talebani.

Nell'ipotesi che le operazioni militari in Afghanistan possano veramente considerarsi finite, questo importante progetto energetico torna di attualità come una grande opportunità, fortemente sostenuta dall'amministrazione Bush, offerta al nuovo regime di Kabul per ricostruire il paese[2].

Più in generale, la guerra al terrorismo rilancia il «grande gioco» politico, strategico, economico e diplomatico per il controllo degli idrocarburi del Caspio e delle *pipelines* verso i mercati di sbocco: le bombe sganciate dai B-52 americani hanno metaforicamente spianato il terreno lungo il possibile itinerario del gasdotto dal Turkmenistan al Pakistan. La campagna contro Bin Laden non solo ha determinato una presenza americana in alcuni paesi dell'Asia Centrale ex sovietica che, fino ad allora, la Russia aveva cercato di tenere nella propria sfera d'influenza, ma ha anche fatto della Russia di Vladimir Putin un possibile «partner strategico» dell'America di Bush. Secondo un'ipotesi che – come si vedrà più avanti – è tutta da verificare, una simile intesa potrebbe porre fine alla guerra delle *pipelines* e aprire una fase di collaborazione russo-americana.

La teoria di una «dimensione energetica» del conflitto afgano appare giustificata, tra l'altro, dalla particolare attenzione che l'amministrazione americana riserva a questi problemi, sino a ricondurli a dimensione primaria della propria politica estera. Il governo statunitense appare, per così dire, impregnato di «cultura petrolifera», come dimostra, tra l'altro, la controversa decisione a favore dell'oleodotto dell'Alaska nonostante le gravi preoccupazioni per l'ambiente suscitate da tale progetto. Alcuni importanti esponenti dell'amministrazione, peraltro, in passato avevano avuto importanti esperienze professionali nel settore del petrolio: oltre allo stesso presidente, in qualità di giovane proprietario di una piccola compagnia petrolifera, numerosi esponenti governativi vi hanno ricoperto vari incarichi[3].

Se il petrolio del Caspio ha a che vedere con considerazioni strategiche, ben più immediata è la rilevanza dell'area del golfo Persico, per la possibilità di un attacco americano all'Iraq di Saddam Hussein, e per la percepita vulnerabilità del regime al potere in Arabia Saudita. Tutto ciò si riflette sul prezzo del greggio: la guerra in Afghanistan aveva determinato un breve sussulto portandolo oltre i 30 dollari al barile, una soglia sensibile il cui stabile superamento implica la perdita di controllo dei mercati e la probabilità di un vero e proprio shock petrolifero; altre puntate al rialzo hanno accompagnato le prospettive di un attacco militare all'Iraq. Qualcosa di simile successe quasi un anno prima, nell'ottobre 2000, sotto l'effetto congiunto di un attacco, da parte di un commando di Bin Laden, alla nave da guerra americana Cole nel porto di Aden e dell'ondata di violenze tra Israele e i palestinesi. Nell'ottobre 2000, però, i prezzi

erano già da tempo in tensione per il buon andamento dell'economia, mentre nel settembre 2001 sui mercati c'era calma quasi piatta: per effetto della recessione, la domanda non cresceva e i prezzi erano in ribasso.

Le prospettive di debolezza dei prezzi e di stabilità della domanda per il 2002 – con una crescita, secondo le proiezioni dell'Agenzia Internazionale per l'Energia, di appena 0,5 milioni di barili al giorno (mb/g), quasi insignificante rispetto a un fabbisogno globale di poco più di 76 mb/g – indussero l'Opec (l'organizzazione che riunisce undici paesi esportatori di petrolio, tra cui Arabia Saudita, Iran, Venezuela e Nigeria) a un taglio collettivo della produzione per 1,5 mb/g nel primo semestre dello stesso anno. Decisioni analoghe erano state adottate in passato, ma questa volta si verificò una grossa novità: l'Opec chiese ai principali esportatori esterni all'organizzazione (Messico, Norvegia, Russia) di contribuire a tale politica con ulteriori tagli per 0,5 mb/g.

Questo comportamento fu determinato da un fattore cruciale: dopo una lunga eclisse, la Russia si apprestava a rientrare in forza sul mercato del petrolio, con una capacità di esportazione di entità tale da preoccupare l'Opec. In aggiunta, la Russia appariva in quel periodo come un possibile partner strategico degli Stati Uniti anche riguardo al petrolio, e non solo quello del Caspio. Le compagnie americane, ad esempio, si accingevano a tornare in Russia con importanti progetti e, secondo alcuni commentatori, gli Stati Uniti erano più che favorevoli a veder crescere il ruolo petrolifero della Russia perché ciò avrebbe eroso le posizioni dell'Opec sui mercati e ridotto, in futuro, la dipendenza occidentale dai pozzi del golfo Persico.

Come si è detto, tale possibile partnership strategica va considerata con cautela, dato che tra le due potenze vi sono molti interessi contrastanti: l'intesa Bush-Putin, per citare un esempio, rischia di incrinarsi in profondità sulla questione irachena. Un attacco americano a Baghdad sarebbe un affronto alla Russia, che con l'Iraq ha una consuetudine politica pluridecennale, oltre che ingenti affari economici, bloccati dalle sanzioni.

In aggiunta alla possibile fragilità dell'intesa russo-americana, le prospettive petrolifere del 2002 erano turbate da almeno altri tre elementi, tutti relativi alle precarie condizioni politiche del Medio Oriente: l'eventualità di un attacco americano all'Iraq (ed eventualmente all'Iran, contro cui venivano lanciati periodici «avvertimenti»), i rischi di

una crisi interna in Arabia Saudita (con conseguente deterioramento dei rapporti tra sauditi e americani) e la possibile espansione del conflitto israelo-palestinese. All'inizio di aprile, ad esempio, la preoccupante *escalation* della violenza in Israele ha fatto salire il prezzo del petrolio intorno ai 27 dollari al barile, il livello più alto dopo i brevi rincari post 11 settembre. Escludendo i rischi politici, le prospettive petrolifere per il 2002 e oltre potevano apparire tranquillizzanti.

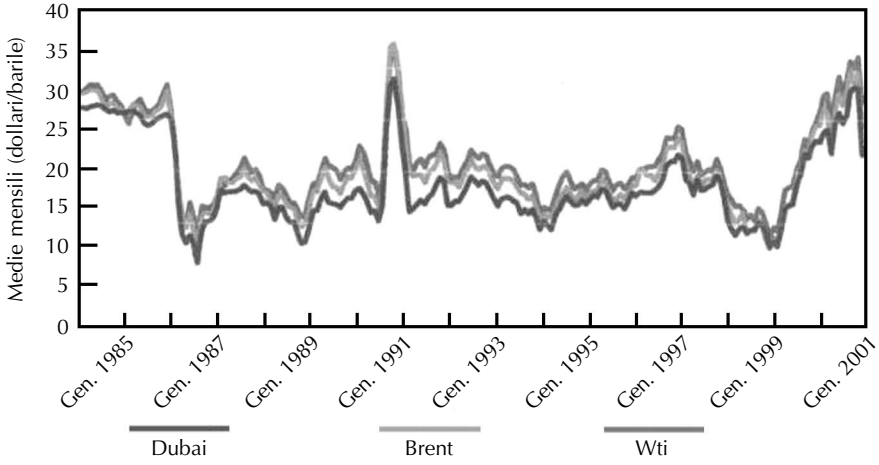
Da qui derivava uno scenario generico di «consenso» con il petrolio a 16-20 dollari, più vicino ai 16 dollari nella prima metà dell'anno, con domanda debole, e probabilmente prossimo ai 20 nella seconda metà, con una domanda più vivace in caso di ripresa economica mondiale. Una «forcella» di prezzo così ampia implicava, da un lato, un notevole grado di incertezza sulle prospettive del mercato e, dall'altro, un certo ottimismo riguardo sia alla capacità dell'Opec di controllare in qualche modo l'offerta, in accordo con i maggiori paesi non Opec, sia all'eventualità di una significativa ripresa economica nella seconda metà del 2002. Lo scenario di consenso era anche, in parte, uno scenario *politically correct* in quanto accontentava tutti: i paesi importatori, perché il greggio a 16-20 dollari non comprometteva una possibile ripresa, e quelli esportatori, dato che questi prezzi evitavano i rischi di collasso. Le previsioni economiche per il 2002 di paesi come Venezuela, Iran e Arabia Saudita stimavano i futuri introiti petroliferi in base a un prezzo di 20-21 dollari.

Si poteva però ipotizzare, tra gli altri, uno scenario meno «tranquillo», anche se meno probabile, da controshock petrolifero: mancato accordo, in seno all'Opec e tra Opec e altri produttori, riguardo alla politica dei tagli produttivi, e quindi conseguente aspra competizione tra i principali esportatori (in pratica tra Arabia Saudita e Russia), con possibile collasso del cartello Opec e prezzi in caduta libera verso la soglia dei 10 dollari. La sua minore probabilità dipende dal fatto che i paesi Opec avevano appena subito, nel 1998, i disastrosi effetti di un controshock provocato dal forte eccesso di offerta e non avevano alcun interesse a «ritentare la sorte». In definitiva, poiché pochi paesi Opec, salvo l'Arabia Saudita, potevano aumentare l'offerta, la plausibilità di tale scenario era legata all'atteggiamento russo: Mosca si sarebbe adeguata alla politica Opec, oppure avrebbe aumentato l'esportazione di greggio e prodotti raffinati, sia pure a prezzi inferiori, alla scopo di ampliare la propria quota di mercato?

Se poi si inseriva negli scenari petroliferi del 2002 anche la possibilità di crisi politiche, le prospettive divenivano assai meno tranquillizzanti: se un'eventuale conflitto iracheno rischiava di sottrarre al mercato un'offerta di circa 2 mb/g (pari al 2,5 per cento del fabbisogno mondiale), importante per la stabilità ma sostituibile con una maggiore esportazione saudita, un'eventuale crisi in Arabia Saudita avrebbe avuto conseguenze gravi, o addirittura catastrofiche, per gli approvvigionamenti petroliferi mondiali. Le prospettive oscillavano tra petrolio a 30-35 dollari (e oltre) – nell'ipotesi di crisi di breve durata (in Iraq o in Arabia Saudita) e di rapido ritorno alla normalità – e prezzi ancora più elevati in caso di prolungati disordini e interruzioni delle forniture. Con quest'ultimo scenario si sarebbe prospettata una crisi mondiale, paragonabile agli shock degli anni Settanta, con l'inverno al freddo e una grave recessione.

L'Occidente, dopo quasi quindici anni di petrolio *no problem*, ha riscoperto a fine anni Novanta che – nonostante la globalizzazione, la *new economy* e Internet – l'andamento di questa materia prima può ancora essere determinante ai fini della crescita economica. Il *no problem* è terminato con il controshock del 1998 ed è diventato *problem* con lo shock del 2000, con i prezzi triplicati nel giro di un anno e mezzo (figura 2.1).

Figura 2.1. Petrolio 1985-2000: prezzi «spot» di tre tipi di greggio (medie mensili in dollari per barile)



Fonte: International Energy Agency

Le lezioni del 2000

L'opinione pubblica considera l'Opec come la prima responsabile di un aumento del prezzo del petrolio. Eppure, nel caso del controshock del 1998 e in quello dello shock del 2000, le «responsabilità» dell'Opec si sono rivelate del tutto contenute: non c'è stata incompetenza dei paesi produttori nella caduta di prezzo del 1998, e non c'è stata una reale politica predatoria nella fiammata di aumenti del 2000. In entrambe le circostanze, si può piuttosto sostenere che è stato il mercato petrolifero a essere colpito da una sorta di shock «esogeno» proveniente dall'economia globalizzata.

Il controshock del 1998 fu soprattutto una delle deprecabili conseguenze della «crisi asiatica» del 1997, poi estesasi a gran parte dell'economia mondiale. Per anni, la crescente domanda petrolifera dei paesi asiatici, sostenuta dal loro boom economico, aveva costituito il principale fattore di stabilità del mercato e dei prezzi, a fronte dell'andamento stagnante dell'importazione di greggio da parte dei paesi più industrializzati. La crisi del 1997 frenò bruscamente la domanda di petrolio, soprattutto in Asia, e il conseguente surplus di offerta fece crollare i prezzi. Alla fine del 1998 il prezzo del greggio scese, sia pure per breve tempo, sotto la soglia dei 10 dollari mettendo, tra l'altro, fuori mercato numerosi giacimenti «marginali» americani. Se il prezzo fosse diminuito ancora, buona parte della produzione petrolifera del mare del Nord, con costi di estrazione intorno ai 7-8 dollari a barile, si sarebbe trovata in crisi.

Il controshock diede, forse, un breve respiro all'economia occidentale, salvo naturalmente al settore degli idrocarburi. Le compagnie petrolifere si trovarono in una grave crisi che, a sua volta, attraverso magri dividendi trimestrali, colpì, specialmente negli Stati Uniti, vaste fasce di risparmiatori e molti fondi pensione. La crisi spinse alcune tra le maggiori compagnie ad avviare uno spettacolare round di fusioni e acquisizioni per decine di miliardi di dollari, non ancora terminato, che venne seguito con sostanziale approvazione dall'opinione pubblica in un momento in cui i *mega-mergers* erano all'ordine del giorno in pressoché tutti i settori economici ed erano considerati perfettamente in sintonia con il nuovo paradigma economico (il risultato di tale processo è visibile nella tabella 2.1)[4].

Lo shock del 2000 ha avuto una gestazione piuttosto lenta e un andamento strisciante. Il fenomeno è partito nel 1999, subito dopo

Tabella 2.1. Le dieci principali compagnie del settore petrolifero per valore di mercato

	2001		*1996*	
	Società	*Valore di mercato in miliardi di dollari*	*Società*	*Valore di mercato in miliardi di dollari*
1	Exxon Mobil	306,67	Royal Dutch/Shell	128,29
2	Royal Dutch/Shell	216,50	Exxon Corp.	105,27
3	British Petroleum	199,79	British Petroleum	48,21
4	Total Fina Elf	107,89	Mobil Corp.	44,51
5	Chevron	61,65	Chevron Corp.	39,00
6	Eni	51,44	Eni	38,19
7	Texaco	39,28	Amoco Corp.	36,00
8	Schlumberger	36,12	Texaco	22,13
9	Halliburton	20,03	Elf Aquitaine	19,58
10	Conoco	19,39	Arco	19,24

Elaborazione su dati *Business Week,* valori arrotondati

il controshock, e non ha destato allarme fino all'estate 2000: allora, però, i prezzi del petrolio superarono i 30 dollari, toccando i livelli più alti mai registrati nei dieci anni precedenti. I consumatori, colpiti dal rincaro della benzina, se la prendevano con i rispettivi governi chiedendo di ridurre le imposte sul carburante. Questo, semmai, avrebbe aggravato la situazione, in un momento in cui occorreva ridurre i consumi. I governi, a loro volta, facevano mostra di prendersela con i paesi esportatori e chiedevano pubblicamente all'Opec di aumentare, per favore, la produzione. Tuttavia, quasi tutti i paesi Opec stavano già lavorando a pieno regime. Secondo alcune stime, all'Opec restava una capacità produttiva inutilizzata di circa 3 mb/g. Tale surplus, però, era quasi tutto in Arabia Saudita (2 mb/g), e il rimanente in Kuwait e negli Emirati Arabi Uniti.

All'origine dello shock non vi era quindi la cattiva volontà dell'Opec, bensì una crescita troppo rapida della domanda mondiale, soprattutto asiatica, generata dalla ripresa economica accompagnata dalla notevole rigidità mostrata dall'intero sistema petrolifero lungo tutta la catena logistica e industriale, a valle del pozzo di estrazione fino al distributore di benzina. In altre parole, il sistema logistico

(navi petroliere e oleodotti) era inadeguato a sostenere un improvviso aumento della domanda, e lo stesso valeva per la capacità di raffinazione mondiale. Negli Stati Uniti, poi, gli stock di greggio e prodotti raffinati – un importante ammortizzatore di tensioni «esterne», provenienti dal mercato mondiale – erano a livelli pericolosamente bassi, il che contribuiva alla vulnerabilità del mercato interno.

Questo insieme di «colli di bottiglia» era in gran parte riconducibile a precedenti decisioni economiche e finanziarie che, probabilmente, davano per scontata la futura stabilità del mercato e la sicurezza delle forniture a prezzi bassi, e comunque riflettevano i nuovi canoni dell'economia «snella». In breve, negli anni in cui il prezzo del greggio continuava a scendere, l'industria petrolifera aveva tagliato più o meno drasticamente gli investimenti in nuova capacità produttiva, in nuove raffinerie e in nuove navi.

Un altro fattore cruciale, per quanto riguarda la disponibilità di greggio, è che problemi politici e strategici hanno congelato per anni, e congelano ancora oggi, lo sviluppo di grandi risorse petrolifere, facilmente accessibili e a costi molto bassi in Iraq (a causa dell'embargo Onu), oltre che in Libia e in Iran (per le sanzioni unilaterali americane). Se si fossero potuti risolvere questi problemi, o anche uno solo di essi, il mercato sarebbe oggi decisamente immune da rischi di shock provocati da carenza di offerta.

L'Iraq, in particolare, ha immense riserve provate e, tenendo conto delle riserve probabili, potrebbe acquisire una dimensione petrolifera pari a quella dell'Arabia Saudita. Il tutto è congelato dalle sanzioni. Il pieno rientro dell'Iraq nel sistema petrolifero (al di là del programma *oil for food* gestito dall'Onu, che comunque non consente investimenti in nuova capacità) minaccia però di inondare il mercato con greggio poco costoso, e ciò induce a pensare che la politica delle sanzioni a tempo indeterminato e le periodiche minacce di guerra all'Iraq siano in qualche modo viste con favore da molti produttori di petrolio.

Diversa è la questione della Russia. Anche qui, tuttavia, negli anni Novanta numerosi fattori politici (la corruzione, le lotte tra gli «oligarchi», il nazionalismo economico) hanno contribuito a lunghi ritardi nella modernizzazione, nella razionalizzazione e nello sviluppo del settore petrolifero, principale patrimonio economico del paese. Oggi la Russia sta finalmente tornando in forza sul mercato degli idrocarburi (petrolio, gas naturale, prodotti raffinati), apparentemente con

grandi ambizioni e senza complessi nei confronti dell'Opec, ma anche con una politica avvolta da una studiata ambiguità. Con l'Opec, la Russia si è dapprima vagamente impegnata a tagli modesti che, peraltro, equivalevano al calo invernale nella produzione dei giacimenti siberiani, e potevano essere comunque bilanciati da un maggior export di prodotti raffinati. Poi il Cremlino ha dato mostra di essere decisamente orientato ad aumentare, anziché a ridurre, l'export di greggio. Del resto, tutte le compagnie petrolifere russe stavano sviluppando la propria capacità produttiva e si apprestavano a una politica molto aggressiva sui mercati internazionali. Da ciò si poteva dedurre che lo scopo primario della strategia petrolifera russa non era tanto l'aumento dei prezzi, quanto la crescita della propria quota di mercato, che avrebbe comportato un possibile scontro con l'Opec.

La Russia, con una produzione di 7 mb/g, è il «numero due» mondiale dopo l'Arabia Saudita (8 mb/g nel 2001). Il suo export di greggio e prodotti raffinati si aggira sui 4 mb/g, pari a circa il 10 per cento del commercio internazionale di petrolio. In confronto, l'export dell'Arabia Saudita, nel 2001, è stato di poco superiore ai 6 mb/g. Così, se i russi aumentano (per conquistare quote di mercato) e i sauditi tagliano (per sostenere i prezzi), i due big del petrolio mondiale si troveranno quasi alla pari.

Le incertezze del domani

Le prospettive sono complesse perché complessi, e spesso contrastanti, sono gli interessi in gioco dei paesi produttori. Anche all'interno dell'Opec, infatti, la situazione è assai differenziata.

Vi sono paesi, ad esempio l'Algeria, con riserve limitate, una produzione non molto elevata e scarse possibilità di incremento: non potendo accrescere la propria quota di mercato hanno interesse a prezzi più alti. Invece, paesi come l'Arabia Saudita, il Kuwait e gli Emirati Arabi Uniti, con immense risorse petrolifere, pur cercando occasionalmente di consolidare i prezzi, hanno un interesse primario a difendere la propria quota di mercato e, preferibilmente, ad allargarla. Ciò implica, in una prospettiva a lungo termine, prezzi relativamente moderati per evitare che il loro greggio (con costi di estrazione tra i più bassi del mondo) perda competitività, in un regime di prezzi alti, rispetto a greggi più costosi, e forse più ambiti dal mercato perché provenienti da regioni con minori rischi politici.

Vi sono, infine, altri paesi che vorrebbero entrambe le cose: prezzi più alti e una maggiore quota di mercato. È il caso, ad esempio, dell'Iraq e dell'Iran, il cui potenziale petrolifero è notevole. Tuttavia, come si è già detto, le loro possibilità di crescita sono oggi drasticamente limitate da fattori politici.

In questo contesto, le prospettive dell'Opec e del mercato mondiale dipendono in gran parte da ciò che farà l'Arabia Saudita, ossia se opterà per la difesa dei prezzi o per la difesa della quota di mercato. Vi è però un limite ai possibili tagli produttivi dell'Arabia Saudita, poiché numerose centrali elettriche, gli impianti di desalinizzazione dell'acqua e varie industrie (a cominciare dalla petrolchimica) dipendono dal gas naturale prodotto congiuntamente al greggio, che un tempo veniva bruciato alla testa dei pozzi. Secondo Zaki Yamani, ex ministro saudita del petrolio e oggi considerato tra i più autorevoli esperti di energia a livello mondiale, ciò comporta una produzione minima necessaria non molto inferiore ai 7 mb/g, che porterebbe la quota disponibile per l'export a circa 4,8 mb/g.

Nell'ipotesi, invece, di aspra competizione tra paesi Opec e non Opec sulle quote di mercato, bisogna considerare che i secondi producono quasi al massimo di capacità, mentre i primi hanno complessivamente – come sostiene Yamani – una capacità produttiva inutilizzata di 6 mb/g, pari a circa l'8 per cento della domanda petrolifera globale: quanto basta, cioè, per «sbancare» qualsiasi concorrente. Tale capacità di riserva è concentrata per il 50 per cento in Arabia Saudita e per il restante 50 per cento nel Kuwait e negli altri emirati del golfo Persico. Gli altri paesi Opec non avrebbero alcunché da guadagnare, in termini di quote di mercato, da una competizione con i paesi non Opec basata sull'aumento dell'offerta. Al contrario, verrebbero duramente penalizzati dal conseguente crollo dei prezzi e rischierebbero gravi problemi economici e sociali interni.

I rischi di contrasti in seno all'Opec e di uno scontro tra Opec e non Opec possono essere attenuati dalla prospettiva di una ripresa dell'economia mondiale, e quindi della domanda di petrolio, già nella seconda metà del 2002 o nei primi mesi del 2003, sempre che non intervengano nuove catastrofi politiche.

Nella prospettiva della ripresa, il quesito che si pone ai consumatori è se l'offerta di greggio potrà adeguarsi a un eventuale rapido aumento della domanda senza eccessive frizioni sul mercato, e quindi senza *escalation* dei prezzi. A breve termine, i fattori chiave

sono il margine di capacità di riserva dell'Arabia Saudita, e di altri paesi del Golfo, e il previsto aumento della capacità produttiva russa. Bisogna tuttavia tenere conto anche del fatto che, in diverse aree produttive, alcuni importanti giacimenti sono già entrati, o stanno entrando, in una fase di declino, com'è il caso della zona britannica del mare del Nord. Resta poi l'incognita se, con la ripresa, si riproporrà il problema dei «colli di bottiglia» e della rigidità del sistema, quello stesso cioè che a suo tempo contribuì allo shock del 2000.

2.2. Trasporto aereo, un anno spartiacque?

Europa e Stati Uniti, problemi (e soluzioni) diversi

Per l'aviazione commerciale, il 2001 è stato decisamente un anno terribile. Il peggiore, forse, dalla fine della seconda guerra mondiale. Iniziato male, all'insegna di un ciclo recessivo, con gran parte delle compagnie già in crescenti difficoltà per vari fattori, non solo congiunturali, è finito in semicatastrofe, dopo l'11 settembre, per gli effetti degli attacchi terroristici a New York e a Washington, con il traffico passeggeri in caduta libera sia sulla rete interna americana e un po' ovunque sugli altri mercati sia, in particolare, sulle rotte tra Europa e Stati Uniti, vitale fonte di utili per i principali vettori europei (tabella 2.2).

Secondo l'International Air Transport Association (Iata), che riunisce circa 280 compagnie di tutto il mondo (tra cui 80 europee), nel 2001 il trasporto passeggeri sulle rotte internazionali è sceso del 4 per cento e quello cargo dell'8 per cento, con un calo complessi-

Tabella 2.2. Shock dell'11 settembre per il trasporto aereo degli Stati Uniti (variazioni percentuali dei dati di ottobre 2001 rispetto a ottobre 2000)

	(%)
Miliardi di tonnellate/miglia disponibili	–13,01
Miliardi di tonnellate/miglia inutilizzate	–3,91
Tonnellate/miglia volate	–28,82
Numero passeggeri/miglia	–20,36

Fonte: US Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics

vo del traffico pari a circa il 6 per cento. Va detto, peraltro, che questi dati annuali, pur negativi, attenuano la drammatica contrazione del traffico successiva all'11 settembre, sia sulle rotte interne americane (dove si erano registrate punte negative del 30-40 per cento) sia su quelle internazionali (–12 per cento in dicembre).

Nel 2001 hanno inoltre cessato di volare Twa e Swissair, due compagnie davvero mitiche per il loro ruolo storico nello sviluppo del trasporto aereo, oltre a Sabena, Canada 3000 e Ansett Australia. Swissair e Sabena sono poi «rinate» in versione in parte ridimensionata e con nuove denominazioni, frutto di salvataggi stimolati dai rispettivi governi. Numerosi vettori, a cominciare da due big mondiali quali British Airways e United Airlines, si sono trovati in gravi difficoltà, e per alcuni tali difficoltà rischiano di essere terminali. La Iata ha stimato che nel 2001 le compagnie aeree abbiano complessivamente perso circa 10 miliardi di dollari sulle rotte internazionali, cui si aggiungono i 5 miliardi delle società americane sui voli interni.

È vero che il trasporto aereo – si tratti di passeggeri o di merci – rappresenta un settore in continua espansione, con ottime prospettive di crescita per i prossimi dieci-vent'anni e intimamente legato al processo di globalizzazione dell'economia; è, però, un business rischioso, soggetto ad alti e bassi spesso improvvisi dovuti a fattori esogeni, e comunque fortemente ciclico, oltre che caratterizzato da costi fissi molto elevati e utili generalmente mediocri, quando ce ne sono. Nel 2000, ad esempio, con un traffico in forte crescita (6 per cento circa), le compagnie Iata realizzarono, sulle rotte internazionali, un utile complessivo di appena 2,8 miliardi di dollari, pari al 2 per cento circa del fatturato, ma una buona metà di esse chiuse i conti in perdita. Un fattore esogeno cui le compagnie sono assai sensibili è il prezzo del petrolio, dato che il carburante rappresenta in media circa il 10 per cento dei loro costi. Così, ad esempio, il 2 aprile 2002, quando il greggio è salito a 27 dollari al barile, in seguito all'aggravarsi della crisi in Medio Oriente, i titoli di Air France, British Airways e Lufthansa hanno perso circa il 6 per cento. Questi pochi dati confermano una proverbiale battuta che da sempre circola nell'ambiente aeronautico: «Se un miliardario vuole diventare milionario in breve tempo, gli basta mettere su una compagnia aerea». E che il settore sia, per sua natura, fortemente instabile, è dimostrato dai radicali mutamenti nel peso rispettivo dei maggiori operatori verificatosi nell'arco degli ultimi cinque anni (tabella 2.3).

Tabella 2.3. Le dieci principali compagnie aeree per valore di mercato

	2001		*1996*	
	Società	*Valore di mercato in miliardi di dollari*	*Società*	*Valore di mercato in miliardi di dollari*
1	Southwest Airlines	15,15	All Nippon Airways	15,48
2	TedEx	11,88	Japan Airlines Co.	14,33
3	Singapore Airlines	8,63	Singapore Airlines	13,19
4	Deutsche Lufthansa	7,00	British Airways	8,33
5	Japan Airlines Co.	6,18	AMR (American Airlines)	7,24
6	AMR (American Airlines)	5,99	Deutsche Lufthansa	5,90
7	Delta Air Lines	5,86	Cathay Pacific Airways	5,29
8	British Airways	5,63	Delta Air Lines	4,26
9	All Nippon Airways	5,58	Southwest Airlines	3,96
10	Cathay Pacific Airways	4,55	Northwest Airlines Corp.	3,83

Elaborazione su dati *Business Week,* valori arrotondati

Prima dell'11 settembre, la Iata prevedeva, per il 2001, perdite complessive per 2,5 miliardi di dollari. Con un rosso, a fine anno, di 15 miliardi, si poteva concludere che la somma degli utili realizzati dall'aviazione commerciale in quasi sessant'anni (dalla fine della seconda guerra mondiale ai giorni nostri) era più o meno uguale al totale delle perdite, nonostante un volume di traffico pagante (misurato in passeggeri/km e, nel caso delle merci, in tonnellate/km) in continua e costante crescita, anno dopo anno, con le sole eccezioni del 1991 (guerra del Golfo) e del 2001.

Bisogna ora vedere se, nella storia dell'aviazione commerciale, il 2001 sarà ricordato solo come un anno di difficoltà gravissime o anche come uno «spartiacque», destinato a segnare l'inizio di una profonda trasformazione del settore (del resto, attesa già da tempo). Nel pieno di una crisi più o meno devastante si usa pronosticare che «nulla sarà più come prima», ma quando la crisi si conclude vi è sempre una forte tendenza a tornare alla normalità precedente. All'inizio del 2002, lo shock esogeno dell'11 settembre poteva apparire, forse, meno devastante di quanto si fosse temuto in un primo momento, e già si prevedeva un avvio di ripresa per metà anno, compatibilmente con l'andamento dell'economia mondiale, in particolare di quella americana.

Quanto ai danni economici subiti dalle compagnie aeree in seguito agli attentati dell'11 settembre, è interessante osservare che, a Washington, con un'amministrazione repubblicana nominalmente ultraliberista, il Congresso approvò in pochi giorni un pacchetto di interventi a sostegno delle società americane per un valore di 15 miliardi di dollari, di cui 5 miliardi in aiuti liquidi e 10 sotto forma di garanzia federale a eventuali prestiti stipulati dalle compagnie stesse. A Bruxelles, invece, la Commissione Europea, nonostante le presunte propensioni al dirigismo che molti le rimproverano, adottò un impeccabile approccio liberista, motivato fra l'altro dalla convinzione che fosse inutile iniettare altri fondi pubblici nel settore, bisognoso, in primo luogo, di essere ristrutturato, con una serie di fusioni.

Sarebbe un grave errore identificare la crisi del trasporto aereo del 2001 solo come una conseguenza dell'11 settembre. Gli attentati, come si è detto, hanno trasformato una crisi incipiente in una vera e propria catastrofe, estremamente costosa in termini di perdite economiche, ma di durata relativamente limitata e che non sembra aver provocato profonde distruzioni nella struttura del settore. Sono state gravemente, o anche mortalmente, danneggiate le compagnie che già si trovavano in condizioni più o meno precarie. Altre, invece, sono rimaste quasi indenni, come ad esempio Air France in Europa, o diventate persino più forti e vivaci di prima, come l'americana Southwest (che da quasi trent'anni chiude sempre in attivo) e le europee Ryanair e EasyJet. Il collasso di Swissair e Sabena ha preceduto di alcuni mesi gli attentati (nonostante il fallimento di Swissair sia stato formalizzato subito dopo) e, all'epoca, i due crack potevano essere visti non quali fatti isolati, bensì come segni premonitori di altre scosse sismiche che, entro breve, avrebbero potuto destabilizzare il mondo delle compagnie.

La parte «non 11 settembre» della crisi del 2001 ha certo una rilevante componente congiunturale: il rallentamento dell'economia mondiale, il forte rincaro del petrolio, l'aumento del costo del lavoro e, per quanto riguarda gli Stati Uniti, vertenze sindacali piuttosto difficili. La componente non congiunturale è costituita dall'aspra competizione di mercato, che ha ridotto i già esigui margini, e dalle ingenti (e forse poco previdenti) spese per l'acquisto di nuovi aerei e per la corsa a ulteriori fusioni e acquisizioni.

Nel 2000, ad esempio, le compagnie hanno ordinato a Airbus e Boeing poco più di 1100 aerei, per un valore complessivo nominale

stimabile sui 90 miliardi di dollari, nella prospettiva di un continuo boom del trasporto aereo a breve, medio e lungo termine. Nel 2001 American Airlines ha acquistato per 500 milioni di dollari la moribonda Twa (compresi i suoi debiti, pari a 3,5 miliardi di dollari), guadagnando così il primo posto nella graduatoria delle compagnie degli Stati Uniti, fino ad allora detenuto da United Airlines. Questa, a sua volta, era disposta a offrire più di 4 miliardi di dollari per prendersi la US Airways, inclusi i suoi debiti per circa 8 miliardi, ma ha dovuto rinunciare per gli ostacoli frapposti dalle autorità.

Nella visione dei più, tuttavia, la futura ristrutturazione è definita quasi esclusivamente in termini di concentrazione. La necessità di una drastica riorganizzazione a livello mondiale è vivacemente sostenuta, tra gli altri, dal segretario generale della Iata, Pierre Jeanniot. Il settore, secondo Jeanniot, ce la farà a superare la crisi post 11 settembre e, per quanto duramente provato, potrebbe uscirne con nuove strutture e più forte di prima, purché le compagnie, i gestori di infrastrutture (cioè, in primo luogo, gli aeroporti e il sistema di gestione del traffico) e i governi perseguano un progetto comune. Gli aspetti chiave di questo progetto sono, naturalmente, la liberalizzazione a livello globale e la concentrazione.

Fra Europa e Stati Uniti vi sono, però, significative differenze nella situazione attuale del settore (e, dunque, nelle trasformazioni necessarie). In Europa, la vera razionalizzazione del mercato, con fusioni e acquisizioni a livello transnazionale, deve ancora cominciare. Negli Stati Uniti invece, dove il trasporto aereo è dominato da sei grandi compagnie, vi sono forti resistenze ad altri accorpamenti per il timore che, alla fine, le sei *majors* si riducano a soli tre mastodonti disposti a spartirsi il mercato senza farsi troppa concorrenza. In Europa, in effetti, il trasporto aereo è pienamente liberalizzato, ma le compagnie restano nazionali, mentre fusioni e acquisizioni transnazionali sono ancora un fenomeno limitato e non sempre di successo. In prospettiva, si dà ormai per scontato che in Europa vi sarà spazio solo per tre grandi compagnie, ciascuna con il suo stormo di partecipate o alleate, e i nomi, naturalmente, sono quelli di Air France, British Airways e Lufthansa. In un'Europa ove, salvo poche eccezioni, i paesi membri dell'Unione hanno rinunciato alle proprie monete in nome dell'euro, le «compagnie di bandiera» rappresentano ormai un anacronismo.

Tuttavia, vi sono ancora molti ostacoli alla nascita di compagnie genuinamente europee. Il più importante è dato dal fatto che, se lo

spazio interno europeo è completamente liberalizzato (così, ad esempio, una società britannica può acquisire il 100 per cento di una società spagnola, oppure operare voli interni in Germania), i collegamenti con i paesi non Ue sono ancora regolati da complessi accordi bilaterali. Così, nell'esempio proposto, quella compagnia spagnola, che magari operava voli su Buenos Aires, dopo l'acquisizione non sarebbe più spagnola, ma britannica, pertanto non rientrerebbe più nel «bilaterale» tra Spagna e Argentina. O, ancora, la compagnia britannica, pur potendo operare voli in Germania, diciamo tra Amburgo e Francoforte, o dalla Germania verso un terzo paese europeo, ad esempio tra Monaco e Firenze, non potrebbe però volare dalla Germania verso destinazioni non Ue.

Vari paesi europei – tra cui Francia, Germania, Italia, Olanda – hanno concluso, o stanno negoziando, accordi *open skies*, cioè di ampia liberalizzazione aerea, con gli Stati Uniti, traendone notevoli vantaggi in termini di sviluppo del proprio traffico aereo. Gli Stati Uniti, tra l'altro, pongono la conclusione di un accordo *open skies* come condizione preliminare affinché le loro autorità antitrust diano il benestare a un'alleanza strategica tra una compagnia americana e una di un paese europeo. Questi accordi, però, distorcono in vario grado il processo di liberalizzazione in Europa e sono contestati dalla Commissione di Bruxelles. Probabilmente, la vera rivoluzione del trasporto aereo in Europa si avrà solo fra alcuni anni, se e quando verrà concluso un accordo *open skies* tra Unione Europea e Stati Uniti.

Non bastano, tuttavia, le ristrutturazioni. C'è bisogno anche di radicali cambiamenti nella «mentalità» aeronautica, ad esempio a livello politico o di opinione pubblica, e forse pure nella «cultura imprenditoriale» del settore. «Il trasporto aereo – ha affermato Michael O'Leary, amministratore delegato di Ryanair – è ancora gestito da persone che hanno sempre preferito giocare con gli aerei piuttosto che pensare a fare soldi». Un'affermazione certo drastica, con una punta di arroganza giovanile, nello stile informale di O'Leary, ma che probabilmente contiene più di un grano di verità. Allo stesso modo la pensa Stelios Haji-Ioannou, fondatore e presidente di EasyJet: «Il mondo dell'aviazione commerciale è pieno di romantici allocchi disposti a perdere denaro pur di poter dire che sono nel trasporto aereo, e quando sono in gioco i simboli nazionali, la tentazione è ancora più forte». L'iconoclastia di O'Leary e di Haji-Ioannou va presa seriamente, se non altro alla luce del successo delle loro due compagnie, tra le poche in Europa a essere passate attraverso la crisi del 2001 non solo indenni, ma decisamente rafforzate.

Un'analisicritica del trasporto aereo in Europa, più ponderosa e scientifica ma altrettanto drastica, viene da uno studio di Credit Suisse First Boston, pubblicato poco prima dell'11 settembre, la cui principale conclusione è che le compagnie aeree europee distruggono valore anziché crearlo. In Europa, secondo lo studio, il settore impiega capitali per poco più di 90 miliardi di euro (di cui poco più di 80 in aeromobili) e il ritorno sul capitale investito è di sole 0,9 volte. Soltanto Ryanair e EasyJet, oltre a Finnair, hanno presentato un rapporto positivo tra redditività industriale e capitale investito.

Negli Stati Uniti non sembra che le cose vadano molto meglio. «Le compagnie americane mai hanno generato valore per i propri azionisti», ha scritto il giornalista economico Roger Lowenstein in una lunga inchiesta apparsa sul *New York Times*. Lowenstein cita anche un ex dirigente di Northwest Airlines, secondo il quale le compagnie statunitensi operano esclusivamente come «accumulatori di soldi» per gli enti governativi che le tassano, per le industrie che forniscono aerei e attrezzature, per le banche che concedono loro prestiti e, infine, per i dipendenti che «inghiottono» quasi il 40 per cento dei costi operativi, ma non per gli azionisti.

Il «nuovo ordine» mondiale del trasporto aereo

Le nuove proiezioni post 11 settembre della Iata per il periodo 2001-2005, pubblicate all'inizio del 2002, ipotizzano una vera ripresa del trasporto aereo, a tassi precrisi, a partire dal 2003. Ciononostante, per l'intero quinquennio considerato, la Iata indica una crescita del traffico passeggeri a un tasso medio annuo del 3,5 per cento (contro il 4,7 per cento previsto in precedenza) sulle rotte internazionali regolari (esclusi cioè i voli charter) e dell'1,6 per cento sulle linee interne (contro una precedente previsione del 2,8 per cento). La crescita media annua prevista per l'Europa è del 4 per cento.

Come sarà il futuro «ordine» mondiale del trasporto aereo? Il modello più diffuso e condiviso più essere denominato «3-3-3», ovvero «triplo tre»: tre mega alleanze di compagnie a livello globale, tre supercompagnie negli Stati Uniti e tre gruppi in Europa. Il modello è plausibile nella sua semplice eleganza, ma non per questo certo.

Le tre mega alleanze, per il vero, ci sono già: Star (guidata da Lufthansa e United), Oneworld (guidata da British Airways e American Airlines) e SkyTeam, formata da Air France e Delta e di cui fa parte, tra gli altri, Alitalia. Il requisito chiave di un'alleanza globale è avere due leader principali, cioè una grande compagnia europea e una americana, e una gamma sufficientemente ampia di altri partner europei, asiatici (Oceania compresa) e possibilmente latinoamericani. Tutt'e tre rispecchiano queste esigenze, ma SkyTeam, pur avendo solidi partner, è ancora giovane e con un numero di partecipanti limitato, mentre Oneworld ha un futuro forse incerto perché l'alleanza strategica tra British Airways e American Airlines, che deve costituirne l'ossatura, non riesce a concretizzarsi a causa dell'opposizione delle autorità antitrust americane.

Le reali prospettive dell'esperienza delle alleanze globali, così come le conosciamo oggi, sono tuttora difficili da valutare. Il consolidamento a livello globale è necessario, ma le odierne alleanze potrebbero rivelarsi fragili e potenzialmente instabili. Si tratta, del resto, di una formula in un certo senso provvisoria: un surrogato pratico delle fusioni e partecipazioni sul piano internazionale, ormai all'ordine del giorno praticamente in tutti i settori economici (compresa l'industria della difesa) a eccezione del trasporto aereo, in cui sono pressoché impossibili in virtù di vecchi accordi e regolamenti che, quasi certamente, spariranno nei prossimi anni.

Quanto agli Stati Uniti, la formula delle tre super *majors* è realistica, e vi sono continue spinte in tal senso, ma è una possibilità vista molto negativamente dal Congresso. Del resto, la *deregulation* della fine degli anni Settanta aveva lo scopo di sviluppare la competizione di mercato con un maggior numero di compagnie, e non certo di favorire una progressiva concentrazione oligopolistica.

In Europa, infine, anziché un semplice «tre», si potrebbe verificare un modello diverso, un altro «triplo tre».

Il primo «tre» sta per «treno», perché è prevedibile che, nel mercato interno, i treni ad alta velocità saranno competitivi con i voli di linea sulle tratte medio-lunghe con tempi di percorrenza, via rotaia, sino a tre-quattro ore, come del resto si è già visto in Francia con il Tgv.

Il secondo «tre» indica i tre grandi gruppi attualmente esistenti, ossia probabilmente Air France, British Airways e Lufthansa, con l'incognita, all'inizio del 2002, della futura collocazione di Klm, unico vettore europeo medio-grande ancora senza partner europei, e

di Swiss, la nuova compagnia nata dalle ceneri di Swissair e della quale sembra una fotocopia. A ciò bisogna aggiungere le incertezze sul futuro di British Airways, duramente penalizzata dalla crisi post 11 settembre (il 50 per cento dei suoi utili è generato sulle rotte del Nord Atlantico) e in perdita sul mercato interno europeo.

Nel modello «triplo tre»-Europa, i tre grandi gruppi dovrebbero dedicarsi quasi esclusivamente ai collegamenti a lungo raggio, soprattutto verso destinazioni non Ue. Quanto al mercato «domestico», questo verrebbe lasciato al terzo «tre»: ovvero, tre (o poco più) compagnie *low cost*, come Ryanair e EasyJet, caratterizzate da bassi costi operativi, tariffe «stracciate» e grande flessibilità.

In Europa, le *low cost* hanno solo il 5 per cento circa del mercato e molti le considerano compagnie per giovani saccopelisti squattrinati o poco più. Negli Stati Uniti, Southwest, la «madre di tutte le compagnie *low cost*», ha il 25 per cento del mercato domestico, è in continua crescita e gode di una salute di ferro. Grazie alla flessibilità operativa è riuscita, nel 2001, a estendere la propria rete mentre le *majors* riducevano i voli ed eliminavano i collegamenti meno remunerativi. All'inizio del 2002, il successo di Southwest si misurava con una capitalizzazione di Borsa di gran lunga superiore a quella delle *majors*. Lo stesso è avvenuto in Europa con Ryanair che, per alcuni giorni, si è trovata ad avere una capitalizzazione superiore a quella di British Airways.

Il successo di Ryanair, dopo dieci anni di crescita costante, non si prospetta effimero. Numero uno delle *low cost* europee, Ryanair aspira ora a diventare il numero uno in assoluto nei collegamenti interni europei. Nel pieno della crisi post 11 settembre, ha ordinato 150 aerei Boeing 737 per un valore complessivo, ai prezzi di listino, di 9 miliardi di dollari, con un'opzione per altri 50 aerei dello stesso modello. La sua flotta, all'inizio del 2002, era di 44 B737.

Le *low cost* come Ryanair e EasyJet potrebbero diventare il futuro paradigma dei collegamenti aerei sul mercato interno europeo. Il loro modello è molto semplice, ma non è detto che sia facilmente imitabile. E certo non basta non servire il caffè a bordo per essere davvero *low cost*. Lo dimostra il fatto che altre *low cost*, a loro tempo create da compagnie tradizionali, non hanno certo avuto un successo sia pure lontanamente paragonabile a quello di Ryanair e EasyJet. Ciò suggerisce che il possibile nuovo paradigma delle *low cost* richieda anche una piccola rivoluzione a livello di cultura aziendale.

2.3. Industria aerospaziale, la vera «new economy» è qui

Un brusco risveglio

Sino all'11 settembre, i discorsi sulle prospettive dell'industria aeronautica e spaziale a livello mondiale irraggiavano uno scintillante ottimismo a ventiquattro carati, giustificato dai fatti e da credibili proiezioni a medio e lungo termine. Nel futuro dell'aerospazio giocavano due principi polari: massima espansione e massima concentrazione.

L'espansione senza limiti era quella dei mercati e dei *mega bucks*, i «megadollari» che essi avrebbero generato. Così, ad esempio, per i velivoli commerciali da oltre 100 posti si prevedeva una domanda mondiale complessiva, tra il 2001 e il 2019, di quasi 15 mila aeromobili, per un totale di 1300 miliardi di dollari: una grossa torta da tagliare in due sole fette più o meno uguali, una per il costruttore americano Boeing, l'altra per l'europeo Airbus. Nel settore militare, con la gara per il Jsf (il futuro aereo da caccia americano), si prospettava una commessa «sicura» di 3000 aerei per circa 200 miliardi di dollari, più altri 200 in probabili export.

In breve, era più che mai appropriato il modo di dire americano «the sky is the limit». E anche al di là del cielo, nello spazio, nonostante il clamoroso fallimento di Iridium e di altre costellazioni satellitari per telefonia mobile, la prospettiva era di uno sviluppo continuo dell'impiego commerciale dei satelliti, non più soltanto per televisione e telecomunicazioni, ma con una gamma di applicazioni pratiche sempre più estesa, da Internet via satellite alla telelettura – dallo spazio – dei contatori del gas.

Se il principio della massima espansione aveva a che fare con la domanda, quello della massima concentrazione riguardava, sul lato dell'offerta, il numero via via decrescente dei grandi attori, ovvero la tendenza quasi inarrestabile verso un oligopolio sempre più ristretto (tabella 2.4).

L'industria aerospaziale civile e militare è un business da 200 miliardi di dollari all'anno, fondamentalmente nordamericano (Stati Uniti e Canada) ed europeo, con un'appendice brasiliana, grazie allo strepitoso successo mondiale di Embraer nel settore degli aerei regionali fino a 100 posti. Russia e Cina sono sul mercato della messa in orbita di satelliti commerciali, ma l'industria aeronautica russa

Tabella 2.4. Le dieci principali imprese aerospaziali per valore di mercato

	2001		*1996*	
	Società	*Valore di mercato in miliardi di dollari*	*Società*	*Valore di mercato in miliardi di dollari*
1	Boeing	55,88	Boeing	29,37
2	United Technologies Corp.	39,22	Hughes Electronics	24,29
3	Hughes Electronics	31,04	Lockheed Martin Corp.	16,70
4	Bombardier Inc.	20,94	United Technologies Corp.	13,32
5	Lockheed Martin Corp.	16,55	Raytheon	12,74
6	Eads	15,89	Rockwell	11,69
7	General Dynamics Corp.	15,53	McDonnell Douglas	11,03
8	BAE Systems	14,93	British Aerospace	5,86
9	Raytheon	10,52	Rolls-Royce	5,08
10	Northrop Grumman	7,56	Bombardier Inc.	4,69

Elaborazione su dati *Business Week,* valori arrotondati

è in semiletargo dalla fine dell'Urss (potrebbe presto rientrare in scena, nel settore dei velivoli militari) e quella cinese è praticamente fuori del mercato mondiale.

Negli Stati Uniti prima e in Europa poi, la «ristrutturazione» degli anni Novanta aveva drasticamente ridotto, pressoché dimezzato, il numero dei grandi protagonisti industriali. Nel 2001, i *prime contractors* americani si contavano sulle dita di una mano; lo stesso succedeva per gli europei, i quali avevano acquisito dimensioni paragonabili ai loro rivali statunitensi, anche se nel complesso le dimensioni dell'industria aerospaziale americana sono all'incirca doppie rispetto a quella europea.

Negli Stati Uniti, al vertice dell'aerospazio sono rimasti Boeing, Lockheed Martin, Raytheon e Northrop Grumman, mentre altri due grandi, Hughes e Loral, dopo aver ceduto varie attività (aeronautica, missili, elettronica militare), si sono concentrati nel settore dei satelliti e dei servizi satellitari, e alla fine Hughes, numero uno mondiale dei satelliti, è stato acquistato da Boeing.

Un po' più intricata la situazione in Europa, dove sono presenti due grandi poli: l'inglese BAE Systems, nata dalla fusione tra British Aerospace (BAe) e Gec Marconi, e l'Eads, società formata da Aerospa-

tiale-Matra (Francia), Dasa (Germania) e Casa (Spagna). A questi due grandi poli si aggiungono, tra gli altri, la francese Alcatel (satelliti), l'italiana Alenia (aeronautica e spazio), oltre alla svedese Saab (peraltro legata a BAE) e la francese Dassault (aerei da caccia e jet d'affari), nella quale, però, Eads ha una quota di poco meno del 50 per cento.

Infine, va ricordato il consorzio industriale Airbus, trasformatosi in una vera società per azioni di cui Eads possiede l'80 per cento e BAE il restante 20. Le attività satellitari di BAE e di Eads sono confluite in Astrium, e quelle missilistiche nella Mbda, divenuta leader mondiale del settore e nella quale Finmeccanica ha una quota del 25 per cento.

A metà del 2001 sembrava che le imprese americane ed europee sopra elencate, una decina o una dozzina a seconda delle classificazioni, fossero, in prospettiva, già troppe rispetto ai canoni del nuovo capitalismo globale. Da qui la profezia secondo la quale, entro la fine del decennio, di veri big mondiali dell'aerospazio ne sarebbero rimasti, sì e no, non più di tre o quattro. Ci si attendeva così una nuova ondata di concentrazioni caratterizzata, oltre che da fusioni e acquisizioni, da accordi di partnership tra colossi europei e americani. E già si parlava dell'ipotesi, più o meno futuribile, di una fusione tra la britannica BAE Systems e l'americana Boeing.

Tuttavia, sempre a metà del 2001, a Bruxelles, l'antitrust europeo si opponeva all'ultima megafusione americana, quella tra General Electric (GE) e Honeywell, un'operazione da 45 miliardi di dollari che avrebbe creato un colosso con posizioni troppo dominanti nei comparti dell'avionica e della motoristica. Quest'azione può considerarsi parallela alla decisione, pochi anni prima, del Pentagono di impedire la progettata fusione tra Lockheed Martin e Northrop Grumman, che minacciava di ridurre sotto la soglia di sicurezza la competizione nel settore dell'industria per la difesa.

I due episodi suggeriscono (ma è ancora solo un'ipotesi) che, nonostante la profezia «non più di tre o quattro super big mondiali», ulteriori spinte al gigantismo nell'industria aerospaziale civile e militare potrebbero presto trovare crescenti resistenze a livello economico e politico. Il «no» europeo alla fusione GE-Honeywell sollevò aspre polemiche negli Stati Uniti, e alcuni membri del Congresso chiesero ritorsioni commerciali nei confronti della Ue. In realtà, contro quella fusione si erano mobilitati anche grandi gruppi americani, tra i quali United Technologies e Rockwell.

Sempre a metà 2001, uno dei temi più di moda era l'aspro duello commerciale tra Airbus e Boeing sul mercato globale degli aerei di linea. A giugno, durante il Salone aeronautico di Le Bourget, a Parigi, quella rivalità, per la gioia dei media, aveva preso la piega di una petulante campagna di scambi polemici. Airbus era in forte crescita, Boeing sulla difensiva e apparentemente in difficoltà. Punto più, punto meno, i due erano pressoché alla pari. La vera posta in gioco era a medio e lungo termine: chi avrebbe stabilito lo standard degli aerei da trasporto commerciale nei successivi decenni?

A Le Bourget, l'aggressiva fiducia di Airbus era, però, solo un aspetto del crescente successo e delle grandi potenzialità dell'aerospazio europeo. Un editoriale di *Aviation Week & Space Technology*, l'autorevole settimanale americano diffuso in tutto il mondo tra i professionisti del settore, pose persino la questione se l'Europa non fosse ormai prossima ad assumere un ruolo dominante nell'industria aerospaziale. Le Bourget 2001, si sosteneva nell'articolo, può segnare un punto di svolta, l'inizio di una serie di assestamenti sismici che potrebbero portare da un indiscusso predominio americano a una parità tra Europa e Stati Uniti, e forse anche a una futura superiorità europea.

Nel corso degli anni, infatti, l'industria aerospaziale europea, a dispetto delle sue dimensioni ridotte rispetto a quella americana, e nonostante la sua trascorsa frammentazione a livello nazionale, ha acquisito posizioni di primo piano, o anche di vero e proprio primato, in molti settori oltre a quello degli aerei commerciali.

Arianespace detiene circa il 50 per cento del mercato mondiale dei lanci di grandi satelliti (perlopiù commerciali) in orbita geostazionaria, e Ariane-5 è il vettore commerciale più avanzato e potente oggi in servizio, con almeno un paio d'anni di vantaggio sui prossimi modelli americani di nuova generazione. Con Eurocopter e Agusta-Westland, l'Europa è il numero uno mondiale nel settore degli elicotteri. Nella motoristica, la britannica Rolls-Royce è uno dei «tre grandi» mondiali (in competizione con i costruttori americani GE e Pratt & Whitney), mentre la francese Snecma è al quarto posto, ma è anche partner al 50 per cento di GE nella produzione del motore jet più venduto al mondo. L'Eurofighter, realizzato da BAE Systems, Eads e Alenia, e da poco entrato in fase industriale, è l'aereo da caccia più avanzato a livello mondiale tra quelli oggi in produzione. Astrium, Alcatel e Alenia Spazio hanno posizioni di eccellenza nel settore dei satelliti. E il futuro sistema di navigazione globale

satellitare Galileo sarà competitivo, sul piano commerciale, con il Gps americano.

Queste prospettive ottimistiche hanno dovuto essere accantonate per dedicarsi alla più immediata priorità di sopravvivere ai contraccolpi economici dell'attacco alle Torri Gemelle. Per quanto riguarda le compagnie aeree, solo le poche passate, più o meno indenni, attraverso la crisi hanno potuto ordinare nuovi aerei, quasi certamente a prezzi di saldo. Per il resto, si è registrata una pioggia di disdette di precedenti ordini e di richieste di dilazionare nel tempo la consegna di aerei già acquistati, oltre al rinvio a tempi migliori della firma di nuovi contratti.

Airbus e Boeing hanno dovuto rivedere i propri programmi industriali in vista di un drastico rallentamento dei ritmi di produzione e consegna nel 2002 e 2003. Salvo altre crisi internazionali, nel 2003 il traffico passeggeri e merci dovrebbe già essere in netta ripresa, ma non è detto che ciò si rifletta sulla domanda di aerei. Dopo l'11 settembre, infatti, le compagnie hanno ridotto la capacità mandando in deposito centinaia di velivoli, molti dei quali non rientreranno più in linea, perché già quasi alla fine della loro vita commerciale, oppure saranno trasformati in aerei tutto-merci. Gli altri torneranno in servizio via via che l'andamento del traffico lo renderà possibile. Nel frattempo, però, non poche compagnie avranno cessato di operare e altre avranno ridimensionato la propria offerta. Ciò implica un surplus di mezzi ancora economicamente efficienti, che potrebbe rallentare la ripresa della domanda di aerei nuovi.

Esiste, naturalmente, una «valvola di sfogo», rappresentata dalla produzione militare. Nell'industria aeronautica, però, non è sempre facile, o attuabile, compensare con una maggiore produzione militare la caduta di ordini commerciali, o viceversa. Bisognerà vedere se, dopo la guerra in Afghanistan, vi sarà una nuova pioggia di commesse. Comunque, Boeing ha subito ricevuto ordini per un nuovo lotto di aerei da trasporto pesante C-17, che proprio in Afghanistan hanno mostrato ottime caratteristiche d'impiego. Per Boeing c'è anche la prospettiva di un altro importante ordine di nuovi aerei cisterna, ma qui il Pentagono ha dovuto rinunciare a un acquisto diretto e indire un'apposita gara, cui è stato ammesso anche Airbus. Quanto ad Airbus, a fine 2001 è stato finalmente dato il via, dopo una gestazione di quasi dieci anni dovuta a continue esitazioni politiche, al programma del nuovo aereo da trasporto militare A400M.

L'industria della difesa americana trarrà benefici dal massiccio aumento della spesa militare deciso dalla Casa Bianca dopo gli attacchi dell'11 settembre. L'Europa, quasi certamente, non potrà fare altrettanto. Tuttavia, la guerra in Afghanistan ha riportato in luce il crescente divario militare tra Stati Uniti ed Europa. È possibile che l'analisi di questa esperienza conduca, in Europa, alla definizione di nuovi requisiti e all'avvio di nuovi programmi, probabilmente nei settori dell'elettronica e dell'informatica militare, dei satelliti, del trasporto strategico, delle munizioni a guida laser e degli aerei-robot.

Un quesito per il «dopo 11 settembre» è se il clima politico dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa sarà favorevole allo sviluppo di cooperazioni industriali nel settore dell'aerospazio oppure se si aprirà una fase di aspra competizione. Verso la fine del 2001, ad esempio, si diceva ormai apertamente che gli Stati Uniti stessero esercitando fortissime pressioni sull'Europa affinché rinunciasse al programma del sistema satellitare Galileo, futuro rivale del loro Gps.

Dietro alle concentrazioni, un settore veramente globale

Nonostante i rivolgimenti che ha provocato, l'11 settembre non ha cambiato in modo radicale i «fondamentali» del settore aeronautico e spaziale. Le prospettive di crescita restano grossomodo le stesse di prima, anche se leggermente spostate nel tempo. Salvo nuovi shock esogeni, l'industria aerospaziale appare caratterizzata da tre tendenze di lungo periodo:

a. risulterà sempre più orientata alla produzione civile anziché a quella militare;
b. i suoi mercati e processi produttivi assumeranno caratteristiche sempre più «globali»;
c. le variabili chiave destinate a connotare il settore saranno sempre più la crescita dell'economia mondiale e i ritmi del processo di globalizzazione.

Se si guarda, ad esempio, al mercato mondiale degli aerei commerciali, questo, come si è già visto, risulta saldamente in mano a due soli costruttori (Airbus e Boeing), più pochi altri nel settore dei velivoli «regionali» fino a 100 posti. Ma anche qui il numero dei costruttori si riduce a due o tre. Saab è uscita dal settore pochi anni

fa. BAE Systems ha deciso di fare altrettanto. Fairchild Dornier è fallita nell'aprile 2002. Restano Bombardier (Canada) ed Embraer (Brasile), oltre ad ATR (una *joint venture* tra Eads e Alenia), che però opera nella «nicchia» dei turboelica. Dietro a tale facciata duopolistica, però, è in atto un processo di globalizzazione dell'industria, altrettanto significativo di quello – assai più appariscente – delle concentrazioni. Esso può rappresentare il tessuto connettivo di un settore sempre più integrato a livello mondiale.

Entrambi i produttori, infatti, si avvalgono di una sempre più vasta collaborazione tecnologica con altri paesi. Le fusoliere, o parti di fusoliere, di alcuni modelli Boeing, ad esempio, sono realizzate, tra l'altro, in Giappone e in Italia, mentre numerosi fornitori di Airbus hanno sede negli Stati Uniti. I motori di un tipico aereo Boeing o Airbus possono essere, a seconda delle scelta della compagnia che lo acquista, americani (prodotti dalla GE o dalla Pratt & Whitney) oppure europei (prodotti dalla Rolls-Royce). Poiché i motori costituiscono il 20-25 per cento del valore di un aereo, gli americani Boeing possono dunque essere molto «europei» e, viceversa, gli europei Airbus molto «americani». In aggiunta, a vari modelli di motori GE e Pratt & Whitney collaborano, a volte come «partner a rischio», con quote più o meno rilevanti, anche motoristi europei come Snecma, FiatAvio e Mtu. Gli esempi di questi incroci potrebbero continuare.

È inoltre interessante osservare che il settore della motoristica, con un giro d'affari sui 10 miliardi di dollari all'anno, sembra relativamente stabile e immune, almeno sinora, dalla febbre delle grandi fusioni. Qui, i «tre grandi» sono i già citati GE, Pratt & Whitney (del gruppo United Technologies) e Rolls-Royce. Nel 2001, l'annuncio della prossima privatizzazione della francese Snecma, al quarto posto nella graduatoria mondiale, fece pensare a un possibile riassetto del comparto, ma solo GE manifestò interesse a entrare nella Snecma, con la quale aveva già una lunga collaborazione. La stessa Snecma si propose come centro di coagulo di un nuovo polo europeo, formato da motoristi «minori» quali FiatAvio, Mtu e Volvo. Il progetto è plausibile ma, forse, di difficile realizzazione. Del resto, i motoristi «minori» sono tutti impegnati in grandi programmi industriali con i tre «maggiori», oltre ai progetti europei relativi ai motori dell'Eurofighter e del futuro aereo da trasporto militare A400M.

Negli Stati Uniti il processo di concentrazione prosegue ai «piani inferiori», mentre ai vertici dell'industria è ormai pressoché completato. Nondimeno, Boeing ha inglobato il settore satelliti della Hughes (il che peraltro non ha alterato il grado di competizione del settore), e Northrop Grumman, dopo la mancata fusione con Lockheed Martin, ha potuto acquisire due industrie elettroniche (Trw e Litton) e il maggiore cantiere navale militare, Newport News Shipbuilding, specializzato nella costruzione di grandi portaerei a propulsione nucleare, ed è comunque partner di Lockheed nel programma Jsf.

Per gli aerei militari spunta l'ombra del monopolio

Nel caso degli aerei da combattimento, vi è la prospettiva di un solo costruttore, dopo che Lockheed (con Northrop Grumman) ha vinto la fase preliminare della gara per il Jsf. Lockheed, inoltre, è capocommessa industriale del programma F-22 Raptor, cui peraltro partecipa anche Boeing. Non essendovi altri nuovi programmi per aerei da combattimento, Boeing rischia di dover uscire dal settore una volta concluse le commesse in corso. Tuttavia, occorreranno alcuni anni prima che il Pentagono assuma una decisione definitiva riguardo al Jsf. E Boeing sostiene che, nel frattempo, avrà messo a punto un nuovo velivolo da combattimento senza pilota che renderà obsoleto il Jsf prima ancora che inizi la sua produzione.

Il Jsf pone, in prospettiva, molti quesiti anche per il futuro dell'industria europea nel settore degli aerei da combattimento. BAE Systems fa parte del team Lockheed Martin e la Gran Bretagna prevede già di acquistare un gran numero di Jsf. Altre forze aeree europee sono interessate al Jsf e i rispettivi governi pensano ai possibili ritorni industriali di una partecipazione al programma.

In linea di massima, l'interesse europeo per il Jsf non compromette l'attuale programma Eurofighter, che prevede la consegna di 620 aerei a Gran Bretagna, Germania, Italia e Spagna entro il 2015. Tuttavia, in futuro il Jsf potrebbe essere di forte ostacolo all'acquisto dell'Eurofighter da parte sia di altri paesi europei che ora non fanno parte del programma, sia dei nuovi membri est-europei della Nato, già ora sottoposti a forti

pressioni per «comprare americano». Lo stesso vale per l'export sul mercato mondiale.

Il problema principale è che, se le industrie europee saranno sempre più attratte da una possibile partecipazione al Jsf, potrebbero ridursi, in Europa, l'interesse politico, nonché le risorse finanziarie e industriali, per il continuo aggiornamento tecnologico e lo sviluppo di nuove versioni dell'Eurofighter. Un programma come l'Eurofighter non si giustifica, oggi, se non esiste la ragionevole certezza che, con costanti evoluzioni tecnologiche, esso potrà restare sul mercato per i successivi trent'anni e forse più, come del resto è il caso del celebre F-16 americano, nato nei primi anni Settanta e tuttora in produzione.

Inoltre, i tempi di progettazione e sviluppo di un nuovo aereo da combattimento sono oggi molto lunghi. Per l'Eurofighter sono occorsi quindici anni prima di avviare la produzione industriale. Al netto dei ritardi dovuti a problemi politici, i tempi dell'Eurofighter non sono superiori a quelli di altri programmi analoghi, ad esempio del caccia francese Rafale o dell'americano F-22. Ciò significa che entro pochi anni le industrie europee dovranno avviare la progettazione del futuro aereo da combattimento che via via sostituirà l'Eurofighter e che, in linea di massima, dovrebbe essere pronto intorno al 2020. I tempi di avvio del successore dell'Eurofighter devono poi tenere conto dell'esigenza di conservare la grande capacità progettuale accumulata in Europa (non solo con l'Eurofighter, ma anche con il Rafale francese e il Gripen svedese), che in caso di ritardi rischia di disperdersi.

Alla fine del 2001, le grandi industrie europee attive nel settore militare si sono accordate per avviare il programma Etap (European Technology Acquisition Programme), primo passo verso un nuovo sistema d'arma aerea, successore dell'Eurofighter.

Per l'Europa rimane l'interrogativo se il «collante» europeo sia sufficientemente forte, oppure se l'attrazione di alleanze industriali con gli Stati Uniti possa essere, per alcuni, irresistibile. Esiste già, ad esempio, il caso dell'Italia che, nella prospettiva di accordi con grandi co-

struttori americani, non è entrata in Astrium (satelliti), ha rinunciato all'ultimo istante ad aderire al programma del nuovo aereo da trasporto militare A400M e (almeno per tutto il 2001) è parsa indecisa se partecipare alla compagine societaria di Airbus e acquisire una quota del programma A380, il futuro superjumbo europeo da oltre 550 posti che metterà fine a trent'anni di supremazia di Boeing nel settore degli aerei passeggeri a grande capacità e lungo raggio d'azione.

L'A380 è la «nuova frontiera» dell'industria aeronautica commerciale europea. Il progetto, per il cui sviluppo sono necessari investimenti nell'ordine di 10 miliardi di euro, è ancora una forte scommessa commerciale, come a loro tempo lo furono il celebre Jumbo 747 di Boeing e il supersonico europeo Concorde. Il primo è stato un enorme successo, ha rivoluzionato il trasporto aereo, è stato continuamente aggiornato ed è ancora in produzione benché ormai al tramonto. Il secondo, invece, ha rappresentato una grande realizzazione tecnologica e un clamoroso fallimento commerciale.

Airbus sostiene che esiste un mercato potenziale di circa 1500 aerei da oltre 550 passeggeri nell'arco di vent'anni. Tuttavia, è un mercato in gran parte nuovo e inesplorato. E la futura domanda di superjumbo dipende da numerosi fattori, tra cui l'intasamento del traffico nei grandi aeroporti (che certo favorisce aerei di maggiore capacità), le tecnologie di gestione del traffico aereo (che invece dovrebbero ridurre l'intasamento sulle grandi rotte), la politica delle compagnie e gli orientamenti del mercato. Dopo l'11 settembre, poi, bisogna tenere conto del fattore «sicurezza» dei voli; la prospettiva del dirottamento di un aereo con 600 persone a bordo è decisamente agghiacciante.

Comunque, l'A380 è necessario ad Airbus per essere sul mercato mondiale con una gamma completa di aerei, dai 100 posti in su, che non lasci alcun monopolio a Boeing. E, a parte alcune incognite – non quantificabili – di ordine «culturale», è ragionevole supporre che, nel caso peggiore, l'A380 rischi un mediocre successo, ma difficilmente un clamoroso fallimento commerciale.

All'A380, Boeing contrappone il progetto, peraltro ancora in fase iniziale, del Sonic Cruiser, un aereo di media capacità che potrà viaggiare a una velocità prossima a quella del suono, adatto a collegamenti intercontinentali diretti punto-punto senza passare per i grandi *hubs*.

In linea di massima, i due aerei si rivolgono a mercati diversi, quindi non sono necessariamente in competizione, ma entrambi so-

no innovativi. E uno dei due potrebbe, infine, stabilire il nuovo paradigma nel settore degli aerei commerciali, valido per i successivi trent'anni e più.

La concorrenza entra nello spazio

Fra tutti i settori di attività economica e industriale, quello dello spazio è certo uno dei più complessi e rilevanti per entità delle cifre in gioco. Un normale satellite per telecomunicazioni, ad esempio, può costare ben più di 100 milioni di dollari. Con le spese di lancio (altri 100 milioni circa, in cifra tonda), i premi assicurativi e altro, una volta giunto in orbita geostazionaria il suo costo complessivo si aggirerà sui 250 milioni di dollari. Da quel momento, però, se tutto va bene, cioè se non si verificano avarie in orbita, il satellite continuerà a generare dollari, minuto dopo minuto, giorno dopo giorno, per tutta la sua vita operativa, prevista sui tredici-quindici anni.

Nell'insieme, secondo alcune stime, lo spazio è un business da circa 120 miliardi di dollari, ossia oltre 250 mila miliardi di vecchie lire, all'anno. Se si escludono le attività non commerciali, ossia satelliti militari, scientifici e di servizio pubblico, il totale di questo mercato (che include anche le antenne paraboliche degli abbonati alle televisioni via satellite) si colloca sugli 80 miliardi di dollari, almeno 180 miliardi di vecchie lire. Può risultare sorprendente che, di tali 80 miliardi, la parte che compete al costosissimo hardware spaziale sia relativamente contenuta: circa 16 miliardi di dollari per i satelliti e poco più di 8 miliardi per la loro messa in orbita, vettore compreso. In effetti, a far salire la cifra d'affari sono i fornitori di servizi satellitari: nel 2000, il loro fatturato ha sfiorato i 40 miliardi di dollari, con una crescita di quasi il 30 per cento sul 1999, e la prospettiva di superare i 70 intorno al 2005.

La gamma dei servizi satellitari, commerciali o civili, già operativi o in programma, non fa che allargarsi: non solo televisione e telecomunicazioni, ma anche trasmissione dati per le imprese, Internet ad alta velocità, gestione del traffico, telerilevamento e persino telelettura dei contatori domestici della luce e del gas. Le immagini terrestri ad alta risoluzione trasmesse dai satelliti sono ormai liberamente disponibili e hanno un mercato potenziale stimato a circa un miliardo di dollari l'anno. L'americana Boeing (che, oltre ad aerei e sistemi per la difesa, costruisce anche vettori spaziali e satelliti) propone un

sistema per la trasmissione digitale diretta di spettacoli cinematografici dal satellite a centinaia di sale in ogni parte del mondo. Il futuro sistema europeo di posizionamento e navigazione satellitare Galileo, progettato sin dall'inizio per impieghi civili e commerciali, a differenza del Gps americano, nato come sistema militare con applicazioni civili, permetterà, tra l'altro, di eliminare gli intasamenti delle rotte aeree più battute e quintuplicare la loro capacità di traffico.

L'insieme di queste applicazioni attuali o future dei satelliti è stato definito, da Scott Sacknoff, presidente dell'International Space Business Council, una «economia invisibile» – perché raramente ce ne rendiamo conto – altrettanto importante, o forse ancora più importante, della *new economy* basata su Internet. È ormai presente quasi ovunque. Persino in un'operazione semplice come ritirare contante da uno sportello Bancomat c'è quasi sempre di mezzo un satellite. Per le imprese, ha affermato Sacknoff, i satelliti non sono più una «tecnologia», ma un normale «attrezzo» di lavoro. Nel prossimo futuro l'industria aerospaziale offrirà un'ampia scelta di satelliti per i più svariati impieghi e di tutte le taglie, dai grandi modelli da oltre 5 tonnellate per telecomunicazioni, fino ai satelliti «personali», non più grandi di un pallone da calcio, o anche meno, e del peso di pochi chilogrammi.

Nonostante l'ottimismo appaia giustificato in linea generale, e il business dei satelliti sembri destinato a una continua crescita, sostenuta dallo sviluppo di sempre nuove applicazioni, è difficile tradurre tali potenzialità in proiezioni quantitative affidabili, almeno per ciò che riguarda l'industria dei satelliti e dei vettori spaziali. Molte proiezioni pubblicate in anni anche recenti si sono poi dimostrate eccessivamente ottimiste. Nel 1999, ad esempio, una delle più note società di consulenza del settore prevedeva, per il periodo 2000-2009, la messa in orbita di più di 1400 satelliti, di cui 300 militari, per un valore totale di 130 miliardi di dollari. Ciò comportava il fabbisogno di 850-900 vettori spaziali per altri 50 miliardi di dollari, comprese le spese di lancio. Molti progetti annunciati e confermati non si sono in seguito materializzati, oppure sono stati rinviati nel tempo, o ridimensionati, oppure si trattava semplicemente di *paper satellites*, satelliti sulla carta che non hanno sollevato interesse o avuto i necessari finanziamenti.

Pochi anni fa, i numerosi progetti di «costellazioni» satellitari per telefonia mobile, ciascuna formata da decine di piccoli satelliti in or-

bita bassa o media, per svariati miliardi di dollari, avevano generato (come le prime punto.com della *new economy*) una grande «bolla» di aspettative che si è rapidamente sgonfiata dopo il clamoroso insuccesso commerciale di Iridium e Globalstar. Intanto, però, l'atteso boom delle «costellazioni», oltre che di molte altre iniziative satellitari, commerciali e civili, aveva elettrizzato l'industria aerospaziale e stimolato lo sviluppo di nuovi vettori di media capacità ottimizzati per i requisiti delle «costellazioni». Ne consegue che, tra pochi anni, in questo segmento del mercato dei lanci in orbita bassa o media, si potrebbe verificare un forte surplus di capacità. Vi è, d'altra parte, la possibilità che, nel frattempo, si crei una nuova e significativa domanda di lanci grazie allo sviluppo di altri impieghi commerciali o civili, oggi ai primi passi, come il telerilevamento.

Più agevoli e relativamente più affidabili sono, invece, le proiezioni relative ai grandi satelliti in orbita geostazionaria (Geo), che comunque vanno sempre prese con cautela. Secondo uno studio condotto nel 2001 per conto dell'Agenzia federale americana per l'aeronautica, nel prossimo decennio se ne dovrebbe lanciare in media una trentina ogni anno. Anche se la crescita risulta ben più lenta di quanto si prevedeva ancora pochi anni fa, entro un decennio il numero dei satelliti in Geo passerà a circa 600 unità, contro i 250 degli anni Novanta e i 70 del decennio precedente. I futuri satelliti di questo tipo avranno una massa ben superiore rispetto agli attuali, saranno molto più potenti (cioè avranno a bordo molti più ripetitori) e forse avranno una vita operativa più lunga. Ciò può voler dire che, con il tempo, il fabbisogno di nuovi satelliti Geo per telecomunicazioni potrebbe stabilizzarsi o persino diminuire, e con esso l'attività di lancio. Vi è, però, la concreta prospettiva di incrementi della domanda grazie a nuove applicazioni, ad esempio servizi Internet e multimediali.

Se il futuro è roseo per le applicazioni, restano parecchie incertezze circa l'evoluzione del mercato dei lanci. Esiste il rischio che anche nel segmento Geo, come in quello dei lanciatori medi, si verifichi un eccesso di offerta, soprattutto dopo l'entrata in servizio dei vettori americani di nuova generazione e grande capacità di carico in competizione con l'europeo Ariane-5. Nel 2002, la nuova versione di Ariane-5 avrà una capacità di carico di 10 tonnellate, quindi potrà mettere in orbita due satelliti di grande dimensione. I lanci doppi consentono un notevole risparmio unitario, ma al contempo

sono un'arma a doppio taglio, perché se la domanda non cresce il numero complessivo di lanci non consente di remunerare l'ingente costo di sviluppo del vettore stesso. Questo è un problema chiave dell'industria spaziale: lo sviluppo di nuovi vettori e nuovi satelliti standard (cioè il bus, o «carrozza» che trasporta il «carico utile» richiesto dal committente) ha costi davvero elevati, che poi si ripartiscono su un numero relativamente limitato di esemplari.

Il mercato spaziale (satelliti e lanciatori) è oggi molto competitivo, con numerosi *new entrants*, i quali però hanno un ruolo relativamente limitato. Questo perché la tecnologia satellitare di base è ormai molto diffusa e, in pratica, qualsiasi paese dotato di una struttura industriale abbastanza moderna, e di un buon Politecnico, può realizzare un proprio satellite, soprattutto di ricerca scientifica, con una spesa limitata, o partecipare a programmi internazionali. Tra i nuovi membri del «club dello spazio» con ambizioni commerciali nei settori dei satelliti, dei vettori leggeri e delle basi di lancio vi sono, tra gli altri, India, Israele, Brasile e Australia. L'Italia entrerà presto in scena con il vettore leggero Vega, di FiatAvio, concepito per il mercato dei satelliti relativamente piccoli da immettere in orbite basse o medie.

Nonostante queste aperture, una mezza dozzina di gruppi industriali americani ed europei costituisce il «nocciolo duro» del mercato. Boeing è divenuto il numero uno mondiale dopo aver inglobato Hughes; gli altri due americani sono Lockheed Martin e Loral. I big europei sono Astrium (in cui sono confluite le attività satellitari di Eads e BAE Systems), la francese Alcatel e l'italiana Alenia Spazio, impegnata, tra l'altro, con un ruolo di primo piano, dopo Boeing, nella realizzazione della Stazione spaziale internazionale.

Che fatica lanciare un satellite!

Normalmente, un nuovo satellite impiega anni per arrivare in orbita, anche se poi, per l'ultima tratta, dalla base di lancio sino alla posizione operativa nello spazio, occorrono solo pochi minuti. I tempi di progettazione, sviluppo, assemblaggio e prove sono molto lunghi. Oggi, però, i committenti esigono dai costruttori tempi di consegna ridotti a 18 mesi o anche inferiori,

e prezzi sempre più bassi. Ciò sottopone l'industria a forti pressioni, non sempre con esito felice. Verso la fine degli anni Novanta, il faster and cheaper *(più in fretta e più a buon mercato) si è tradotto, in alcuni casi, in costose avarie in orbita.*

Le industrie sono impegnate in continue innovazioni tecnologiche, che riguardano non solo il carico utile specifico, ma ogni componente del satellite: ad esempio, pannelli solari più leggeri e anche più efficienti, antenne più attive, con maggiore apertura, più potenti computer di bordo e relativo software. I nuovi satelliti per telecomunicazioni devono poter accogliere tali evoluzioni. Le innovazioni chiave variano a seconda della categoria di veicoli.

Per il telerilevamento, la «frontiera tecnologica» riguarda i sistemi ottici ad altissima definizione, le antenne radar e i computer di bordo, oltre alle stazioni a terra. I satelliti per telerilevamento generano enormi masse di dati, il che richiede nuove tecnologie di compressione, grande potenza di calcolo a terra (per archiviare e valorizzare le informazioni) e a bordo (per relazionare ed elaborare i dati), e quindi lo sviluppo di supercomputer di bordo di nuova generazione.

Una crescente potenza di calcolo è un requisito indispensabile anche per i satelliti per telecomunicazioni. Il processore del Thuraya, un satellite per telefonia mobile, dispone di vari chip Asic, ciascuno con 3,8 milioni di circuiti, per una potenza totale pari a quella di tremila Pentium III. Il satellite Spaceway, previsto in orbita nel 2002, monta un processore di quarta generazione con chip da più di 8 milioni di circuiti ciascuno.

La vera «nuova frontiera» dei satelliti per telecomunicazioni è costituita dalle tecnologie digitali, con lo sviluppo di speciali payloads (carichi utili) per applicazioni multimediali, soprattutto Internet, teleconferenze e telemedicina. Molti nuovi prodotti saranno disponibili entro due o tre anni. Oggi esiste già la piattaforma Skyplex di Alenia (installata sul satellite Hot Bird 5) per la connessione multimediale diretta tra il satellite e l'utente finale senza passare per stazioni terrestri. All'inizio del 2002 era la prima, e unica, piattaforma del genere operante al mondo.

Un satellite Geo deve periodicamente correggere il proprio assetto in orbita, per mantenere il giusto orientamento, utilizzando i propri motori di apogeo. La durata della sua vita operativa dipende soprattutto dalla quantità di propellente che si può portare a bordo. Con la nuova tecnologia di propulsione ionica Xips, sviluppata da Boeing e già montata sul satellite Galaxy XI, il propellente necessario per una vita operativa di dieci-quindici anni si riduce del 90 per cento. Ciò consente minori costi di messa in orbita (a parità di carico utile), oppure un maggior carico utile (a parità di massa totale) o, ancora, una vita operativa assai più lunga, o infine un po' di tutte e tre le cose. Un notevole risparmio del propellente di bordo si ottiene anche mediante vettori di maggiore potenza e tecniche di lancio più perfezionate in grado di immettere direttamente il satellite nella sua orbita Geo definitiva, mentre oggi il satellite viene portato su un'orbita di transito più bassa dalla quale raggiunge la posizione definitiva con i propri motori di apogeo.

Nel settore dei satelliti Geo, soprattutto per telecomunicazioni, l'orientamento di massima è verso una continua crescita della massa dei veicoli, oltre la soglia delle 5 tonnellate, oppure verso satelliti più piccoli per applicazioni speciali. La categoria in forte declino è quella dei satelliti medi.

Altri segmenti di mercato sembrano tuttavia riservare un grande avvenire ai satelliti sempre più piccoli e di costo totale (lancio compreso) molto contenuto, che si prestano a un'ampia gamma di applicazioni pratiche. Grazie a questi satelliti, nuove fasce di utenti potranno avere accesso allo spazio a condizioni economiche più che ragionevoli. Essi stessi sono sviluppati da nuove industrie spaziali di dimensioni relativamente ridotte.

La competizione è particolarmente vivace per quanto riguarda i lanci. Nel settore dei lanci commerciali Geo, l'Europa, con i suoi vettori Ariane-4 (ormai a fine carriera) e il nuovo Ariane-5, ha per ora una posizione dominante, con circa il 50 per cento del mercato. Nei prossimi anni, tuttavia, dovrà affrontare la competizione dei nuovi vettori americani, il Delta IV di Boeing e l'Atlas 5 di Lockheed Martin, la cui

capacità di carico è paragonabile a quella di Ariane-5. Si tratta di una competizione molto serrata, perché ciascuno dei tre operatori – Arianespace, Boeing e Lockheed Martin – mira al 50 per cento del mercato dei lanci. Ariane-5 conserva un margine di vantaggio (la sua capacità di carico salirà a 12 tonnellate entro il 2006), mentre i nuovi vettori americani si affacciano adesso sul mercato e devono confermare la propria affidabilità tecnica. D'altra parte, tanto Boeing quanto Lockheed hanno stabilito solide *joint ventures* con vettori russi e ucraini che minacciano di sottrarre quote di mercato ad Arianespace.

La Russia, a parte le *joint ventures* con gli americani, dispone di un gran numero di vettori robusti e potenti ereditati dall'Urss. Al momento attuale il suo ruolo sul mercato mondiale dei lanci è limitato, ma potrebbe crescere con il tempo. La Cina, da parte sua, nutre forti ambizioni spaziali e il suo vettore Lunga Marcia 3, in passato non troppo affidabile, ha compiuto numerosi progressi e ha ora buone possibilità sul mercato, tanto più che viene offerto a costi competitivi. Il Giappone, infine, nonostante l'astronomico costo dei suoi programmi spaziali, non è ancora riuscito a entrare nel mercato dei lanci con un proprio vettore affidabile e a prezzi ragionevoli. Il nuovo H-2A, che dovrebbe competere con Ariane-5, ha avuto un esordio poco brillante.

Questo può succedere a tutti i nuovi vettori: il primo Ariane-5, ad esempio, esplose pochi istanti dopo il lancio, a causa di un problema di software. Tuttavia, in un mercato in cui si prospetta un'offerta di capacità di lancio relativamente abbondante, un cattivo inizio può segnare una fine prematura. Nel frattempo, due gruppi industriali giapponesi, Ihi e Mitsubishi, hanno creato il consorzio Galaxy Express per sviluppare entro il 2006 un nuovo vettore capace di immettere un carico di 3 tonnellate in orbita bassa. L'obiettivo commerciale è di acquisire il 10 per cento di quel segmento di mercato, ove peraltro si prospetta un certo affollamento di vettori.

La vera competizione tecnologica, industriale e commerciale resta però quella nel segmento Geo, e comporta una crescente capacità di carico, una continua riduzione del costo dei vettori, tempi di preparazione dei lanci sempre più brevi e maggiore flessibilità operativa delle principali basi di lancio, come Cape Canaveral e Kourou. Per questo segmento, però, le previsioni sono veramente difficili.

Se l'esordio di Delta IV e Atlas 5 si mostra impeccabile, e se nel frattempo la domanda di lanci non progredisce in misura significativa, si potrebbe facilmente arrivare a una situazione di pesante surplus di offerta, tenendo anche conto della maggiore competizione da parte di Russia e Cina. Ne consegue che, prima o poi, qualcuno dovrà drasticamente rivedere la propria posizione, e potrebbe trattarsi di uno dei due operatori statunitensi. Viceversa, se i nuovi vettori americani avranno un esordio più lento ed esitante, Ariane-5 potrebbe trovarsi pressoché senza rivali, salvo il Proton russo, nel segmento dei satelliti da oltre 5 tonnellate. Tuttavia, dato che gran parte dei nuovi satelliti Geo rientra in tale categoria, il risultato potrebbe essere una lunga e costosa serie di ritardi nella loro messa in orbita.

[1] Cfr. Deaglio, M., *L'Italia paga il conto. Terzo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 1998, p. 123.

[2] Secondo notizie di stampa, un cittadino americano di origine afgana, Zalmay Khalizad, già membro dello staff del Consiglio nazionale per la sicurezza e, in passato, consulente della Unocal per il progetto del gasdotto, sarebbe stato inviato a Kabul in missione speciale come rappresentante del presidente.

[3] Il vicepresidente degli Stati Uniti Cheney è stato presidente della società petrolifera Halliburton; il consigliere per la Sicurezza nazionale Condoleeza Rice ha ricoperto la carica di consigliere d'amministrazione della Chevron; il segretario al Commercio Donald Evans quella di presidente della Tom Brown; il sottosegretario al Commercio Kathleen Cooper ha lavorato come economista per la Exxon.

[4] Così, Exxon si è fusa con Mobil, Chevron con Texaco, BP con Amoco (inglobando anche Arco e altre compagnie minori). In Francia, Total ha acquisito la belga Petrofina e, con un'Opa ostile, la consorella francese Elf. L'anno scorso, infine, Conoco e Phillips Petroleum hanno annunciato la loro prossima fusione. Tra le *majors*, solo Royal Dutch/Shell è rimasta fuori dalla corsa alle megafusioni, ma nell'aprile 2002 ha offerto 5 miliardi di dollari per acquistare la britannica Enterprise Oil. In breve, il club già esclusivo delle *majors* si è ridotto a pochissimi membri. In particolare, le storiche «sette sorelle» – Exxon, Mobil, Chevron, Texaco, Gulf (assorbita da Chevron nel 1984), BP e Royal Dutch/Shell – si sono ridotte a quattro.

3. La giustizia globale e l'Italia

Pier Giuseppe Monateri

3.1. «Corporations», impero e moltitudini

I discorsi sulla globalizzazione

Come si pone la globalizzazione del diritto rispetto al processo generale della globalizzazione? I discorsi comunemente fatti sulla globalizzazione seguono, in realtà, diverse e opposte strategie, ed è quindi facile prevedere un disaccordo sostanziale sui fattori rilevanti[1], nonché sulla definizione stessa del processo sociale che viene riassunto con tale etichetta.

Alcune delle definizioni maggiormente utilizzate vedono la globalizzazione come processo sociale, in cui i limiti imposti dalla geografia sulle formazioni culturali e sociali tendono a svanire e in cui la gente diviene sempre più consapevole del loro venir meno[2]. La globalizzazione è qui vista come un fenomeno «geografico-tecnologico» con i suoi riflessi sociali. La tecnologia, cioè, «rimpicciolisce» il mondo, e ciò provoca una diversa percezione sociale della realtà. In questo senso la globalizzazione non è che il realizzarsi effettivo della retorica televisivo-futuribile dei primi anni Sessanta.

Non sfugge, probabilmente, come il riferimento alla «geografia» faccia da contrappunto al «localismo romantico» dell'inizio del secolo scorso, con la sua insistenza su ciò che di singolare e di unico vi è nelle culture locali, e nel «paesaggio» in cui esse sorgono, fino a

descrivere la *polis* greca come se fosse un cantone svizzero di montagna: il pensiero della globalizzazione sarebbe, cioè, il contraltare diretto del «romanticismo ellenico»[3], con la sua insistenza su comunità pure e isolate, forgiate dalla «geografia».

Si tratta qui di una definizione che punta tanto sul fenomeno oggettivo dell'*essere spiazzati* geograficamente, quanto sulla *percezione* di tale fenomeno come momento autonomamente rilevante del processo sociale in atto. La consapevolezza, cioè, della globalizzazione è a sua volta un fattore assai rilevante del processo stesso. Anzi, senza tale consapevolezza il processo sociale definito come globalizzazione probabilmente non sarebbe rilevante.

Il venir meno dei limiti imposti dalla geografia è naturalmente correlato con l'intensificarsi delle relazioni sociali, che connettono località distanti in modo tale che gli avvenimenti locali sono influenzati da eventi molto lontani[4]. La globalizzazione si pone, cioè, come un fenomeno di correlazione tra eventi distanti. Anche in questo caso, quindi, non vi è nulla di nuovo (dopo tutto, il mercato del lino egiziano influenzava i prezzi a Londra e l'industria del cotone americano[5] ecc.), solo vi sarebbe un'intensificazione tale di questa correlazione da rendere il processo in atto qualitativamente diverso dal passato. *Hic saltus*, sarebbe il caso di dire.

Naturalmente tutto ciò può essere visto, appunto, come un riflesso del capitalismo mondiale, dove l'integrazione da sempre non avviene attraverso gli Stati-nazione ma tramite le relazioni commerciali e i rapporti di produzione, che determinano quali zone appartengano al centro, alla semiperiferia o alla periferia del sistema[6]. Da questo punto di vista è giocoforza, pertanto, porre l'accento sull'importanza delle multinazionali, della classe capitalistica transnazionale e dell'ideologia culturale del consumismo come pratica sociale chiave che caratterizza la globalizzazione[7].

Una tale impostazione non è necessariamente di ispirazione marxista, ma si ritrova anche nella *management science literature* laddove il processo di globalizzazione diviene una «tendenza oggettiva», mossa dai mercati reali e finanziari mondiali, in cui lo Stato tende a perdere capacità di controllo e dove, quindi, si favorisce un *grouping* regionale allargato. È interessante notare come tale impostazione sia ricalcata anche nel campo del diritto penale, il quale, evidentemente, è una delle branche del diritto che prima viene colpita dall'*affaiblissement* dello Stato. In tale settore[8] si dice che ciò che rimpiazza i

confini giuridici è l'affidarsi a sistemi esperti, onde creare «bolle» di sicurezza in aree definite, una sorta di *malls* mondiali protette contro i rischi rappresentati da quella parte della popolazione che è stata economicamente spiazzata dai processi di mutamento globale[9].

Le «previsioni culturali» legate a questi scenari vedono un mondo connotato da un alto livello di differenziazione e multicentricità, privo di un insieme fisso di prescrizioni e preferenze culturali. Nella misura in cui la cultura sarà unificata, essa sarà estremamente astratta, ed esprimerà tolleranza per la diversità e la scelta individuale[10]. È interessante notare come tali definizioni riecheggino alcuni discorsi d'inizio secolo, laddove si parlava appunto dell'unificazione di tutte le civiltà della Terra in un «unico campo d'azione»[11]. Sennonché la descrizione attuale dipinge un mondo molto simile a un'America di periferia, in cui l'interdipendenza non produce omogeneità: «A global world is not a uniform world. But it is one in which key processes – manufacture, food production, cultural transmission – are increasingly being organized at a transnational level»[12].

In definitiva, si possono individuare due modelli estremi utilizzati per definire la globalizzazione: il modello della fatalità e quello del complotto. Nel primo, ovviamente, la globalizzazione si dà come fato o *destino*: fenomeno inarrestabile, dovuto a forze oggettive, che *si impone* ai decisori politici e istituzionali. In senso opposto, la globalizzazione può essere vista come complotto operato da piccoli gruppi a loro esclusivo beneficio: non già un destino, ma il risultato di un *design*.

In entrambi i casi si parla della globalizzazione come di un processo unitario che, nel secondo modello, è messo in moto e mantenuto da un insieme di attori che compiono scelte politiche consapevoli. Ciò, comunque, fa sì che ci si possa riferire a numerosi processi economici e sviluppi socioculturali, spesso distanti e indipendenti, in base a un'unica etichetta, fino al punto di formulare il problema, a livello giornalistico, come questione di *conflitto* tra forze che supportano la globalizzazione e forze che vi si oppongono.

Tali sforzi di costruire la globalizzazione come un fato che deve essere accettato, o come un processo unitario guidato da un «sinedrio» di capitalisti globali, con *clear winners* e *clear loosers*, sono ovviamente semplificazioni grossolane[13].

Come si è detto all'inizio, qui interessa discutere di tali processi dal punto di vista della globalizzazione delle procedure di amministrazione professionale del diritto, cioè dell'organizzazione concreta

dell'amministrazione del diritto, come pratica sociale *performata* da un ceto professionale particolare. In tale ottica, come si vedrà nel paragrafo successivo, i cosiddetti fenomeni di globalizzazione si presentano come un «pacchetto» (*package*) di progetti giuridici più o meno collegati, con alcune conseguenze piuttosto controintuitive.

Il «package» della globalizzazione giuridica

Indipendentemente dai tentativi di usare il diritto comparato come strategia di *governance* della globalizzazione giuridica[14], è vero che i progetti di globalizzazione si presentano come un pacchetto di progetti giuridici più o meno collegati.

Centrale, in tale ottica, è il *package* privatistico commerciale, che deve includere: l'esistenza di un diritto scritto, e quindi facilmente «reperibile», del commercio e dei contratti; una magistratura indipendente e affidabile, e altri meccanismi di monitoraggio e implementazione dei contratti e dei diritti proprietari; infine, una miscela di pesi e contrappesi che impediscano o comunque prevengano azioni arbitrarie da parte del potere politico[15].

In questo senso, è vero non soltanto che il diritto americano si presenta come una «metafora del diritto globalizzato»[16], ma anche che i progetti di globalizzazione giuridica ripercorrono gli stessi luoghi comuni – nel senso di *topoi* – delle codificazioni europee ottocentesche.

D'altro canto il pacchetto prevede paesi con sistemi di relazioni industriali molto debolmente controllati dal diritto e dallo Stato. Onde molti oppositori propongono in alternativa un *global labor regime*, come alleanza tra la International Labor Organization (Ilo) e la World Trade Organization (Wto), laddove la Ilo dovrebbe provvedere la struttura normativa per un sistema di *global labor standards*, a sua volta implementato mediante sanzioni commerciali autorizzate da una «clausola sociale» da inserirsi nel General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt). In questo modo la Wto diverrebbe sempre più un'istituzione centrale del mondo globalizzato[17].

Anche a livello esplicito, dunque, una *strong commercial law* e una *poor labor law* si presentano come due cardini dei progetti di globalizzazione giuridica, ricalcando quasi i tratti di una celebre vignetta di Grosz sull'*alleanza* tra capitale e lavoro.

Tale impostazione ha alcune ricadute anche in termini di diritto «pubblico». Si tratta, in sostanza, di una sorta di trasformazione della

cittadinanza[18] nel senso della sua americanizzazione. Di un passaggio, cioè, da una cittadinanza «aristotelica», in cui la politica si pone come forma di esistenza umana nel suo significato più alto, a una «bassa cittadinanza», come insieme di «diritti» che definisce lo statuto dei consumatori. Donde l'importanza di tali regimi di diritto dei consumi, che si stanno affermando quasi ovunque come nuovi statuti dei cittadini in quanto «soggetti deboli». Tale trasformazione, inoltre, si accompagna di frequente al passaggio da una cittadinanza «spessa» (*thick*) a una cittadinanza «sottile» (*thin*), in termini di prestazioni di benessere sociale.

Si tratta qui, ovviamente, di una forma di cittadinanza sempre meno nazionale e locale, e sempre più gestita da accordi e strutture internazionali. Laddove comunque le possibilità di «politiche di uscita» si pongono in termini ben diversi in Europa, America, Asia e Africa. E, perciò, il costo della mobilità dei cittadini diviene una decisione politica centrale.

In questa discussione ci si concentrerà, per ragioni di competenza, principalmente sul pacchetto di diritto privato, che si presenta peraltro come uno degli aspetti più «spontanei» della globalizzazione giuridica in atto. In termini hayekiani, appare come qualcosa che è cresciuto all'interno della cultura giuridica, più che essere stato consapevolmente progettato da un singolo gruppo di menti, ma che è destinato a essere amministrato da una, sempre più singola, élite di professionisti[19].

Gli attori della globalizzazione

La globalizzazione giuridica rappresenta, dunque, una sorta di fuoriuscita dell'economia dal contenitore statale. È un'affermazione della sua autonomia e autosufficienza rispetto al processo politico. I nuovi attori istituzionali del diritto non sono più gli Stati, ma le grandi *law-firms* inglesi e americane e le *non-governmental organizations*. Si tratta del trionfo della *lex mercatoria* teorizzato ed esaltato da Gunther Teubner[20] già da qualche anno e preconizzato in Italia da Francesco Galgano.

Un tale sviluppo pone evidentemente molti problemi. Innanzitutto il diritto globale non è solo un diritto senza Stato, ma anche un diritto senza democrazia. In Germania, infatti, Habermas[21] è tornato sulla scena schierandosi contro le tesi di Teubner e a favore dell'ela-

borazione di istituzioni sovranazionali di «controllo democratico» dei processi di globalizzazione. In secondo luogo, in tale contesto muta anche la nostra stessa concezione della cittadinanza: rispetto a una visione classica e forte della cittadinanza come partecipazione politica, infatti, sta oggi trionfando un nuovo approccio «sottile» come protezione del consumatore. Poco conta l'agone politico, l'importante è che si sia protetti quali consumatori. Anche perché, in realtà, la protezione dei consumatori espande i mercati. È ovvio che se si è certi di non ricevere *reap-off* (bidoni) si spende più volentieri. La sicurezza del commercio elettronico diventa allora molto più essenziale della partecipazione politica alle decisioni collettive.

Posto in questi termini, lo sviluppo della globalizzazione appare anche come il trionfo delle teorie esposte da Hayek già alla metà degli anni Settanta: il diritto dell'ordine complessivo delle società diviene il diritto privato, quello dei contratti, della proprietà e della responsabilità civile. Gli Stati non sono che singole organizzazioni, con scopi limitati, che si inseriscono all'interno di tale ordine globale, né più né meno di altre organizzazioni quali le società per azioni. Il «diritto pubblico», le costituzioni e così via non sono che le regole interne di queste organizzazioni statali.

Un tale resoconto è divenuto pure il modo classico di raccontare la globalizzazione: un grande processo decentrato che funziona da sé e da sé si evolve, travolgendo vecchie strutture e vecchie ubbie. Il racconto dimentica però il ruolo centrale di certe istituzioni, come la Wto, o di certe scelte politiche nel «produrre» la globalizzazione. Si pensi al ruolo determinante svolto dalla scelta, da parte di alcune nazioni e a cui altre hanno dovuto adeguarsi, di internazionalizzare il mercato dei capitali. Compiuta tale scelta, il resto della globalizzazione è seguito come un lungo corollario.

In sostanza l'approccio «spontaneista» alla globalizzazione impedisce di vedere il ruolo centrale di queste scelte e dei pochi «soggetti» che producono il fenomeno[22]. Il diritto globale sarà anche un diritto «senza Stato», ma non è un diritto senza istituzioni chiave.

La sfida del pensiero giuridico è quindi quella di saper ripensare i ruoli e i termini di tali istituzioni, al di fuori del quadro statale ma non per questo più «spontanee», e di riuscire a far emergere i nuovi termini di una «cittadinanza» non troppo «sottile».

Rispetto allo scenario delineato, Noreena Hertz[23], in uno dei libri che più stanno facendo rumore nel Regno Unito e in America,

ipotizza addirittura un *takeover* dell'intero pianeta da parte delle *corporations*[24]. Ormai il 51 per cento delle più grandi concentrazioni economiche del pianeta è costituito da società per azioni, solo il 49 per cento da Stati nazionali. Questo è il risultato cui si è giunti sulla base del progetto neoliberale iniziato vent'anni fa a Westminster e a Washington. Noreena Hertz ripercorre le ultime due decadi e i mutamenti economici in esse avvenuti in modo molto leggibile ed evocativo. Un tempo investitrice in Russia per banche d'affari occidentali, oggi ricercatrice all'Università di Cambridge, la Hertz mescola il racconto economico con le suggestioni di alcuni noti film degli anni Settanta. Viene così ripescato, ad esempio, il mitico *Rollerball*, descrizione di un mondo successivo a una violenta serie di «guerre» fra società per azioni. Inutile ricordare che anche *Blade Runner* si svolgeva in un mondo dominato dalle *corporations*, così come d'altronde *Nirvana*. La *science fiction* ha elaborato, una volta di più, una visione della vita sulla Terra che ora, forse, dobbiamo veramente fronteggiare: il mondo delle *corporations*.

Rispetto a esso la presa di posizione della Hertz è netta e chiara: «Un mondo in cui Rupert Murdoch ha più potere di Tony Blair, e in cui le società per azioni definiscono l'agenda politica, è un mondo spaventoso e antidemocratico». Secondo la Hertz, ci troviamo oggi a una svolta critica, *a critical juncture*: «Se non facciamo nulla… tutto è perduto».

Posizione netta e chiara ma non necessariamente autoevidente. L'incubo della Hertz è proprio il programma neoliberale che ha portato alla globalizzazione: il governo ha sempre meno potere di influenzare le nostre vite, mentre il settore privato ne ha sempre di più, onde le decisioni prese con il portafoglio varranno più di quelle adottate nella cabina elettorale.

Messo così, tutto ciò è bello o brutto a seconda che piaccia o non piaccia. A mancare, nell'analisi di Noreena Hertz, è un'argomentazione in favore della sua presa di posizione. Naturalmente, dal punto di vista retorico è facile vincere facendo appello alla nostalgia della democrazia vecchio stampo, ma dal punto di vista intellettuale non è sufficiente.

Il mondo degli Stati è il mondo del controllo dei media, dei partiti, dei parlamenti, della politica di scambio e così via. È il mondo dei «cittadini», ma non è un mondo necessariamente buono. Il mondo delle *corporations* è il mondo dei fondi pensione, dei consigli di

amministrazione, delle linee di produzione. È il mondo dei «consumatori», ma non è necessariamente un mondo in cui questi ultimi stanno *peggio* dei «cittadini». Inoltre, che il puro liberalismo e la pura democrazia fossero tendenzialmente in conflitto è qualcosa che si sapeva almeno fin dal 1776.

Nella visione della Hertz manca anche una riflessione interessante che invece si trova, ad esempio, in *Empire*, libro scritto da Toni Negri con Michael Hardt[25]: il nuovo mondo delle *corporations* avanza insieme al costituzionalismo di tipo americano; debilita i parlamenti, ma non le corti supreme. È un mondo di *diritti*, anche se forse non è più un mondo di parlamenti. Perciò Negri sogna pur sempre una rivoluzione, anche *contro* i diritti dei consumatori, per la loro stessa liberazione come esseri umani, mentre Noreena Hertz non fa che rimpiangere il gioco parlamentare borghese.

Per tutti questi motivi è quindi ora di affidare lo sviluppo di tali temi non più alla retorica, condita da capacità letteraria e buona conoscenza dell'economia, bensì alla ricerca concreta di nuovi spazi di interazione politica, da ritagliare in un mondo in cui, comunque, i gruppi umani organizzati dominanti saranno società anonime.

Da questo punto di vista l'analisi condotta in *Empire* è diventata un *must* della discussione americana sulla globalizzazione. L'idea portante del libro, infatti, è quella di analizzare il processo di globalizzazione in atto attraverso il concetto classico di Impero, inteso come ordine universale che non ammette confini o limiti. In tal senso il nuovo impero globale sarebbe assai diverso dal vecchio imperialismo del dominio europeo e dell'espansione capitalistica. L'impero globale in cui cominciamo a vivere deriva le proprie caratteristiche principali dal costituzionalismo americano, con la sua tradizione di identità ibride e frontiere in continua espansione.

Definito dalla *New Left Review* un'opera di «visionaria intensità», e da *Time Magazine* come uno dei libri più innovativi degli ultimi tempi, il testo di Hardt e Negri muove dall'erosione delle sovranità nazionali imperialiste per mostrare il sorgere della nuova sovranità imperiale, in cui non ha più senso porre la distinzione fra un «dentro» e un «fuori» perché tutto tende a esservi incluso, attraverso gli strumenti di *governance* affidati alle organizzazioni sovranazionali, ma sostanzialmente improntati al modello del costituzionalismo americano. Non si tratta quindi di un'America imperialista, bensì di una trasfusione di modelli americani nel risorgere di un'entità classica

come quella dell'impero universale. Nel fare ciò gli autori analizzano la «costituzione giuridica» del nuovo ordine mondiale per rifiutare tanto la teoria «spontaneista» della globalizzazione, come determinata dalla mano invisibile dei mercati internazionali, quanto la teoria «cospiratoria» della stessa, perché determinata da un piano occulto di una singola potenza per giungere alla dominazione mondiale. Appartenenti a un filone neomarxista, gli autori vedono il sorgere dell'impero come un riflesso giuridico dell'effettiva globalizzazione del processo di produzione capitalistico, della – per così dire – dislocazione su scala planetaria delle singole imprese. L'impero sorge dalla novità, rispetto anche al recente passato, di tale organizzazione economica globale.

È molto interessante confrontare questa nozione di impero, imbevuta di capitalismo e costituzionalismo americano, con numerose cronache degli ultimi anni: dalle sentenze della House of Lords sul caso Pinochet alla «giuridicizzazione» del conflitto iugoslavo, come grande macchina per portare alcuni imputati di fronte a un tribunale, fino, ovviamente – e qui è la notevole attualità del libro – alle vicende legate alla guerra globale al terrorismo. L'impero, che non conosce un «dentro» e un «fuori», affronta la sfida stessa alla sua esistenza come ordine universale nella questione del mantenimento dell'ordine pubblico internazionale.

Naturalmente gli autori intravedono la possibilità del sorgere di un «controimpero» all'interno stesso del sistema imperiale, e concepiscono un ultimo capitolo come declino e decadenza dell'impero, per il tramite della rivolta della moltitudine contro l'ordine imperiale. L'impero postmoderno crea un potenziale per la rivoluzione mondiale maggiore dei regimi moderni di organizzazione nazionale del potere. E alla fine il potere imperiale non riuscirà più a risolvere i conflitti tra forze sociali attraverso l'uso di schemi di mediazione in grado di spiazzare i termini del conflitto. La dimostrazione è qui data sulla base di una lineare analisi neomarxista escatologicamente orientata, attraverso il *focus* sul potenziale politico della «moltitudine» e i processi di resistenza che essa tenta di mettere in atto con i vari movimenti internazionalisti *no-global*.

Ci si trova quindi di fronte a un'elaborazione intellettuale e politica «spessa» e diversa dalla mera opposizione alla globalizzazione, ma che fa comunque riferimento alle prassi della nuova «Internazionale» che si sta creando. Tutto ciò rende trasparente una riflessione

che non viene ancora colta compiutamente, e cioè che il movimento internazionalista è sorto prima del suo controllo da parte del Pcus e continua a riorganizzarsi dopo la fine di tale controllo. In sostanza il comunismo, quale storicamente si è manifestato, è stato solo una parentesi di un movimento più ampio e più vitale che trova comunque il suo *telos* proprio nell'Internazionale, nelle lotte che indubbiamente vi saranno per l'emergere di un diritto della «cittadinanza globale».

3.2. Il diritto come bene di consumo

Costituzioni o statuti regionali?

Dati gli scenari fin qui analizzati, appare evidente come due temi centrali della globalizzazione giuridica siano costituiti dalla progettazione di un costituzionalismo globale, concepito quale ombrello di garanzia nel mondo futuro delle *corporations*, da un lato, e dal governo delle società per azioni, dall'altro. Effetto di entrambe le tendenze è l'emergere di una professione legale anch'essa tendenzialmente transnazionale.

Cominciando dalla questione del costituzionalismo, va detto che se esiste, forse, un contesto di libertà senza democrazia, probabilmente è proprio quello della globalizzazione. Si pongono, allora, almeno tre interrogativi: se la cittadinanza abbia ancora un senso; se le costituzioni siano ancora necessarie; se la legge debba essere ancora fonte del diritto.

Come in precedenza, intendiamo qui per globalizzazione soprattutto la dislocazione dell'impresa sul piano planetario. Orbene, riguardo a questa situazione di dislocazione globale dell'impresa, che cosa ne è dei nostri valori costituzionali (e ha senso che l'Italia si dia una nuova Costituzione)? Quale valore hanno ormai i vari diritti locali?

L'impressione, come già accennato, è che si stia affermando un concetto di cittadinanza molto diverso da quello più diffuso fino a qualche tempo fa. Rispetto a una teoria classica della cittadinanza, che potremmo chiamare teoria «spessa» della cittadinanza – *thick theory of citizenship* –, se ne sta avverando una «sottile», una *thin theory of citizenship*. La teoria classica, potremmo definirla «aristotelica», era quel-

la della cittadinanza come perno della libertà individuale, che si esplica soprattutto nella partecipazione del cittadino all'agone politico, e quindi della politica come modo più nobile per emergere nella società e quale agorà della libertà. A tale visione si contrappone ormai una teoria dello statuto del cittadino in quanto consumatore.

La vera cittadinanza, sul mercato globale, è data dalla presenza di norme che ci salvaguardano dai microfoni difettosi, dai prodotti eventualmente dannosi, dalle clausole abusive dei venditori e così via. La cittadinanza globale è, dunque, quella del consumatore: una cittadinanza «sottile», con buona pace delle grandi questioni politiche locali.

Allora, ciò che in effetti si afferma è un nuovo tipo di cittadinanza che non ha più nulla a che fare con la vecchia teoria classica. Si pone così il problema di quale ruolo possano effettivamente avere le costituzioni in tale scenario.

Anche in questo campo i giuristi hanno elaborato due teorie, già citate, abbastanza semplici e contrapposte: quella di Teubner, da un lato, e quella di Habermas, dall'altro. Secondo Teubner il diritto della globalizzazione si deve sviluppare come diritto della *lex mercatoria*, elaborato cioè dalla professione giuridica (approccio ripreso con grande calore in Italia da Galgano). Viceversa, secondo Habermas bisognerebbe dare vita a centri di controllo democratico costituzionale a livello multi o sovranazionale; la sua impostazione indica quindi la necessità di sviluppare costituzioni regionali o sovranazionali con forme di controllo democratico sulla formazione globale del diritto.

È interessante notare come Teubner richiami alcuni *tenets* profondi dell'ultimo pensiero liberale, in particolare le analisi di Hayek. Secondo Hayek, la costituzione in realtà non è nient'altro che lo statuto di una singola organizzazione, lo Stato, rispetto al diritto privato, che invece è il diritto dell'*overall order of society*: ciò che conta veramente è il diritto privato, il diritto dei contratti, della proprietà e della responsabilità civile, giacché questo è l'ordine generale della società, all'interno del quale agiscono molti individui, molte imprese e anche quella particolare organizzazione che si chiama Stato e che si dà una sua costituzione.

In questa teoria hayekiana evidentemente la costituzione ha un valore ben diverso da quello che assume nei discorsi abituali: non è la carta fondamentale, non è certo la *Grundnorme*, ma risolve alcuni

problemi di *governance* di una singola organizzazione all'interno delle regole del diritto privato, che non possono mai essere violate. L'approccio di Hayek, quindi, si adatta particolarmente bene al contesto della globalizzazione, il cui diritto è sostanzialmente privato – quello dei contratti, se si vuole anche della responsabilità civile, di certe proprietà, soprattutto intellettuali, o su determinati beni –, rispetto al diritto delle varie costituzioni locali, che sono costituzioni di singole organizzazioni: di queste duecento cose al mondo che si autochiamano nazioni e si danno costituzioni le quali rappresentano il modo in cui esse risolvono i propri problemi interni di *governance*. In tale scenario, l'avere o meno una costituzione è un problema poco rilevante. Rimane questione essenziale dal punto di vista locale, ma tutto sommato di scarsa importanza globale.

Il terzo interrogativo da affrontare è il ruolo della legge. Anche la legge, forse, è diventata sostanzialmente irrilevante, nel senso che la globalizzazione pone di fronte al fatto evidente che il diritto è elaborato soprattutto da élite di professionisti. La *lex mercatoria* è messa a punto nei grandi studi transnazionali di Londra, New York, Parigi.

In realtà il diritto è sempre stato forgiato essenzialmente dai giuristi. La *legge* del legislatore ha sempre dovuto inserirsi, trovare il proprio spazio, nel *diritto* di elaborazione forense. Il contesto della globalizzazione semplicemente rende più evidente il fenomeno: l'elaborazione professionale del diritto non avviene più entro gli Stati, ma al di fuori dei quadri di riferimento statali.

È bene porre l'accento su questo dato nascosto della storia del diritto: da sempre esso proviene da élite professionali[26], la cui opera, in sostanza, è stata occultata dalla retorica paleoliberale della legge e del giudice. In tale campo il liberalismo ha operato una classica «prassi ideologica» sostituendo alla realtà effettiva il mito del valore della legge e del giudice «bocca della legge».

Vediamo, allora, dove ha condotto il discorso fin qui svolto. La globalizzazione rende evidenti gli scricchiolii, impone di riconsiderare alcune costellazioni classiche intorno a cui ruotava il nostro pensiero: la cittadinanza, i valori costituzionali, la centralità della legge in quanto diritto elaborato dallo Stato. La cittadinanza diviene «sottile», le costituzioni divengono «statuti regionali», la legge perde la sua centralità.

La globalizzazione, come uscita dell'impresa dai circuiti ristretti degli Stati, più che cambiare le cose appare «svelare» che esse non

sono come si raccontava, e sicuramente non possono più stare nei limiti dei discorsi cui si era abituati. Si osservi che proprio la globalizzazione porta a scoprire che gran parte dei discorsi liberali classici è stata una retorica estremamente legata al modernismo: se il liberalismo è legato al progetto modernista, allora forse è, nel momento del suo trionfo, irrecuperabile.

La nascita di un *setting* postmoderno di globalizzazione imporrebbe quindi, anche dal punto di vista costituzionale, di rivedere alcuni dei miti centrali del liberalismo giuridico, di sostituirli, se non altro, con impostazioni postliberali, esattamente com'è avvenuto o sta avvenendo per le altre grandi narrazioni giuridiche ereditate dal XIX secolo.

La trasformazione della professione legale

Dopo le considerazioni fin qui svolte, si deve ora affrontare direttamente il problema rilevante del ruolo di una professione giuridica globalizzata nello sviluppo delle strutture giuridiche della globalizzazione. *Lex mercatoria* significa infatti, essenzialmente, «diritto amministrato dagli avvocati» al di fuori delle piramidi giurisdizionali degli Stati.

Il *package* di diritto privato (diritto scritto del commercio e dei contratti, meccanismi giudiziali di implementazione indipendenti e prevedibili, limiti ad azioni arbitrarie del governo) proposto per la globalizzazione presenta alcune caratteristiche che meritano di essere discusse più in dettaglio e che si inseriscono all'interno dell'annoso dibattito tra i comparatisti del diritto sui «trapianti giuridici», facendo sommaria giustizia di numerose impostazioni e teorie.

L'impressione è che oggi i soggetti coinvolti nella globalizzazione siano meno interessati alla *sostanza* delle regole[27] – se un contratto si conclude nel momento in cui l'accettazione è spedita o quando giunge al domicilio dell'offerente, se la proprietà passa al momento del consenso contrattuale o a quello della consegna del bene e così via – quanto piuttosto al fatto che una regola esista e sia facilmente individuabile dal corrispondente locale di un grande studio legale transnazionale. Allo stesso modo, ancor più che alle regole di questo tipo, le parti sono interessate alla possibilità di ottenere in tempi contenuti un ordine delle corti locali che sia facilmente eseguito.

Si badi che questo interesse non riguarda i grandi affari o la conclusione di grandi contratti, per i quali ci si affida a una sorta di nuova *lex mercatoria* sovranazionale la cui gestione avviene privatamente mediante arbitrati condotti dagli avvocati dei maggiori studi mondiali. Esso si riferisce al *daily working* del diritto locale, a tutta quella congerie di minute pratiche legali che inevitabilmente coinvolgono piccoli soggetti locali (sub-sub-fornitori, dettaglianti di vario tipo, assicuratori, trasportatori ecc.). Si desidera, in sostanza, che il diritto locale sia in grado di amministrare i dettagli senza i quali una determinata impresa non è in grado di funzionare se non con intoppi continui.

Da questo punto di vista le corti di giustizia assolvono una ben definita, e tutto sommato circoscritta, funzione sociale: quella di *debt collectors*. L'interesse all'esistenza di un ceto di giudici indipendenti non coinvolge, pertanto, grandi questioni di valori. Si vuole che il giudice locale non sia «troppo» soggetto ad amicizie locali, e quindi non si debba perdere troppo tempo a «convincerlo» in modo «irrituale» a dar torto alla piccola controparte locale.

L'intero sistema, insomma, è pensato per evitare di dover acquisire un'eccessiva conoscenza concreta della situazione e dell'ambiente locale (prassi, usi informali, soggetti influenti, procedure irrituali) e per potersi muovere mediante una conoscenza «astratta» delle strutture giuridiche, che devono assomigliare il più possibile a quelle «occidentali» (fonti scritte, atti giudiziari standard e così via). In sostanza, il meccanismo della globalizzazione giuridica deve poter essere gestito dagli studi legali di Londra o New York sulla base delle routine professionali standard.

Essenziale per il funzionamento di questo *package* è l'efficienza del meccanismo di implementazione degli ordini delle corti: sequestri, ingiunzioni di pagamento, pignoramenti. In tutto ciò il ruolo dello Stato locale deve, appunto, rimanere prevedibile e non arbitrario. Il problema non sono più tanto le nazionalizzazioni, quanto, all'opposto, che lo Stato locale si dimostri un debitore affidabile. Spesso si contratta con organismi che sono in qualche modo emanazione dello Stato, o dietro cui si trovano enti statali, oppure si richiede una garanzia statale per gli impegni assunti da imprese locali. È importante, perciò, che le regole giuridiche locali si applichino anche allo Stato locale, che ne sia possibile l'esecuzione sui suoi beni e, a livello più alto, che lo Stato locale non disconosca mai i debiti contratti dai propri enti. Le sanzioni in questo caso saranno internazionali di

«declassamento» dello Stato locale, in gran parte amministrate dal sistema bancario internazionale.

Il *package* appena descritto vuole in qualche misura rappresentare l'ideale di un mondo giuridicamente globalizzato, in cui le differenze tra le vecchie culture giuridiche (*common law*, *civil law* ecc.) contano assai poco. Molto più importante è che il *training* degli avvocati sia sostanzialmente lo stesso, onde possano dialogare fra loro. L'avvocato locale saprà poi lui come dialogare con il «suo» giudice.

Ciò che può allora sorprendere, rispetto alla descrizione proposta, e su cui forse non si è ancora riflettuto a sufficienza, è il fatto che se questo è lo schema della globalizzazione giuridica, ben pochi paesi al mondo ne sono in realtà coinvolti, soddisfano cioè queste condizioni. In particolare, non soddisfano tali standard alcuni sistemi che hanno molto attirato gli investitori occidentali e che sono recentemente collassati. La corruzione giuridica indonesiana era conosciuta in tutto il mondo, come altrettanto notoria è l'inesistenza di un qualunque sistema giuridico funzionante in Russia, e lo stesso vale per la maggior parte dei paesi asiatici o africani. Gli investitori occidentali, contrariamente alla loro «ideologia giuridica», sono stati attirati proprio dai sistemi che meno corrispondevano all'ideale delle fonti scritte, della magistratura indipendente, delle implementazioni efficaci, del ruolo non arbitrario dello Stato. Anziché sulla base di una conoscenza astratta, amministrabile dall'Occidente, tali investitori hanno preferito agire sulla base delle loro conoscenze concrete locali e delle loro possibilità di azioni irrituali *in loco*. Una forte spinta alla globalizzazione si è dunque avuta proprio ricercando una fuga dalle strutture giuridiche certe, non solo nel campo del lavoro, come prima si accennava, ma anche in quello del diritto commerciale e dei contratti. Si trattava di assumersi determinati rischi, e questi rischi sono stati assunti; secondo una nota legge, ciò che poteva non funzionare *non* ha funzionato.

Una lezione di una certa importanza da trarre dalla situazione attuale è allora la seguente. Le strutture giuridiche certe non si dimostrano un incentivo all'impianto del *business*. Si può anzi affermare – tornando al tema della globalizzazione come discorso, come narrativa – che esiste una dissociazione fondamentale tra le declamazioni e i comportamenti operazionali. Le prime ricalcano i *topoi* classici del diritto euroccidentale, i secondi mostrano la preferenza concreta a fuggire dalle gabbie giuridiche.

Dopo tutto, la corruzione si rivela uno strumento più celere della sentenza del giudice; e i meccanismi di implementazione forniti da gruppi locali senza scrupoli si dimostrano più efficienti di quelli ottenibili dagli ufficiali giudiziari. Certo tutto ciò presuppone una conoscenza locale concreta, una «*local knowledge*»[28], ma in un mercato internazionale competitivo l'acquisizione da parte di imprese o studi legali di tale *local knowledge* appare ampiamente profittevole. Il «cliente» compra esattamente le entrature che un determinato studio legale è riuscito a procurarsi in un certo sistema locale, le quali sono ovviamente tanto più costose quanto più sono irrituali.

Ciò che vi è da chiedersi è se le strutture giuridiche certe prima menzionate non si rivelino, in definitiva, indispensabili per la stabilizzazione. Alcuni dei sistemi che sono, o stanno, maggiormente collassando (si pensi soprattutto a Russia e Indonesia) sono indubbiamente tra i meno dotati di certezza giuridica, specie di basso profilo. Da questo punto di vista, è abbastanza chiaro come l'implementare, ad esempio, sistemi simili di governo delle società, e soprattutto sistemi simili e affidabili di *auditing*, risulti quasi una necessità rispetto a un'ulteriore evoluzione stabile dell'economia globalizzata.

3.3. «Corporate governance»: un trend mondiale

Quando sorge il bisogno di un sistema di «governance»?

Com'è noto, nell'ultimo decennio il *tema della corporate governance* ha assunto grande importanza non solo nei dibattiti accademici, bensì anche nell'agenda degli interventi di politica pubblica. In tali dibattiti il tema si è focalizzato sulle questioni attinenti all'acquisizione del controllo delle società per azioni, alla loro ristrutturazione finanziaria, al ruolo e all'attivismo degli investitori istituzionali[29]. Ma che cosa si intende esattamente per *corporate governance*? Perché vi è un problema di *governance*? Perché i meccanismi automatici di mercato non provvedono qui una soluzione? E, soprattutto, perché il *tema della governance* societaria è fondamentale nella globalizzazione giuridica?

Il termine inglese *governance* è sinonimo di autorità, direzione e controllo. Tali parole suonano comunque strane nel contesto dell'economia libera di mercato, in particolare con riferimento agli agenti principali di tale economia, cioè le società per azioni. Basti ricordare che i testi base di microeconomia neoclassica menzionano raramente, e in modo quasi esclusivamente negativo, le nozioni di autorità e controllo.

L'economia libera di mercato progettata nei processi di globalizzazione sarebbe allora, in realtà, un'economia dei grandi agenti istituzionali (le società per azioni), dotati di potere interno, nonché di potere esterno (verso soggetti più «piccoli»), di direzione e di controllo.

In base alla critica di Williamson a tale impostazione neoclassica[30], si definisce *sistema di governance* il complesso di vincoli che modella l'allocazione dei profitti generati nel corso di una relazione economica. La necessità di detto sistema sorge, evidentemente, quando il contratto iniziale è incompleto, quando cioè non determina in modo esauriente l'allocazione del surplus per ogni singola occorrenza. Ciò crea uno iato tra le decisioni *ex ante*, quando le parti avviano la relazione economica e affrontano investimenti irreversibili, e quelle *ex post*, quando si tratta di dividere utili in situazioni non previste. L'insieme delle condizioni che affliggono tale suddivisione di utili costituisce il sistema di *governance* della relazione economica.

Non è allora difficile cogliere come il diritto delle società per azioni si ponga in questi termini come un sistema di *governance* a fronte di un contratto iniziale tra i soci essenzialmente incompleto, data la stabilità nel tempo e la complessità della relazione economica susseguente. Tuttavia l'allocazione *ex post* degli utili non è influenzata soltanto dalla struttura giuridica utilizzata. In linea di principio, una società è soltanto un «conchiglia» giuridica vuota. Ciò che fornisce valore e contenuto a tale guscio giuridico è l'entità economica sottostante, cioè l'impresa esercitata dalla società. Si può perciò definire più precisamente il sistema della *corporate governance* come il complesso di vincoli che condizionano l'allocazione, all'interno di una struttura societaria, degli utili generati da un'impresa.

La definizione proposta ha semplicemente il valore di porre l'accento sul legame che esiste tra il modo in cui gli utili sono distribuiti e il modo in cui sono generati. Solo concentrandosi su tale legame è possibile affrontare la questione principale del controllo dell'impresa da parte degli organi sociali. In questo senso vengono oggi reinterpretati i problemi di fondo del controllo societario: allocazione della proprietà azionaria, struttura del capitale, schemi di in-

centivazione manageriale, acquisizioni societarie, organizzazione degli organi sociali e del consiglio di amministrazione, pressioni da parte di gruppi di investitori istituzionali, contratti parasociali, concorrenza nel mercato del lavoro e della produzione, struttura organizzativa dell'impresa.

Rispetto alla relazione tra società e impresa, nell'ottica della *corporate governance*, alla definizione neoclassica di impresa come insieme di contratti[31] si oppone quella più recente di impresa come *network* di investimenti specifici, che *non può essere replicato* dalle mere forze di mercato[32]. L'impresa è un risultato peculiare di una singola organizzazione, non spontaneamente replicabile, in cui la questione dei diritti di proprietà si pone come decisiva, dacché questi conferiscono il potere di prendere decisioni in tutte le situazioni non specificate nel contratto iniziale. Poiché la forma giuridica assunta da tali diritti di proprietà su eventi non specificati è normalmente quella della società per azioni, il suo regolamento si pone come coessenziale alla definizione degli assetti d'impresa.

Governo societario in Italia e tutela degli investimenti

Se lo scenario prima delineato è reale – un mondo globalizzato ma dominato dalle prassi e dai modelli angloamericani –, la questione della *corporate governance* si pone come essenziale per *l'accettabilità* stessa di un sistema giuridico in un contesto globale dominato da investitori istituzionali sovranazionali. È ovvio, inoltre, come essa attenga alle capacità di resistenza del suddetto sistema e alle possibilità di performance competitive, da parte delle imprese a esso soggette, nella raccolta internazionale degli investimenti.

Già a partire dal 1992 la Banca d'Italia ha avviato ampie ricerche volte a investigare i problemi di governo societario che affliggono le piccole e grandi imprese del nostro paese[33]. Tali ricerche sono state il fondamento della *Nuova disciplina delle società quotate in mercati regolamentati*, contenuta nel Testo Unico delle disposizioni in tema di intermediazione finanziaria (D.Lgs. n. 58 del 24 febbraio 1998)[34], e di ulteriori varie proposte di riforma ancora in discussione ed elaborazione.

Come si è visto, il *tema della corporate governance* si riferisce ai meccanismi e ai processi di governo delle società; in particolare, tali meccanismi possono essere descritti come i processi tramite cui gli

investitori cercano di minimizzare i costi transattivi e i costi di agenzia connessi con l'investimento in società per azioni[35]. Tuttavia, mentre la teoria economica si è sufficientemente esercitata su questi argomenti, un serio lavoro di comparazione giuridica sui differenti sistemi di governo societario presenti nei vari ordinamenti è soltanto agli inizi[36].

Dal punto di vista della teoria economica, Schleifer e Vishny hanno efficacemente puntualizzato i termini della questione sostenendo che il governo delle società riguarda i modi in cui i fornitori di capitale si assicurano un ritorno positivo dei propri investimenti nelle società per azioni[37]. Nondimeno, appare sempre più stretta la relazione esistente tra regole societarie e fini politici riguardo sia alla protezione dai *takeovers* ostili[38], sia ai dettagli del diritto societario[39] e, ancora, alla vera e propria struttura dei vari tipi di società[40]; appare perciò difficile analizzare le regole societarie in meri termini di efficienza economica, quando invece esse sono intrise di politica e il solo parametro dell'efficienza non si dimostra adeguato a spiegare i modelli societari che emergono nei vari sistemi giuridici[41].

Si pongono, allora, quattro problemi principali:

a. la natura incompleta del contratto societario;
b. il bisogno di controllare le tattiche di opportunismo manageriale in presenza di una separazione fra proprietà e controllo;
c. le fonti politiche del diritto societario;
d. la necessità di proteggere e attirare specifici investimenti di capitale.

Il modello di riferimento della *corporate governance* è in primo luogo quello americano, emerso in una situazione di grande concorrenza sul mercato dei capitali finanziari, e «modello forte» la cui circolazione è altamente sponsorizzata in sede internazionale di globalizzazione del diritto. Varie impostazioni alternative possono però ritrovarsi soprattutto in Germania, Francia e Giappone.

Guardando invece al panorama italiano, la principale ipotesi da verificare concerne le conseguenze dell'adozione di un sistema *non* funzionante di governo societario. In particolare, si assume che tali conseguenze consistano perlopiù nell'avere un'economia dominata da piccole imprese, nell'incapacità di privatizzare effettivamente grandi imprese possedute in modo inefficiente dallo Stato e nell'impossi-

bilità di costruire moderni mercati di capitali, soprattutto mercati di *venture capitals*.

In sostanza, quindi, uno scorretto sistema di governo societario risulta funzionale al mantenimento di un vasto settore di impresa pubblica, in un contesto di ritardo nella creazione di mercati finanziari funzionanti. Tutto ciò implica una debolezza estrema del sistema rispetto ai fenomeni di globalizzazione dell'impresa e del diritto.

Di fatto, i rimedi giuridici di protezione degli azionisti contro l'opportunismo del management, o dei patti di sindacato, sono tradizionalmente pressoché inesistenti in Italia. Uno dei principali indici di misura di tale situazione di sottoprotezione dell'investimento azionario è dato dall'enorme ammontare del premio attribuito alle azioni di voto sul mercato borsistico nazionale (82 per cento circa)[42].

Il premio ricavabile dal mercato del controllo delle società costituisce un ottimo criterio per valutare l'efficacia di un sistema di governo societario. Il controllo della società, infatti, porta con sé la possibilità di realizzare *tutti* i benefici privati associati alla posizione di controllo. Se il premio da controllo è assai elevato, ciò suggerisce che i benefici derivanti dal controllo, inclusi i trasferimenti di ricchezza a danno dei soci di minoranza, sono molto alti.

Negli anni 1987-1990, ad esempio, il premio per le azioni di voto alla Borsa di Milano è stato pari a circa il 90 per cento, di gran lunga il più alto del mondo e più del doppio di quello che si ha in Israele, che si situa al secondo posto dopo l'Italia. Negli Stati Uniti lo stesso premio è del 5,4 per cento, rispetto a una media mondiale del 10-20. Tali valori indicano che i benefici privati del controllo in Italia sono estremamente elevati. In altre parole, tutto ciò suggerisce che agli azionisti di controllo è concessa una grandissima possibilità di depredare gli azionisti di minoranza.

Un ottimo esempio al riguardo è dato dalla cessione della Finsiel realizzata nel 1992 dall'Iri (100 per cento in controllo statale) alla Stet (53 per cento in controllo statale e 47 per cento, appunto, nelle mani di piccoli investitori). La Stet pagò la Finsiel 700 miliardi di lire, sborsando una somma pari a 50 volte i proventi dell'impresa e circa 20-30 volte superiore agli standard di mercato, in danno degli azionisti[43]. Nessuna azione giudiziaria è mai stata intentata, né avrebbe potuto essere intentata con successo contro alcuno dei partecipanti alla transazione. Allo stesso modo, nella cessione della Meta dalla Montedison (42 per cento in controllo di Raoul Gardini) alla Ferruzzi, la società ceduta fu pagata una cifra artificialmente bassa, fondata su vecchie valutazioni. In risposta alle critiche internazionali, il management che aveva realizzato l'operazione dichiarò che essa non poteva essere giudicata in base ai criteri americani, in quanto si trattava di un'operazione italiana, nel peculiare contesto italiano, e che gli azionisti potevano vendere le loro partecipazioni se non erano soddisfatti[44].

Tali esempi mostrano come in Italia manchino meccanismi per perfezionare il contratto incompleto che esiste tra la società e i suoi azionisti, come il potere lasciato ai gruppi di controllo rasenti l'arbitrio, come non esistano rimedi giuridici efficaci[45]. Naturalmente, una situazione del genere non incentiva né l'efficienza nella conduzione del management, né l'investimento finanziario nelle attività societarie.

Come Jensen e Meckling hanno messo in luce, gli investitori scontano, nelle loro decisioni di acquisto di pacchetti azionari, il livello atteso di utili che vengono appropriati dal management (*managerial shrinking*). Pertanto un'impresa deve essere in grado di controllare tale livello per attirare una quota significativa di investimenti.

Al momento non vi è accordo tra gli studiosi se il modo migliore di controllo del management consista nell'avere un robusto mercato del controllo societario (modello americano) o un monitoraggio attivo da parte degli investitori istituzionali (modello tedesco). In Germania e in Giappone il sistema bancario rimpiazza il mercato nel monitoraggio dei risultati di impresa. In Italia non paiono al momento esservi le condizioni né per lo sviluppo di un robusto mercato del controllo, né per un efficace monitoraggio da parte del sistema bancario, o dei fondi pensionistici. La conclusione che se ne trae è che un controllo efficace sul *managerial shrinking* sembra in Italia del tutto carente, e che a tale situazione si dovrebbe porre velocemente rimedio.

Governo societario e mercato politico

Non vi è alcuna ragione per credere che la struttura del governo societario in Italia si sia determinata a caso. Piuttosto, essa appare riflettere le preferenze di forti gruppi di interesse economico. L'idea base è stata efficacemente riassunta da Franzo Grande Stevens quando ha affermato che occorre tenere gli «*outsiders strictly outside*»[46].

In tale contesto la politica svolge un ruolo centrale nel governo societario in Italia, rispetto alle altre nazioni del G7 (i paesi del G8

meno la Russia), a cagione della larga partecipazione dello Stato nel controllo delle società per azioni. È infatti ben documentato che «… the State has constantly made up for failures in the governance environment of private companies by providing them with a steady flow of resources. The State has transferred large funds to entrepreneurs to overcome situations of financial distress, has bought out mismanaged companies, has provided subsidies to realize delayed restructuring, [and] has subsidized loans»[47].

Nonostante ciò, le proposte avanzate da alcuni commentatori alla Banca d'Italia sostengono che il mercato politico può rimpiazzare il vero mercato economico del controllo. Alla luce dell'esperienza passata non si comprende, però, come questo potrebbe avvenire. Proprio l'esistenza di un mercato politico assicura che le decisioni verranno prese in base al loro *return* politico, e non all'utilità attesa per le imprese afflitte da tali decisioni. In pratica ciò condurrebbe a una politicizzazione totale delle decisioni, dalla scelta del management alla riallocazione degli impianti, alle politiche di budget.

Una semplice analisi di *public choice* dimostrerebbe facilmente che l'occasionale politico «ben intenzionato» sarebbe presto sostituito, per effetto dei meccanismi del mercato politico, da un altro le cui decisioni siano in grado di soddisfare maggiormente i gruppi determinanti della coalizione governativa.

Come le esperienze di privatizzazione dei paesi dell'Est hanno dimostrato, da Mosca alla Bulgaria, non è possibile che il mercato politico semplicemente rimpiazzi quello finanziario nel creare strutture efficienti di *corporate governance*. Allo stesso modo, destinata al fallimento è l'idea di affidare alle banche italiane un ruolo maggiore, portando l'Italia in linea con il paradigma europeo. In Italia, a differenza che nel resto d'Europa, il settore bancario è ancora largamente sotto il controllo statale. Anche successivamente alla dislocazione del controllo delle banche nelle mani delle fondazioni bancarie, queste ultime rimangono in larga misura controllate dal governo centrale, o da governi locali.

Questi «difetti» del sistema Italia sono controbilanciati solo dall'assoluta predominanza delle piccole imprese (circa il 94 per cento del totale) rispetto a quelle di medie (circa il 5 per cento) e grandi dimensioni (meno dell'1 per cento delle imprese con più di 50 dipendenti). Le regole di governo societario, infatti, hanno scarsa importanza nelle imprese di dimensioni estremamente ridotte, che sono comunque in grado di «navigare al di sotto dello schermo radar»[48]. Per converso il panorama italiano, assolutamente inusuale nell'ambito del G7, può essere visto anche come riflesso del sottosviluppo delle regole di governo societario[49].

La vecchia-nuova sfida tra Stati Uniti, Germania e Giappone

In anni recenti la ricerca comparata si è focalizzata sui modelli tedesco, giapponese e americano. Ciò ha dato l'impressione che l'unica alternativa possibile sia fra il modello del controllo bancario (Giappone e Germania) e quello della protezione giuridica delle minoranze e dello sviluppo di un robusto mercato del controllo (Stati Uniti)[50].

Rispetto a tali modelli, finora l'Italia si è posta come un paradosso. In effetti, almeno sino a tempi recenti, l'economia italiana è riuscita ad avere successo, sopportando tuttavia costi enormi indotti dal sottosviluppo delle regole di controllo societario. Per di più il modello italiano, fondato su un'economia dominata da piccole ed efficienti imprese familiari, in grado di sussidiare un settore delle grandi imprese a controllo statale o «dinastico» largamente inefficiente, pare destinato a non sopravvivere ai processi di unificazione europea. È quindi assai probabile che il sistema debba cambiare in tempi relativamente rapidi. Da questo punto di vista, due sembrano gli scenari possibili:

1. o il sistema bancario verrà aperto alla vera competizione esterna, dando origine a una necessaria, effettiva privatizzazione, e diverrà quindi, sulla base del modello tedesco, il principale sostegno del governo societario;
2. oppure il mercato sarà in grado di generare efficienti meccanismi di autoprotezione degli investitori, evolvendo verso il modello americano.

In entrambi i casi, comunque, appare assai probabile che in tale periodo l'intervento politico di *design* istituzionale debba svolgere un notevole ruolo di promozione del cambiamento.

Occorre perciò dotare i decisori pubblici degli strumenti giuridici di intervento istituzionale necessari al fine di ridisegnare le regole del governo societario nella direzione del controllo del *managerial shrinking* e della protezione degli investitori, assicurando il pas-

saggio dalla prevalenza di piccole imprese a un'economia efficiente di imprese medio-grandi in linea con l'evoluzione dei paesi del G7.

Si può agevolmente notare come tali conclusioni non siano affatto neutrali rispetto alle tendenze autoctone italiane. Di più, esse riflettono l'urgenza di un profondo rimescolamento del panorama normativo e aziendale. Un rimescolamento che non pare poter essere indolore, e che sembra tanto più auspicabile quanto meno è proponibile di fronte a governi i quali traggono buona parte della loro forza politico-sociale dalla piccola impresa. Anzi il mantenimento di una situazione di spezzettamento dell'impresa, con dominio del controllo sulla minoranza, situazione voluta in anni lontani per scopi politici del tutto diversi, appare quasi la condizione stessa per la prosecuzione di alcuni indirizzi attuali di politica governativa. Una volta di più, in sostanza, le dinamiche interne italiane, frutto di un progetto conscio, ma non esplicitamente dichiarato, di sviluppo interno autonomo e differente da quello delle altre democrazie occidentali, pesano oggi come una zavorra ineludibile sulle *chances* del paese di partecipare in modo competitivo ai processi di globalizzazione.

3.4. L'Italia: un sistema locale privo di uscite?

Quest'ultimo paragrafo affronta brevemente la situazione *empirica* del sistema Italia rispetto alle dinamiche di globalizzazione prima delineate. In tale quadro la giustizia civile ha la caratteristica di essere un servizio chiave per la coesione della società e il funzionamento dei mercati. Dal punto di vista di una visione liberale dei processi di trasformazione, sono quindi due le variabili principali da analizzare riguardo alla globalizzazione del diritto e della giustizia, l'efficienza e la flessibilità:

– *efficienza* intesa come capacità del sistema giustizia di allocare i diritti in seguito a situazioni di conflitto, e quindi di saper tutelare i diritti individuali, sanzionare gli illeciti civili, far eseguire i contratti;
– *flessibilità* intesa come capacità del sistema di produzione delle norme di adeguarsi in tempi utili ai mutamenti del mondo esterno.

Questo paragrafo intende, perciò, spingersi al di là del dato formale[51] del recepimento delle norme europee, o dei modelli transnazionali, in due direzioni:

1. un'analisi delle strutture del nostro sistema giustizia rispetto a quelle presenti in altri paesi europei, onde misurare il «grado di efficienza» delle strutture italiane;
2. un'analisi dell'indice di rigidità normativa dell'ambiente giuridico italiano rispetto alle esigenze economiche imposte dai processi di globalizzazione, onde misurare il «grado di rigidità normativa» dell'ordinamento del nostro paese.

Il giudizio espresso alla fine di quest'ultimo paragrafo sarà quindi costruito sulla misurazione empirica di tali variabili.

Una macchina che non funziona

La macchina della giustizia italiana è mastodontica. I dati appaiono particolarmente sbilanciati soprattutto se confrontati con quelli di altri sistemi europei. Nel Regno Unito vi sono circa 600 giudici, in Francia il loro numero si attesta sulle 6000 unità. In Italia il numero complessivo di magistrati di professione ammonta a 8639, cui vanno aggiunti circa 6000 giudici di pace, per un totale di oltre 14.000 giudici.

A una tale mole di personale coinvolto nell'amministrazione della giustizia fa tuttavia riscontro una lentezza drammatica dei tempi di decisione. Tale lentezza si può facilmente esaminare con riferimento:

– al numero dei processi sopravvenuti, che costituisce la domanda di giustizia rivolta dai cittadini al sistema;
– al numero dei processi esauriti, che rappresenta la capacità di risoluzione dei conflitti da parte dell'apparato giudiziario;
– al numero dei processi pendenti, che rivela il grado di inefficienza della macchina della giustizia civile.

La situazione riscontrata è esemplificata nei grafici delle figure 3.1-3.3. Il risultato attuale (dati 1998) di tale situazione è rappresentato da un numero esorbitante di giudizi «pendenti»:

– primo grado, 3,2 milioni di giudizi pendenti rispetto a 1,4 milioni di cause sopravvenute;

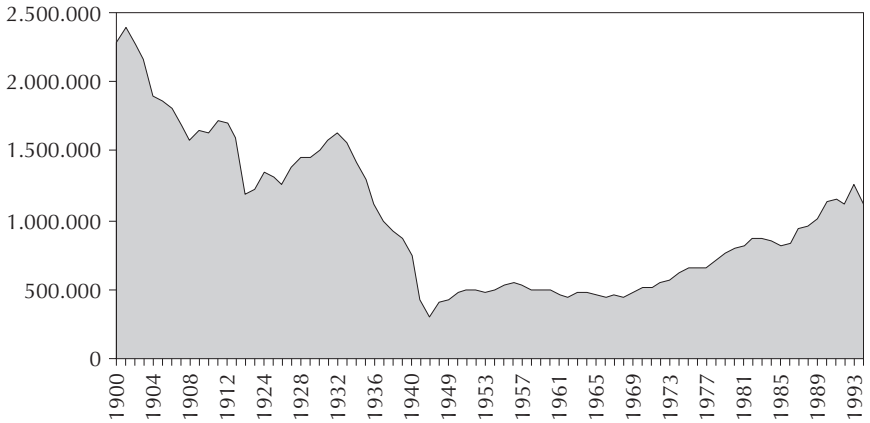
– secondo grado, in appello pendono 266.000 giudizi;
– Cassazione, 42.000 pendenze rispetto a un numero di decisioni annue che si attesta attorno a 30.000.

È facile constatare, quindi, come il numero di giudizi pendenti riguardi essenzialmente il primo grado, cioè il tribunale e i giudici di pace. La disfunzione, cioè, colpisce proprio il primo gradino della giustizia: quello in cui il sistema si pronuncia sulla ragione e sul torto delle parti in causa, in prima battuta.

Tale massa di giudizi pendenti si traduce inevitabilmente in un allungamento dei tempi della sentenza di primo grado, facilmente misurabile in raffronto con gli altri sistemi europei: Italia, 4 anni; Francia, 7 mesi e mezzo; Germania, 6 mesi. È chiaro, allora, come il sistema italiano non sia neanche paragonabile agli altri sistemi europei. Muta, infatti, la stessa unità di misura: anni per l'Italia, mesi per l'Europa.

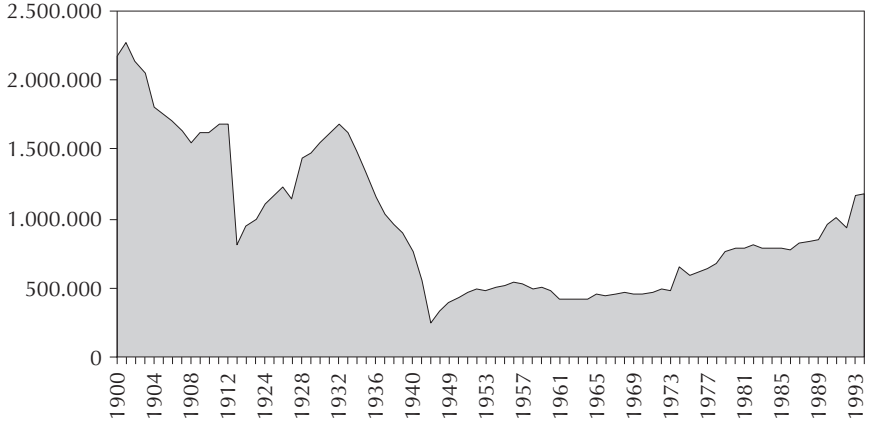
Altrettanto evidente è il danno economico di un tale disfunzionamento: l'incapacità di giungere in tempi brevi a una prima allocazione del torto e della ragione comporta, infatti, un aumento drammatico dei costi transattivi. Si tratta, cioè, dei costi che le parti in buona fede devono comunque affrontare per raggiungere un accordo sulle rispettive ragioni. Pertanto, anche a parità di ulteriori con-

Figura 3.1. Carico totale dei processi sopravvenuti, calcolato su base annuale



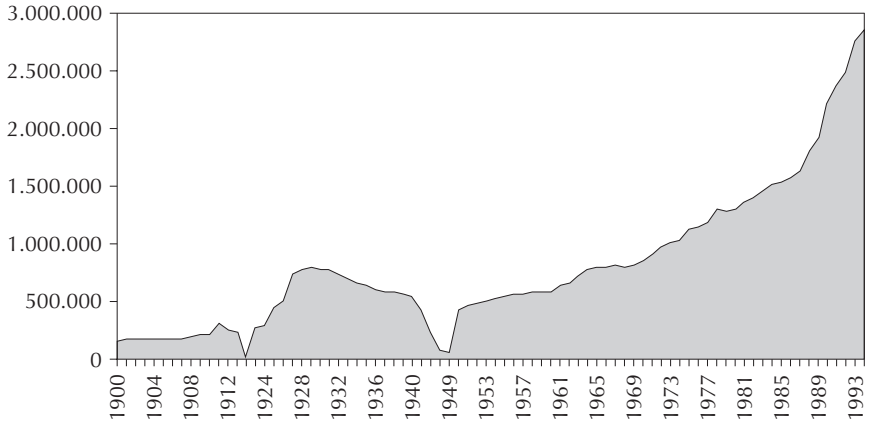
Fonte: Centro di Ricerca e Documentazione «Luigi Einaudi», *Costi e tempi della giustizia civile in Italia. Analisi economica, riforme e strumenti alternativi,* Centro Einaudi, Torino 1999

Figura 3.2. Carico totale dei processi esauriti in primo grado, calcolato su base annuale



Fonte: *ibidem*

Figura 3.3. Carico totale dei processi pendenti in primo grado, calcolato su base annuale



Fonte: *ibidem*

dizioni di efficienza, il sistema italiano risulta «schiacciato» dalla presenza di elevatissimi costi transattivi che lo spingono verso il basso.

L'analisi[52] mostra anche che il sistema italiano non risulta sovraffollato da un incremento eccezionale della «domanda di giustizia», la

quale anzi è stabile, se non in discesa, negli ultimi anni. Né si tratta di un problema di «carenza di organico»: non solo, come indicato, la macchina italiana della giustizia è mastodontica, ma, come si può vedere agevolmente nella figura 3.3, la quantità di giudizi pendenti è aumentata con il crescere del numero di magistrati immessi nei ruoli[53]. Ciò significa che, in assenza di aumento dell'input e in presenza di un organico maggiore, è proprio il sistema stesso di strutturazione della magistratura e dell'organizzazione dei tribunali che non funziona e deve essere cambiato.

Resta semplicemente da fissare la distanza totale che separa l'efficienza della giustizia civile italiana da quella dei paesi europei trainanti (Francia e Germania). Si tratta, quindi, di un giudizio relativo sulla base di una scala di divergenza.

Se attribuiamo il punteggio di maggiore efficienza al sistema migliore (Germania, 6 mesi = punti 10), la differenza tra i due sistemi migliori può indicare l'unità di grandezza su cui costruire la scala di misurazione. Poiché la distanza tra Francia e Germania è nell'ordine di un mese e mezzo, pare congruo costruire tale scala sull'ordine dei 2 mesi di ritardo decisionale nella risoluzione dei conflitti.

Su questa base si può vedere come il tempo medio italiano per la risoluzione di un conflitto in primo grado sia di 48 mesi, con un ritardo conseguente di 42 mesi in confronto al modello tedesco. Ciò significa che, rispetto alla scala di misurazione dell'indice di efficienza del sistema giustizia, l'Italia otterrebbe una valutazione negativa addirittura di –11.

L'Italia, ovviamente, non rientra neanche nella medesima classe di sistemi cui appartengono quello tedesco e quello francese. Si può perciò arrivare a un *ranking* di efficienza dei sistemi giustizia sulla base di varie classi (A, B, C…) e sulla base decimale della scala. Se Francia e Germania rientrano nella classe A, l'Italia deve venire situata nella parte alta della classe C. È evidente, quindi, come il giudizio sulle capacità di efficienza del sistema giustizia italiano, sulle sue capacità di integrazione e interazione con gli altri sistemi europei, non possa che essere assolutamente negativo.

La rigidità normativa

Il secondo aspetto dell'analisi riguarda la capacità dell'ambiente normativo italiano di far fronte ai mutamenti del mondo esterno, quindi di mantenersi a livelli competitivi accettabili. Si tratta qui di effettuare una *cross system analysis*[54], rendendo visibile la correlazione esistente fra le performance relativamente povere del nostro sistema economico e il quadro giuridico in cui esse avvengono[55].

Per giungere a tale analisi si è utilizzato un indicatore sintetico di efficienza dell'ambiente normativo, costruito sulla base di un confronto internazionale fra leggi, regole e procedure in materia societaria. È infatti chiaro che le società per azioni si pongono come i soggetti centrali delle attuali economie globali e integrate[56], pertanto il modo in cui i diversi sistemi giuridici regolano tali soggetti appare come l'indice migliore per giudicare la loro capacità di far fronte agli attuali processi di integrazione e globalizzazione internazionale.

Da tale analisi emergono i dati riassunti nelle tabelle 3.1-3.2, dalle quali si evince come l'Italia risulti, nel campione, il paese dotato di maggiore rigidità normativa e di più scarsa performance economica; si conferma peraltro anche l'intuitiva correlazione che esiste fra le due variabili.

Posto pari a zero l'indice di rigidità normativa degli Stati Uniti, risulta che Francia e Germania si situano nuovamente vicine, con un indice, rispettivamente, del 2,00 e dell'1,98, mentre l'Italia (con 3,19) risulta assai lontana, ben oltre la Spagna a quota 2,39.

Se, come prima, ci si rivolge alle differenze relative e al loro ordine di grandezza, si constata nuovamente come l'Italia *non* appar-

Tabella 3.1. Indicatori della rigidità dell'ambiente normativo per paese e forma giuridica*

Paesi	*SpA*	*srl*	*snc*	*Società individuali*
Francia	2,00	2,37	2,81	1,95
Germania	1,98	2,40	1,48	0,38
Irlanda	–	0,32	0,36	0,07
Italia	3,19	2,20	1,85	2,86
Regno Unito	1,18	0,23	0,12	0,42
Spagna	2,39	1,27	0,81	0,69
Stati Uniti	0,00	0,00	0,00	0,00

* Al valore zero corrisponde il caso di minore rigidità dell'ambiente normativo nell'ambito del campione

Fonte: *Il Sole 24 Ore,* 20 aprile 2000; dati Isae

Tabella 3.2. Indicatori della performance economica e della rigidità dell'ambiente normativo

Paesi	*Performance economica*		*Rigidità normativa*	
	Valori	*Ordinamento*	*Valori*	*Ordinamento*
Stati Uniti	3,2	1	0,0	7
Regno Unito	2,3	2	0,6	6
Irlanda	1,5	3	0,7	5
Francia	1,1	4	2,6	2
Germania	0,9	5	1,8	3
Spagna	0,5	6	1,5	4
Italia	0,0	7	2,9	1

* Al valore zero corrisponde, per l'indicatore di rigidità dell'ambiente normativo, il caso di maggiore flessibilità; per l'indicatore di performance, il paese di minore competitività

Fonte: *Il Sole 24 Ore*, 20 aprile 2000; dati Isae

tenga alla stessa classe di *ranking* degli altri sistemi europei. La distanza della Spagna dal sistema eurocontinentale[57] più flessibile è di 0,41, mentre per l'Italia risulta essere di 1,21. Calcolando un differenziale di classe di *ranking* nell'ordine di 0,5, si può quindi asserire che il sistema Italia appare anche qui relegato a due classi di distanza. Fatta pari alla classe A la flessibilità dei migliori sistemi continentali, l'Italia deve riconfluire nella classe C.

Se si analizzano le capacità del sistema in termini di potenzialità di adeguamento delle norme al mutare delle circostanze, risulta che il sistema giuridico italiano mal si integra con i partner europei ed è ben distante dall'*environment* dei paesi di maggior successo economico.

Se insolvenza fa rima con inefficienza

Le conclusioni cui si è giunti rispetto al settore generale della giustizia civile e commerciale sono rafforzate dall'analisi di un altro settore chiave dei servizi giuridici all'impresa nel contesto della globalizzazione mondiale: quello delle insolvenze e del fallimento.

La questione si pone in modo centrale nello scenario della globalizzazione: è evidente come il sistema delle imprese richieda una struttura di fiducia del credito, che in ultima istanza riposa sull'esistenza di procedure certe, rapide ed efficienti di reazione delle Corti alle insolvenze debitorie. I sistemi giuridici che riescono a rinnovare o produrre tali procedure sono in grado di competere con gli altri nel settore delle attività di impresa. I sistemi giuridici che non si dimostrano capaci di delineare tali procedure sono, nel mondo della globalizzazione delle imprese, destinati a soccombere.

Orbene, da una ricerca condotta dal Centro Einaudi e dall'Unione Industriale di Torino[58] risulta che, nel 1998, a fronte di un passivo fallimentare di oltre 11.000 miliardi di lire, le procedure di giustizia riescono a distribuire ai creditori un attivo di soli 2000 miliardi. Ciò avviene, per di più, al costo di 500 miliardi di lire in spese di giustizia e onorari dei curatori fallimentari, cui si devono aggiungere i costi di gestione delle procedure sopportati dai soggetti privati coinvolti. L'Abi ha denunciato un costo globale di gestione delle banche di 1500 miliardi di lire l'anno. Poiché le banche non sono evidentemente gli unici creditori coinvolti, una qualsiasi estrapolazione, anche ottimistica, sui costi che nelle procedure fallimentari gravano su tutti gli altri creditori porta immediatamente il costo di gestione sopra l'attivo distribuito di 2000 miliardi di lire.

In sostanza, ogni anno l'Italia spende in procedure fallimentari più di quanto i creditori ricavino dalle stesse.

Si è qui di fronte a un classico caso di inefficienza sociale, dal momento che i costi sociali di un'istituzione superano i vantaggi sociali e individuali della stessa. Il «fallimento» delle imprese costa alla società italiana nel suo complesso più di quanto rende.

L'anomalia italiana si rivela peraltro nuovamente nell'andamento dei tempi necessari per giungere a tale risultato, già di per sé socialmente dannoso. Infatti, comparando i tempi medi occorrenti per la chiusura di una procedura fallimentare si ottengono i seguenti dati: Germania 6 mesi; Regno Unito 7 mesi; Francia 8 mesi; Italia 6 anni, con «punte di media»

che in certi distretti (Palermo, Catania, Caltanissetta, Catanzaro, Ancona) giungono ai 9 anni.

Come si vede, una volta di più la situazione numerica ricalca il malessere generale della giustizia civile italiana rispetto agli altri sistemi europei. Poiché la distanza dei vari paesi europei fra di loro è di un mese, è facile constatare come la distanza dell'Italia dalla Francia sia di –64. Prendendo quindi il differenziale di 2 mesi che corre fra Germania e Francia come unità base, e costruendo le consuete tabelle di classe a base 10, si dovranno assegnare i sistemi europei alla classe A e l'Italia alla classe D, a una distanza che al momento pare incolmabile.

I dati e le analisi fin qui forniti conducono a formulare un giudizio ampiamente negativo sul sistema della giustizia in Italia, sotto il duplice profilo dell'efficienza e della flessibilità quali fattori di integrazione omogenea con gli altri sistemi europei. Inoltre efficienza e flessibilità nella creazione e allocazione dei diritti, e di conseguenza nella risoluzione dei conflitti, appaiono come chiari indici del tasso di liberalismo di un sistema giuridico inserito nelle dinamiche attuali di integrazione internazionale e di globalizzazione dei mercati.

In base alle considerazioni svolte è stato possibile suggerire un criterio di *ranking* per i sistemi considerati. Tanto per l'efficienza quanto per la flessibilità normativa, si è visto come i sistemi europei siano molto più vicini fra di loro di quanto non lo sia a essi il sistema italiano. Questa seria valutazione relativa si può tradurre nell'assegnazione di un *rating* di classe, situando Germania e Francia nella classe A, e l'Italia addirittura nella classe C. Ciò rappresenta la misura della distanza che quest'ultima dovrebbe percorrere per ravvicinarsi alle prime.

A tale giudizio fortemente negativo deve anche aggiungersi un consimile pessimismo sulle possibilità di adeguamento del sistema. Infatti, non paiono in atto dinamiche contrarie tese a riportare il sistema Italia verso condizioni di similarità con gli altri sistemi europei. Il settore su cui si potrebbe agire più facilmente è forse quello della rigidità dell'ambiente normativo. Allo stato attuale, appare invece del tutto impossibile prevedere mutamenti significativi nel settore della macchina della giustizia.

Conclusioni: un'Italia «sul margine»

L'Italia si trova, si potrebbe dire, sul «margine» della globalizzazione, tant'è che si può quasi giustamente parlare di una «ideologia italiana»[59] che si inserisce in questo processo in modo peculiare.

Merita in particolare soffermarsi su quanto il sistema giuridico del nostro paese si discosti dal modello di procedure certe prima delineato. Per cominciare «dal basso», le procedure italiane di implementazione degli ordini giudiziali sono pressoché inutilizzabili secondo standard internazionali. Le procedure societarie cercano ora solo di adeguarsi a tali standard. Nel mondo della globalizzazione giuridica il diritto italiano è semplicemente uno dei tanti diritti locali da evitare quanto più possibile, o da amministrare sulla base della conoscenza concreta degli operatori e non di procedure certe e affidabili. Peraltro le condizioni del mercato del lavoro non consentono di attirare investimenti fruibili in altri paesi. In questo sistema si sta inoltre verificando, negli ultimi tempi, un massiccio fenomeno di acquisizione di grandi studi italiani da parte di studi stranieri, con sede a Londra o negli Stati Uniti. Si sta verificando, cioè, un curioso fenomeno di *takeover* del principale *manpower* della professione.

Quest'ultimo riflesso non è trascurabile, anche se è ancora impossibile prevederne le conseguenze. Si tratta di un effetto dell'attitudine degli studi italiani a spezzarsi ogni volta che qualcuno dei partner ritiene di poter sottrarre per sé alcuni clienti istituzionali maggiori, a fronte della propensione angloamericana a edificare studi enormi (con centinaia di avvocati) in grado di fornire una copertura globale e planetaria ai propri clienti[60]. Tale aspetto sarà quindi uno dei più rilevanti nella futura globalizzazione della professione forense: essa si realizzerà non tanto mediante la mobilità dei professionisti, quanto piuttosto attraverso la monopolizzazione angloamericana dei «livelli alti» di *law-firms* sparse sull'intero pianeta. Con la conseguenza che, quali che siano le regole europee sull'educazione del giurista, solo il possesso di un *master* americano assicurerà un'entrata sicura nella professione di alto livello, perché si sarà in grado di interagire con le élite dei grandi studi.

Globalizzazione del diritto, quindi, significa al momento americanizzazione della professione. Dal punto di vista dell'ideale delle procedure giuridiche certe, oggi in realtà è coinvolto un numero estremamente ridotto di società, e l'Italia rischia di non essere tra queste. Tuttavia l'implementazione soprattutto di regole di governo

societario e di *auditing* simili e lo snellimento delle procedure degli ordini delle Corti, viste essenzialmente come *debt collectors*, si dimostrano essenziali per una globalizzazione stabile in futuro.

Naturalmente, si tratta qui della dissoluzione del modello del diritto come legislativamente controllato e giudizialmente implementato sulla base di considerazioni politiche locali. Si tratta, in definitiva, della consunzione finale del positivismo giuridico.

In luogo di tale modello si intravede piuttosto quello di un diritto gestito professionalmente, secondo routine standard e americaneggianti. In realtà, proprio in quanto allontanamento dalla modernità, esso ricorda di primo acchito il modello dell'*usus modernus pandectarum*, che dominava nello spazio giuridico europeo *prima* delle codificazioni.

Quali riflessioni dal punto di vista liberale? Forse si tocca qui con mano la classica difficoltà ad affrontare le grandi professioni, il loro ruolo, la loro organizzazione corporativa[61]. Cioè si tocca con mano una debolezza del pensiero liberale e una necessità di riflessione ulteriore rispetto al ruolo dello Stato, o dei meri meccanismi di mercato. In un mondo in cui il ruolo dello Stato nel diritto si indebolisce, quello della professione legale è destinato a divenire di massima importanza, molto più della funzione del giudice. È sempre più la professione a gestire i meccanismi giuridici, e tale gestione avviene di necessità attraverso una riorganizzazione della professione stessa, che in realtà, nella sua storia, ha sempre trasceso, sia in *common law*[62] sia in *civil law*, i meri meccanismi dell'offerta di servizi in uno schema di mercato.

Si tocca con mano anche quanto poco sappiamo del diritto e delle sue interrelazioni con la società, proprio di uno dei cardini di cui dovrebbe vivere la riflessione liberale sulla società. Da questo punto di vista il crollo del paradigma positivista, con il suo ridurre il diritto a schemi formali, non può che essere quanto mai benefico.

Ciò che emerge è anche la preoccupazione della prevenzione delle azioni arbitrarie dei governi, ma nel senso che ai governi devono applicarsi le regole «normali», ossia devono pagare i debiti dei loro enti.

Soprattutto, per ora, emerge che la famosa interrelazione fra diritto e mercato avviene, forse, proprio a un livello molto «basso»: *auditing* e decreti ingiuntivi. Qualcosa che è sempre stato considerato troppo sconveniente perché un giurista di razza se ne occupi.

[1] Featherstone, M. (ed.), *Global Culture*, Sage, London 1990.

[2] Waters, M., *Globalization*, Routledge, London-New York 1995, p. 3.

[3] Su cui ovviamente Levin, H., *The Broken Column: A Study in Romantic Hellenism*, Harvard University Press, Cambridge 1931.

[4] Giddens, A., *Consequences of Modernity*, Stanford University Press, Stanford 1991, p. 64, tr. it. *Le conseguenze della modernità*, il Mulino, Bologna 1994.

[5] Cfr. Gran, P., *Islamic Roots of Capitalism: Egypt 1760-1840*, University of Texas Press, Austin 1998.

[6] Wallerstein, I., *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1979, tr. it. *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, 3 voll., il Mulino, Bologna 1978, 1982, 1995; Robertson, R., *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Sage, London 1992.

[7] Sklair, L., *Sociology of the Global System*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1991.

[8] Nelken, D., «The Globalization of Crime and Criminal Justice», *Current Legal Problems*, vol. 50, 1997, p. 251.

[9] Bottoms, A., Wiles, P., «Crime and Insecurity in the City», in Goetals, F.J., Peter, T., Walgrave, L. (eds), *Changes in Society, Crime and Criminal Justice in Europe*, vol. 1, Kluwer Law International, The Hague 1996.

[10] Waters, M., *op. cit.*

[11] Plenge, J., *Marx und Hegel*, Scientia, Tubingen 1911, p. 66.

[12] Yearly, S., *Sociology, Environmentalism, and Globalization*, Sage, London 1996.

[13] Trubek, D.M., Rothstein, J.S., *Transnational Regimes and Advocacy in Industrial Relations: A «Cure» for Globalization?*, p. 4, paper presentato alla International Conference of Sociology of Law, *Conflicts and Rights in Transnational Society* (Courmayeur, 10-12 settembre 1998), d'ora in poi citata come Tsc.

[14] Su cui cfr. Kennedy, D., «New Approaches to Comparative Law: Comparativism and International Governance», *Utah Law Review*, December 1997.

[15] Cfr. Levy, B., Spiller, P. (eds), *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies in Telecommunications*, Cambridge University Press, New York 1996.

[16] Così Ferrarese, M.R., «Mercati e globalizzazione. Gli incerti cammini del diritto», *Politica del diritto*, n. 3, 1998.

[17] Si pensi al ruolo già svolto dalla Wto in tema di antitrust, antidumping e così via, cioè al suo ruolo nel definire le regole del gioco della concorrenza internazionale.

[18] Heller, T., *The Americanization of Citizenship*, paper presentato alla Tsc.

[19] Su cui cfr. Glendon, M.A., *A Nation under Lawyers: how the Crisis in the Legal Profession Is Transforming American Society*, Harvard University Press, Cambridge 1996.

[20] Teubner, G. (ed.), *Global Law without a State*, Dartmouth, Aldershot 1996.

[21] Habermas, J., *The Structural Transformation in the Public Sphere*, Mit Press, Cambridge 1991.

[22] Ferrarese, M.R., *op. cit.*

[23] Hertz, N., *The Silent Takeover. Global Capitalism and the Death of Democracy*, Heinemann, London 2001.

[24] Sono le tesi riecheggiate in Italia da una diversa prospettiva anche da Baldassarre, A., *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2002.

[25] Hardt, M., Negri, A., *Empire*, Harvard University Press, Cambridge 2000, tr. it. *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano 2002.

[26] Si rimanda qui ad Alpa, G., Monateri, P.G., Guarneri, A. *et al.*, *Le fonti del diritto italiano*, vol. 2, *Le fonti non scritte*, Utet, Torino 1999.

[27] Cfr. Monateri, P.G., Sacco, R., «Legal Formants», in Newman, P. (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, vol. 2, MacMillan, London 1998, p. 531.

[28] Si ricordi ovviamente Geerz, C., *Local Knowledge*, Basic Books, New York 1983.

[29] Per una rassegna esaustiva cfr. Schleifer, A., Vishny, R.W., «A Survey of Corporate Governance», *Journal of Finance*, vol. 52, 1997, p. 737.

[30] Cfr. Williamson, O.E., *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York 1985, tr. it. *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Franco Angeli, Milano 1992.

[31] Alchian, A., Demsetz, H., «Production, Information Costs and Economic Organization», *American Economic Review*, vol. 62, 1972, p. 777.

[32] Rajan, R., Zingales, L., «Power in a Theory of the Firm», *Quarterly Journal of Economics*, May 1998.

[33] Banca d'Italia, *Temi di discussione*, nn. 237-247, 1994; cfr. anche Barca, F. *et al.* (a cura di), *Assetti proprietari e mercato delle imprese*, 3 voll., il Mulino, Bologna 1994.

[34] Cfr. Cottino, G. (a cura di), «Corporate Governance. Commento alla nuova disciplina», *Giurisprudenza Italiana*, 1998, pp. 1527 e sgg.; Bonelli, F., Buonocore, V. *et al.*, *La riforma delle società quotate*, Giuffrè, Milano 1998; Alpa, G., Capriglione, F. (a cura di), *Commentario al Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria*, Cedam, Padova 1998; Associazione Disiano Preite, *Rapporto sulla società aperta. Cento tesi per la riforma del governo societario in Italia*, il Mulino, Bologna 1997.

[35] Jensen, M.C., Meckling, W.H., «Theory of the Firm, Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure», *Journal of Financial Economics*, vol. 3, 1976, p. 305.

[36] In tema, cfr. Hopt, K.J., *Company Law in the European Union: Harmonization or Subsidiarity*, *Saggi, conferenze e seminari del Centro di studi e ricerche di diritto comparato e straniero di Unidroit*, n. 31, Roma 1998; e Trigo Trinidade, R., *General Report on Corporate Governance*, XVth International Congress of Comparative Law (Bristol, 28 luglio 1998).

[37] Schleifer, A., Vishny, R.W., *A Survey of Corporate Governance 2*, National Bureau of Economic Research, Working Paper n. 5554, 1996.

[38] Romano, R., «The Future of Hostile Takeovers: Legislation and Public Opinion», *University of Cincinnati Law Review*, vol. 57, 1988, p. 457.

[39] Cfr. Roe, M.J., *Strong Managers, Weak Owners: The Political Roots of American Corporate Finance*, Princeton University Press, Princeton 1994.

[40] Black, B.S., «Is Corporate Law Trivial? A Political and Economic Analysis», *Northwestern University Law Review*, vol. 84, 1990, p. 542.

[41] Così Macey, J.R., Miller, G.P., «Toward an Interest Group Theory of Delaware Corporate Law», *Texas Law Review*, vol. 65, 1987, p. 469.

[42] Cfr. i dati raccolti in Macey, J.R., «Italian Corporate Governance: One American's Perspective», *Columbia Business Law Review*, 1998, p. 121.

[43] «Stock in Italy's Stet Is Sold Off in Protest of Privatization Plan», *The Wall Street Journal*, 6 October 1992, p. A15.

[44] Department of Trade and Industry, *Barriers to Takeovers in the European Community*, vol. 2, 1989, par. 5.13.

[45] Cfr. Weigmann, R., *Responsabilità e potere legittimo degli amministratori*, Giappichelli, Torino 1974, pp. 104-113.

[46] Cit. in Department of Trade and Industry, *op. cit.*, par. 3.37.

[47] Barca, F., «On Corporate Governance in Italy: Issues, Facts and Agenda», *Special Issue on Corporate Governance and Property Rights*, n. 1, 1996, p. 12 (Fondazione Eni Enrico Mattei, Working Paper Series n. 10.96).

[48] Graham, R., «A Year of Corruption», *Financial Times*, 30 December 1994, p. 4.

[49] Cfr. l'analisi condotta da Pagano, U. *et al.*, *Why Do Companies Go Public? An Empirical Analysis*, National Bureau of Economic Research, n. 32, 1995, Working Paper n. 5367.

[50] Schleifer, A., Vishny, R.W., *op. cit.*

[51] Dal punto di vista formale ormai le varie normative europee vengono automaticamente inserite nell'ordinamento italiano da una legge di recepimento annuale, ma questo dato nulla dice rispetto alla vicinanza o distanza del nostro sistema rispetto agli altri sistemi europei, né al modo in cui direttive e regolamentazioni europee vengano effettivamente integrate nel nostro stesso sistema giuridico. Cfr. sul punto Benacchio, G., *Diritto privato della Comunità europea*, Cedam, Padova 1998.

[52] L'analisi completa e tutti i dati si trovano nel Rapporto del Centro di Ricerca e Documentazione «Luigi Einaudi», *Costi e tempi della giustizia civile in Italia. Analisi economica, riforme e strumenti alternativi*, Centro Einaudi, Torino 1999.

[53] Cfr. sul punto Musy, A.M., «Un manager in tribunale», *Biblioteca della libertà*, n. 34, 1999, pp. 69-93.

[54] Sull'uso di tale analisi in relazione alla performance dei sistemi economici e il loro *environment* giuridico cfr. Bortolotti, B., Fantini, M., Siniscalco, D., *Privatisation and Institutions: A Cross Country Analysis*, 1999, Discussion Paper JEL class. L33, D 72, G 15, H6, K 22.

[55] Per la costruzione di tale media, cfr. Isae, *IV Rapporto trimestrale sui nodi della struttura dell'economia italiana*, Isae, Roma 2000. Ove si rinviene la dimostrazione completa di quanto al testo.

[56] Cfr. Macey, J.R., «Italian Corporate Governance: One American's Perspective», cit.; Hopt, K.J., *op. cit.*; nonché Black, B., Kraakman, R., «A Self-Enforcing Model of Corporate Law», *Harvard Law Review*, n. 109, 1996, p. 1911.

[57] Il Regno Unito è presente nel campione con un indice di rigidità dell'1,18. Ma Regno Unito e Stati Uniti appartengono a una diversa famiglia giuridica, quella di *common law*, rispetto alla cosiddetta famiglia giuridica di *civil law* dell'Europa continentale. Pare quindi più congruo limitare, in questa fase, il raffronto a sistemi di cultura giuridica più affine.

[58] Centro di Ricerca e Documentazione «Luigi Einaudi» per conto dell'Unione Industriale di Torino, *Fallimento: una riforma per le imprese. Costi e tempi della giustizia civile in Italia: la riforma delle procedure concorsuali nella competizione*

tra modelli giuridici e economici, a cura di Musy, A.M., Simongini, M., con il coordinamento di Monateri, P.G., Centro Einaudi, Torino 2001 (www.centroeinaudi.it).

[59] Cfr. La Torre, M., *Cittadinanza, democrazia europea e «ideologia italiana». Per la critica del realismo politico*, paper preparato alla Tsc.

[60] Su tali temi cfr. Linowitz, S.M., Mayer, M., *The Betrayed Profession: Lawyering at the End of the Twentieth Century*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1996.

[61] Cfr. sul punto Kronman, A.T., *The Lost Lawyer: Failing Deals of the Legal Profession*, Harvard University Press, Cambridge 1995.

[62] Da questo punto di vista appare decisiva la riflessione storica di Baker, J.H., *The Order of Serjeants at Law*, Selden Society, London 1984, laddove si dimostra che il diritto inglese, più che un diritto fatto dai giudici, è sempre stato un diritto fatto dagli avvocati.

4. Dopo la politica internazionale

Anna Caffarena

4.1. Chi ricorda il 10 settembre?

Nell'era dell'iperterrorismo

La brutalità, l'11 settembre, ha superato ogni immaginazione. Il lessico corrente, che pure ha saputo accomodare orrori apparentemente indicibili come la pulizia etnica, ha dovuto fare spazio a termini nuovi: si è parlato di iperterrorismo, di megaterrorismo. A richiederlo è stata la scala inaudita di questa violenza commessa in tempo di pace, la perfetta tempistica che ha prodotto l'ossessionante successione degli attentati, come se non dovessero finire mai, sino alla resa degli Stati Uniti. Lo ha richiesto la ferita fisica procurata alla città di New York, che in pochi istanti ha mutato il suo profilo, e pure la regia studiata affinché le immagini teletrasmesse magnificassero mille volte l'impatto di quel gesto.

Un evento tanto traumatico costituisce naturalmente una cesura. «La notte è scesa su un mondo diverso»[1] ha commentato George Bush senza enfasi, e nella percezione comune le cose stanno proprio così. La partecipazione diretta, seppure come semplici spettatori, a tale vicenda ha spinto molti di noi a rielaborare l'immagine del mondo che ci ospita e quindi a ridefinire il nostro stare in questo mondo. I passeggeri degli aerei civili trasformati in inedite ed efficacissime armi di distruzione sono diventati in qualche modo em-

blematici della nuova condizione esistenziale dell'umanità: chi è più vulnerabile di un individuo reso strumento della volontà altrui fino al martirio?

La sensazione di essere entrati «attraverso una porta di fuoco», con le parole del Segretario delle Nazioni Unite Annan[2], in una nuova fase della storia, il cui tratto distintivo sarebbe appunto la vulnerabilità assoluta del genere umano, non dipende tuttavia soltanto dall'emotività scatenata, nella sua immediatezza, da un evento del tutto inatteso e di spaventose proporzioni. Ogni attacco terroristico è anche e soprattutto un gesto politico: quello dell'11 settembre, per le sue caratteristiche, sembra aver aperto un capitolo inedito non soltanto nel modo in cui soggettivamente interpretiamo il mondo, ma anche nella sfera delle relazioni internazionali, nel dominio della pace e della guerra. La matrice dell'attentato ha portato alla ribalta soggetti sino a poco tempo addietro estranei alla famiglia degli attori internazionali: gli individui. È emersa così un'asimmetria che ha letteralmente travolto il quadro ordinato, seppure occasionalmente conflittuale, prodotto dal principio di sovrana eguaglianza che nella storia moderna ha reso tali gli Stati. La quantità di violenza, poi, che un'organizzazione, per così dire, «privata» (e segreta) ha saputo liberare sembra averci condotti in uno scenario diverso da quello in cui la potestà di dichiarare guerra costituiva una prerogativa esclusiva degli Stati. La capacità dimostrata dai terroristi di colpire gli Stati Uniti sul loro territorio – cancellando d'un colpo l'unicità della posizione americana, determinata nel tempo dalla sua, seppur anomala, «insularità» (dalla protezione, cioè, che la distanza da qualsivoglia campo di battaglia poteva assicurare al paese) – sembrerebbe anch'essa avallare la tesi che l'11 settembre ci abbia trasportato in un mondo diverso da quello che conoscevamo: un mondo nel quale persino l'attore più potente che abbia mai calcato la scena è costretto da una manciata di uomini ad abbandonare financo l'idea di poter proteggere se stesso semplicemente isolandosi.

Come ha scritto Ulrich Beck, ciò che rende in fondo «incomprensibile» l'attentato è che sono venute meno «le distinzioni e le demarcazioni su cui si basa la nostra idea del mondo – tra interno ed esterno, polizia e apparato militare, guerra e crimine, guerra e pace»[3], alle quali si potrebbe aggiungere, prendendo spunto dalla successiva risposta americana diretta contro l'Afghanistan: offesa e difesa. Questa stessa ragione che ci impedisce di capire (senza cambiare gli strumenti concettuali dei quali usiamo avvalerci, varrebbe la pena di aggiungere) ci fa dire che siamo entrati in una fase in cui i vari piani si fondono e si confondono, dando vita a una configurazione della quale le vecchie mappe non possono rendere conto. Per orientarci, come già era accaduto dopo un'altra assai celebrata crisi di passaggio, l'Ottantanove, serve una nuova ricognizione del territorio.

Ma ecco che immediatamente si profila un problema di non poco conto. In cerca di quegli elementi inediti che testimonierebbero del cambiamento di scenario, siamo costretti a un raffronto con la situazione precedente. In che cosa l'attuale quadro della politica internazionale è diverso rispetto a quello che conoscevamo? In che mondo abbiamo vissuto sino al 10 settembre?

Prima dell'11 settembre

Ciò che contraddistingue la nuova condizione esistenziale dell'umanità, si è detto, è la sua assoluta vulnerabilità, però è almeno dalla metà degli anni Ottanta che siamo stati messi in guardia: quella che abbiamo costruito è una «società del rischio»[4]. Minacce gravi alla sostenibilità dello sviluppo e dunque alla (qualità della) vita di tutti noi sono note da tempo, eppure l'iperterrorismo ci ha spinti là dove la crisi ecologica non ha potuto, benché non siano stati risparmiati toni apocalittici nel dipingerne evoluzione ed esiti. Per quanto grave, quest'ultimo fenomeno è misurabile, il suo andamento prevedibile, i suoi effetti più sconvolgenti dilazionati nel tempo. In breve, rientra nei nostri schemi e il suo effetto ansiogeno ne è automaticamente ridotto. L'attacco terroristico dell'11 settembre avrebbe invece aperto, secondo Beck, un nuovo capitolo nella società mondiale del rischio[5]. L'ubiquità della minaccia, unita alla sua invisibilità, e la certezza che essa si manifesterà all'improvviso amplificano, infatti, nella percezione individuale e collettiva il pericolo. In questo senso, dunque, non abbiamo sperimentato una cesura, non siamo entrati in un mondo diverso da quello che conoscevamo, ma soltanto in una congiuntura nella quale le ragioni di allarme si diversificano finendo per sommarsi[6].

Per quanto concerne la dimensione più immediatamente politica e di sicurezza, il termine di raffronto utile è ovviamente il periodo che va dall'Ottantanove all'11 settembre. Com'è noto, in quest'arco di tempo i fatti hanno smentito le aspettative di pace e prosperità

alimentate dalla fine della contrapposizione Est-Ovest. La storia si è rimessa in cammino, dopo il crollo del Muro, regalandoci, insieme a 7 guerre internazionali e 95 guerre civili[7], la chiara consapevolezza dei limiti della comunità internazionale nell'arginare la violenza. L'Europa, zona franca dalla fine del secondo conflitto mondiale, è stata teatro di una guerra che, tra l'altro, ha mostrato con estrema crudezza il tratto che sembra definire nel loro complesso gli episodi bellici di quest'ultima generazione: violazioni dei diritti umani spaventosamente gravi e diffuse (il cui repertorio spazia dallo «stupro etnico» all'arruolamento di soldati bambini). Il massiccio coinvolgimento delle popolazioni ha prodotto 5 milioni di morti (con un rapporto civili-militari di 8 a 1[8]), mentre i profughi fuggiti da aree rese inabitabili dagli scontri sono ormai oltre 20 milioni.

È difficile quindi sostenere che l'attacco terroristico sferrato da Al-Qaida abbia potuto aprire un capitolo nuovo in termini di efferatezza, dopo ciò che abbiamo conosciuto nel XX secolo e specialmente nel suo ultimo scorcio. Inedita rispetto al passato è semmai l'ubiquità della minaccia: nessun cittadino di un paese amico degli Stati Uniti può sentirsene al riparo. Non c'è più scampo in questo mondo che la tecnologia applicata alle comunicazioni e ai trasporti ha materialmente rimpicciolito, ma soprattutto reso uno spazio aperto (o fortemente integrato, che è lo stesso[9]), in cui non c'è più confine che sia davvero tale, che possa costituire una barriera o anche, più modestamente, un diaframma fra ciascuno di noi e quelle che, un tempo, avremmo chiamato «minacce esterne», quelle dalle quali lo Stato aveva tradizionalmente il compito di proteggerci[10]. Ciò che di nuovo ha prodotto l'11 settembre è una sorta di «claustrofobia del globale» data a un tempo dalla pervasività della minaccia e dall'impossibilità di trovare un rifugio[11]. Quella che stiamo vivendo sembra essere l'epoca dei paradossi: uno di essi è il fatto che si provi un senso di soffocamento nello spazio fisico più ampio che possa essere abbracciato con il pensiero, sensazione aggravata dal fatto di essere razionalmente consapevoli che non esistono vie di fuga.

L'11 settembre, dunque, ha costituito davvero una sorta di cesura. Prima di quel giorno l'Occidente prospero e democratico poteva cullarsi – come ha fatto – nell'illusione che il mondo fosse diviso in due parti: una «zona di pace», creata dai paesi ricchi e democratici, coesisteva con una «zona di disordine», costituita da tutti gli altri[12]. Che tale consolante rappresentazione dovesse prima o poi rivelarsi illusoria lo suggeriva il fatto che la zona di pace ospitava un'esigua minoranza della popolazione mondiale, il 15 per cento circa. Eppure il comportamento reale e significativo – al di là delle dichiarazioni di principio – dei paesi ricchi ha finito per riflettere non soltanto questa rappresentazione estremamente semplificata dell'assetto politico-economico mondiale, ma anche la convinzione che le due aree potessero essere tenute all'infinito artificialmente separate. Ovvero che la globalizzazione – lasciata libera di produrre i suoi effetti – avrebbe finito per integrare il pianeta, risolvendo anche il problema della povertà.

L'attentato ha certamente spazzato via l'illusione di poter replicare su scala globale il modello, oggi in voga soprattutto in quelle aree del pianeta dove la sperequazione sociale è più marcata, dei comprensori residenziali urbani isolati dai quartieri poveri e travagliati grazie a muri e vigilantes. Così come ha brutalmente svelato l'ipocrisia di tanti discorsi sulla globalizzazione. Questo fenomeno non è mai stato globale, è selettivo e produce marginalità, un aspetto che l'11 settembre ha messo in luce mostrando al contempo quanto sia pericolosa, per un mondo ormai estremamente integrato sotto diversi profili, la presenza di economie deboli, che spesso si associano a Stati altrettanto deboli (quei *failed states* dei quali lo stesso Afghanistan ha costituito un emblema). Osservazioni che un tempo ci si sarebbe aspettati dal subcomandante Marcos o da qualche esponente del movimento *no-global* e che ora sono proposte dall'*Economist*[13] come dati di fatto.

L'11 settembre ha dunque mostrato i limiti del *laissez-faire*, anche e soprattutto in politica, offrendo un'occasione per riflettere sul mondo in cui vorremmo vivere e consegnare alle generazioni che verranno. Ciò non vuol dire, tuttavia, che l'attentato abbia cambiato questo mondo, potrebbe averlo soltanto svelato.

Non c'è dubbio, e parecchi si sono dedicati all'esercizio della conta[14], che negli ultimi mesi alcuni cambiamenti in politica internazionale si siano dati. Difficile stabilire, però, se essi siano contingenti o piuttosto destinati a lasciare un segno nel lungo periodo. Lo slancio iniziale di Russia e Cina, ad esempio, si è già molto raffreddato a distanza di pochi mesi dall'attacco, non appena Bush ha illustrato le nuove direttrici della politica estera americana che sarà imperniata, come noto, sulla lotta ai paesi che costituiscono «l'asse del male»: Iran, Iraq e Corea del Nord[15]. Ma anche il semplice fatto che

militari americani fossero a caccia di appartenenti ad Al-Qaida in aree «sensibili», come la Georgia, è bastato a spegnere l'ardore russo e a mettere in ulteriori difficoltà interne il presidente Putin. Se l'insieme dei cambiamenti, grandi e piccoli, che abbiamo in qualche modo ricondotto alla nuova dimensione del terrorismo, all'iperterrorismo, indichino che siamo entrati in un mondo diverso da quello che conoscevamo è comunque difficile da stabilire, e lo è per una ragione assai banale. Mentre i fatti più recenti sembrano proporsi con straordinaria nitidezza alla nostra osservazione, fino ad assumere quasi spontaneamente una collocazione nel quadro generale, che ne viene definito (o almeno così deve sembrare a quanti propendono per l'ipotesi che l'11 settembre abbia inaugurato una fase nuova della nostra storia), il periodo precedente appare, anche a posteriori, assai meno limpido.

Se non ci si accontenta di registrare gli accadimenti, accostandoli nell'ingenua speranza che finiscano prima o poi per svelare un'immagine dotata di senso, non è facile individuare una fisionomia della sfera politico-internazionale, con un ragionevole grado di definizione, nel periodo che va dal crollo del Muro sino all'11 settembre. Non esiste una lettura univoca di questa congiuntura, né le vicende delle quali siamo stati diretti testimoni ne hanno accreditato una. Neppure a distanza di tempo un verdetto è scontato, tanto è difficile sciogliere i fili che si sono intrecciati e leggere tendenze spesso contraddittorie imprimendo alla materia qualche sorta di ordine che consenta al senso profondo di quell'epoca di venire alla luce.

Immagini del mondo

Il progetto accarezzato da Bush padre di tenere a battesimo un «nuovo ordine internazionale» a partire dal successo dell'operazione di polizia contro Saddam Hussein[16] – la guerra del Golfo –, avallata dalla comunità internazionale pressoché al completo, è chiaramente fallito. Dopo l'Ottantanove il concetto di disordine ha dunque finito per avere più estimatori del suo contrario e tuttavia, benché abbia spesso fornito una descrizione accurata degli eventi, esso non ne facilita l'interpretazione[17]. Il moltiplicarsi dei conflitti, che ha dato ragione ai fautori del disordine, ha spazzato via pure l'ipotesi della «fine della storia», che non è stata sostituita dalla pacifica diffusione dei valori della democrazia liberale e del mercato come tale retorica suggeriva.

Persino l'idea che l'asse centrale del conflitto Est-Ovest potesse essere soppiantato da uno «scontro fra civiltà» non ha trovato riscontro nella realtà politica, salvo che nel senso di un ritorno della politica dell'identità a livello locale, all'origine dell'incremento della conflittualità di matrice per così dire «etnica»[18]. La diffusione della pratica dell'intervento umanitario per il mantenimento della pace e la tutela dei diritti umani si è fermata molto prima di poter essere legittimamente utilizzata per dimostrare il profilarsi, seppure in forma embrionale, di quella dimensione di controllo che è parte integrante di ogni ordine internazionale, per quanto informale.

Come cambia il «peacekeeping»

Le missioni di peacekeeping *avviate dalle Nazioni Unite nel mezzo secolo che ci separa dalla sua istituzione sono ormai oltre cinquanta. Molta della notorietà di cui l'organizzazione gode e altrettante critiche che le vengono mosse dipendono proprio da questa forma di intervento, curiosamente non prevista dalla sua carta istitutiva. Poiché si tratta di attività più che conciliative, previste nel capitolo 6, e meno che coercitive, disciplinate dal capitolo 7, Dag Hammarskjöld, segretario dell'Onu dal 1953 al 1961, sosteneva che fosse il capitolo «sei e mezzo» a legittimarle.*

Funzionale all'esercizio della diplomazia preventiva, il peacekeeping *era originariamente finalizzato alla sospensione delle ostilità mediante il dispiegamento di una forza di interposizione costituita da «caschi blu», militari appartenenti alle forze armate dei paesi membri prestati per l'occasione all'Onu. Le regole cui qualsiasi missione doveva sottostare erano tre: il consenso delle parti, il rispetto di criteri di imparzialità e neutralità e l'uso della forza limitato all'autodifesa. Queste avrebbero dovuto consentire all'organizzazione di svolgere il proprio ruolo di terzo* super partes *in modo efficace e non-violento.*

Mentre l'esperienza sul campo dimostrava che l'applicazione di tali regole era meno lineare di quanto non si potesse immaginare, l'attività di peacekeeping *diveniva sempre più in-*

tensa. Le missioni avviate dopo l'Ottantanove sono 39, contro le 15 dei quarant'anni precedenti. Oggi ve ne sono ben 15 in atto contemporaneamente e dunque non stupisce che il numero degli operatori coinvolti, che fino al 1991 oscillava fra i 10.000 e i 15.000, sia salito a circa 70.000, provenienti da oltre 70 paesi, creando comprensibili problemi di reperimento. Le difficoltà operative, accentuate dal crescente impegno, insieme al fatto che nell'ultimo decennio la proporzione fra conflitti interstatali e guerre civili si è rovesciata, imponendo all'Onu di intervenire in una sfera – la politica interna degli Stati membri – che non era tradizionalmente sua e che le sarebbe pure preclusa, ha imposto un ripensamento complessivo della materia.

Questo è stato formalizzato nel rapporto elaborato dal Comitato Brahimi, su incarico del Segretariato, in occasione del Millennium Summit dell'Onu (6-8 settembre 2000), che avrebbe dovuto rilanciare l'organizzazione alla svolta del secolo. Il primo aspetto sul quale il documento insiste è l'incongruenza delle operazioni di pura interposizione in contesti istituzionali fortemente indeboliti e minati da fratture politico-sociali che non possono essere mantenute semplicemente tali nel tempo, ma vanno sanate. Accanto agli interventi tradizionali, dovrebbero dunque essere attivate operazioni «di seconda generazione», dirette al peacemaking *e soprattutto al* peacebuilding *(detto anche* institution- *o* nation-building*), anche in forma preventiva.*

Il requisito del consenso delle parti resta essenziale, anche se gravi violazioni dei diritti umani possono rendere necessarie operazioni di peace-enforcement*, o di «terza generazione», le quali, per il fatto stesso di implicare l'uso della forza, richiedono il massimo rispetto del principio di neutralità, che tuttavia non significa necessariamente imparzialità.*

Il documento messo a disposizione degli Stati membri dalle Nazioni Unite è stato molto apprezzato per il suo valore tecnico e la franchezza della sua diagnosi. In ogni caso, per ora nessuna decisione politica sembra aver dato corso alle indicazioni che contiene.

Delle relazioni fra Stati Uniti e Russia – richiamate nella logica di una sineddoche (il particolare per l'universale) che testimonia quanto sia difficile abbandonare certe abitudini – si è detto che erano entrate in una fase postbipolare, mentre l'11 settembre non avrebbe fatto altro che inaugurarne una «post-postbipolare». A un'etichetta tanto spiacevole e inutile, è chiaro, si può ricorrere soltanto per disperazione. La verità è che abbiamo attraversato una fase che non sappiamo come definire, se non affermando che si tratta di qualche cosa di diverso da ciò che conoscevamo: l'ordine garantito dalla dissuasione nucleare. Ora si vorrebbe reiterare l'*escamotage*, con l'aggravio della perseveranza.

Una via d'uscita più onorevole consiste nell'ammettere che il mondo che conoscevamo è finito nell'Ottantanove e che dopo quel momento non siamo più riusciti a far emergere, della politica internazionale, il disegno di fondo, quello che il divenire quotidiano di per sé non mostra, quasi rimanesse giorno per giorno in filigrana. Il fatto che, a detta di molti, si sia ora aperta una fase nuova e diversa non può consolare. Come comprendere ciò che segue, se ciò che viene prima resta ignoto? La tentazione di ragionare sui fenomeni acuti come fossero patologie senza una vera origine è forte, ma rischia di produrre soltanto ulteriore disorientamento.

Poiché somministrare una cura partendo da una diagnosi accurata si rivela di solito una strategia vincente, vale la pena di chiedersi perché sia stato così difficile concettualizzare la politica internazionale dopo l'Ottantanove. Un'ipotesi ragionevole è che ciò sia accaduto perché abbiamo tentato di farlo seguendo i canoni classici della riflessione internazionalistica: abbiamo continuato a ragionare di Stati e di interessi nazionali, di politica della sicurezza che passava per armi e alleanze, mentre attorno tutto cambiava. La fine del sistema bipolare ha infatti sprigionato, in termini di forze che hanno poi influenzato la società e quindi la politica a ogni livello, quell'insieme di processi economici, politici, sociali e culturali che vengono abitualmente ricondotti a unità sotto l'etichetta di «globalizzazione»[19]. Soltanto ai cultori della politica internazionale è rimasta l'illusione che le perfette geometrie scaturite dal principio di sovranità potessero metterla al riparo dalle trasformazioni; trasformazioni innescate, su tutti i piani, da una dinamica che più di ogni altra che abbiamo conosciuto ha cancellato le «distinzioni e le demarcazioni

su cui si basa la nostra idea del mondo»[20]. In fondo questo non è che un altro paradosso prodotto, appunto, dalla globalizzazione: chi avrebbe dovuto comprendere prima e meglio, perché da sempre alle prese con fenomeni di respiro internazionale, non ha riconosciuto la forza travolgente del più internazionale dei processi[21].

4.2. Dentro il caleidoscopio. Continuità, regresso e progressi nelle relazioni politiche internazionali

Oltre il mosaico

È stata forse la superficie variopinta dei mappamondi che abbiamo imparato a conoscere da bambini a ispirare una delle immagini più classiche utilizzate per evocare la politica internazionale: quella del mosaico. Certo è che la staticità di tale rappresentazione ne ha fedelmente riprodotto il tratto più celebrato. Soggetta a leggi ferree e immutabili, della politica internazionale si è detto che in fondo non era cambiata mai nel corso della storia e che non sarebbe mai cambiata fino a che Stati sovrani avessero conservato il diritto di farsi la guerra. Non c'è da stupirsi che i cultori della disciplina deputata a studiare i rapporti internazionali siano stati spiazzati dal cambiamento occorso a partire dall'Ottantanove.

Da allora il mosaico si è messo in movimento, siamo scivolati piuttosto dentro un caleidoscopio. Le tessere colorate cambiano disposizione, le configurazioni mutano continuamente, effimere al punto da risultare inafferrabili. Questo dinamismo non ha, tra l'altro, semplicemente impresso un'accelerazione ai processi che già conoscevamo, ma ha finito per influenzare la natura stessa della politica: la guerra si è rintanata negli Stati e al contempo è emersa l'esigenza di formulare e implementare politiche pubbliche internazionali, di produrre governo in una sfera nella quale, per definizione (ovvero fino a che la sovranità sarà considerata una caratteristica costitutiva dello Stato), non può darsi un governo, un soggetto terzo che decida e faccia poi rispettare le proprie decisioni[22].

Con il profilarsi di una nuova dimensione, che può a buon diritto essere definita «politica interna del mondo», persino la tradizionale concezione della democrazia viene sfidata. Le decisioni assunte in ambito interno spesso travalicano sia i confini dello spazio pubblico, per investire i cittadini di altri paesi, sia quelli del tempo presente, perché finiscono per coinvolgere le generazioni future: due categorie di individui del tutto prive di rappresentanza. Siamo così stati costretti a cominciare a ragionare di democrazia declinandola su scala internazionale. Ma a questo punto, dove sta l'anarchia e dove la civiltà delle regole? Anche per tale ragione il discrimine interno-internazionale non funziona più, e non soltanto perché il nuovo terrorismo ci ha costretti a fare i conti con una sorta di «Marte interno», fonte ignota, perché rinnegata, di quella minaccia che avrebbe unito il mondo di chi fa professione di tolleranza contro la barbarie[23].

Le politiche pubbliche internazionali

All'epoca della sua nascita, lo Stato moderno costituiva un'unità funzionale adeguata a governare la stragrande maggioranza dei problemi rientranti nella sua sfera di competenza. Questi ultimi potevano dunque essere affrontati efficacemente attraverso decisioni unilaterali, successivamente tradotte in politiche pubbliche (Pp) rivolte alla comunità nazionale. Con il passare del tempo, soprattutto come conseguenza (diretta e indiretta) dello sviluppo tecnologico, molte questioni vecchie e nuove che toccano direttamente gli interessi delle cittadinanze hanno tuttavia assunto una dimensione più ampia, transnazionale.

È emersa, così, con la necessità di governare processi che i confini statali non sono più in grado di circoscrivere, l'esigenza di dare vita a vere e proprie politiche pubbliche internazionali (Ppi) atte a esplicare i loro effetti in un ambito spaziale che racchiude i territori di più Stati. Un simile cambiamento di scala, che ci trasporta in un contesto strutturalmente diverso da quello interno, ha tuttavia implicazioni che superano di gran lunga il mero dato quantitativo: le Ppi non sono soltanto commisurate a problemi più vasti (e complessi), e dunque prodotte da, e rivolte a, un numero di soggetti ben superiore rispetto al passato. Esse implicano una diversa modalità di eser-

cizio del potere politico da parte degli Stati, nonché una reinterpretazione dell'istituto della sovranità in senso restrittivo.

Nella concezione classica che si è affermata avendo come riferimento lo Stato, le Pp costituiscono il prodotto dell'attività di un'autorità provvista di potere pubblico e legittimità istituzionale volta ad affrontare le varie questioni di sua competenza. Declinando la voce Pp su scala internazionale è necessario adattare il discorso alla specificità di un'arena decentralizzata, priva cioè di un'autorità pubblica riconosciuta: i soggetti coinvolti nella formulazione delle Ppi sono infatti principalmente – seppure non esclusivamente – i membri della comunità internazionale, quegli Stati che vengono definiti sovrani proprio in quanto superiorem non recognoscentes*. Le Ppi si distinguono allora dalle Pp tradizionalmente intese in quanto sono frutto dell'interazione non di soggetti sottoposti a un'unica autorità e responsabili di fronte a un'unica comunità, bensì di attori formalmente autonomi – benché praticamente interdipendenti (ed è proprio questo a rendere necessarie le Ppi) – e chiamati a rispondere a cittadinanze che sono sì legate da problemi comuni, ma spesso divise dalle soluzioni che garantirebbero loro il maggiore beneficio al minor costo.*

In mancanza di un'autorità pubblica che assuma decisioni valide erga omnes*, il modello classico di produzione delle Ppi – che sono essenzialmente di tipo regolativo – è dunque un'attività cooperativa multilaterale, di frequente condotta in seno a un'organizzazione internazionale. Proprio per favorire l'adozione di scelte appropriate alla scala dei problemi che andavano profilandosi, intorno alla metà dell'Ottocento furono istituite le prime organizzazioni internazionali funzionali, incaricate perlopiù di soddisfare le nuove esigenze di coordinamento poste dalla crescente intensità dei rapporti internazionali nei più svariati settori. Con il tempo, le questioni che richiedono di essere affrontate mediante Ppi sono però divenute più delicate e politicamente sensibili: gli interessi coinvolti, anche di carattere economico, sono sempre più significativi e le posizioni dei negoziatori sovente molto distanti. Il contenuto dell'accordo che dà vita a una Ppi tende così a rispecchiare il minimo comun denominatore fra le differenti posizioni e spesso finisce, di conseguenza, per risultare assai modesto rispetto all'entità del problema che ci si propone di affrontare.*

Fonte: adattato da Caffarena, A., «Le politiche pubbliche internazionali», in Ikenberry, G.J., Parsi, V.E., *Manuale di relazioni internazionali*, Laterza, Roma-Bari 2001, pp. 221-223.

Dall'Ottantanove in poi abbiamo vissuto, quindi, un'epoca di grandi trasformazioni che abbiamo pur «registrato», senza mai chiederci davvero, tuttavia, dove avrebbero finito per condurci. Se l'esercizio più praticato al momento consiste nel valutare quanto sia cambiato il mondo dopo l'11 settembre, ne proporremo dunque un altro, non alternativo ma semmai preliminare, che consiste nell'interrogarsi su quanto fosse cambiato *prima* di allora, senza peraltro destare particolari apprensioni.

Partiamo dall'ipotesi che le guerre non siano semplicemente una manifestazione dell'incoercibile aggressività umana, ma che nel combatterle vi sia una finalità politica. Una volta che la forza abbia prodotto il suo verdetto, ai vincitori spetta di definire l'assetto dei rapporti internazionali che durerà finché non sarà nuovamente sfidato sul campo di battaglia[24]. Pur non essendo passata attraverso un vero e proprio episodio bellico – perché, nel frattempo, la comparsa delle armi nucleari aveva prodotto una vera mutazione genetica della politica internazionale[25], sottraendo la guerra al repertorio degli strumenti «normali» della politica estera – anche la fine della guerra fredda dovrebbe dunque aver prodotto un ordine politico internazionale. Diversamente l'Ottantanove non costituirebbe una cesura, la genesi di una nuova epoca, bensì segnerebbe semplicemente il punto in cui la parabola che segue l'ordine instaurato dalla seconda guerra mondiale, raggiunto il suo massimo, inizia il declino. Anche tale interpretazione è legittima, naturalmente, però, se davvero la storia è maestra, essa comporterebbe che, esattamente com'è capitato negli ultimi cinque secoli, ci si stia avviando verso una nuova grande guerra. Ma se mutazione della politica internazionale si è data, c'è da credere che anche la serie delle guerre costituenti pos-

sa risultarne interrotta e vale dunque la pena di provare a ragionare su quale ordine l'Ottantanove abbia sprigionato.

Una crisi lunga dieci anni?

Come abbiamo ricordato, nell'ultimo periodo della storia internazionale il concetto di disordine ha avuto molto più successo di quello di ordine. Se vale ciò che abbiamo appena detto, questo fatto deve essere dipeso dalla nostra incapacità di far emergere la trama da un quadro, peraltro non facile da decifrare, in cui non a caso molti hanno intravisto importanti analogie con il periodo fra le due guerre mondiali. Di quell'epoca si è detto:

> impossibilità di individuare nitidamente un gruppo di stati dominanti, fragilità e insufficienza delle regole del gioco imposte alla fine del conflitto costituente, frammentazione ideologica sono i tre elementi che convergono nel determinare quella situazione di incertezza che può davvero essere considerata la «crisi dei vent'anni», come se guerre e ricomposizioni, alleanze e rotture, fossero state prive di lucidità strategica e, per così dire, di una direzione[26].

E del periodo aperto dall'Ottantanove? Che dire della qualità della leadership, del rispetto delle regole del gioco e dell'omogeneità-eterogeneità ideologica di questa fase delle relazioni politiche internazionali? Davvero le due epoche si somigliano al punto da indurci a trarne semplicemente la conclusione che, da un decennio a questa parte, viviamo una situazione di crisi dallo sbocco incerto?[27]

Finito il bipolarismo per esaurimento di uno dei contendenti, era lecito attendersi che il sistema internazionale volgesse verso un modello di tipo «imperiale»[28], ma gli Stati Uniti, dopo la guerra del Golfo, hanno invece optato per un – almeno apparente – ripiegamento su se stessi: l'agenda della presidenza Clinton privilegiava, infatti, i grandi temi di politica interna, dal risanamento del bilancio alla riforma del sistema sanitario. Eppure il facile parallelismo con l'isolazionismo del periodo fra le due guerre è fuorviante. Gli Stati Uniti, virtualmente «costretti a comandare»[29], sembrano aver ispirato la propria strategia politica all'idea, certamente non nuova, che la potenza stia nella capacità di attirare, più che in quella di costringere[30]. È la complessità che la dimensione internazionale è andata assumendo a rendere sempre meno efficiente e al contempo più costoso l'esercizio della

potenza basato sui due pilastri tradizionali: arsenali e diplomazia. In tale contesto il vero potere consiste nella capacità che un attore dimostra di saper «strutturare una situazione in modo tale che gli altri paesi facciano delle scelte o definiscano degli interessi che si accordino con i suoi». Infatti, se un paese

> è capace di stabilire norme internazionali corrispondenti alle condizioni della sua società, sarà meno costretto a cambiarle. Se contribuisce a sostenere istituzioni che incoraggiano gli altri stati a canalizzare o a limitare le loro attività in direzione delle sue preferenze, potrà non aver bisogno, durante i negoziati, di ricorrere a costose manifestazioni della sua capacità di coercizione. In altre parole, l'universalità della cultura di un paese e la sua capacità di stabilire un insieme di regole e di istituzioni che gli sono favorevoli […] rappresentano importanti fonti di potenza[31].

Questo è un modo di volgere il multilateralismo a proprio favore che gli Stati Uniti hanno utilizzato largamente sin dal secondo dopoguerra – si pensi all'imponente struttura rappresentata delle organizzazioni economico-finanziarie varate a Bretton Woods –, ma che hanno poi perfezionato, approfittando di una congiuntura unica sotto questo profilo, prodotta dalla globalizzazione delle comunicazioni e dei mercati[32]. Reinterpretando la natura del potere politico prima ancora del suo esercizio, gli Stati Uniti hanno quindi concorso a creare nuovi canali attraverso i quali farlo fluire, peraltro con notevole successo. Un successo testimoniato dalla facilità con cui sono riusciti a coinvolgere molti paesi anche non tradizionalmente amici nella coalizione contro l'Afghanistan.

Per quanto riguarda le regole del gioco politico, ci sono ovviamente, come in ogni congiuntura, buone ragioni per confermarne la tenuta, così come argomenti per sostenere la tesi opposta. Chi non rispetta le norme internazionali viene da qualche tempo tacciato di essere uno «Stato canaglia»[33], e poiché quelli che rientrano in tale categoria sono ben identificabili, verrebbe da dire che nella stragrande maggioranza dei casi, invece, delle norme gli attori tengono conto. Indurre conformità, d'altro canto – lo abbiamo appena detto –, è stato uno degli obiettivi della nuova «politica estera» americana, che non mostra ripensamenti se addirittura vengono oggi chiamate in causa categorie morali per distinguere gli amici dai nemici, gli appartenenti all'«asse del male». Ma il fatto che la guerra abbia quasi lasciato lo spazio internazionale per infiltrarsi in quello interno e

poi mutare forma coinvolgendo attori di genere diverso – Stati e individui – non costituisce lo stravolgimento di una regola del gioco fra le più basilari del contesto internazionale?

Un discorso analogo si applica alla sovranità. La natura anarchica della sfera internazionale dipende, per definizione, dal fatto che gli Stati sono sovrani e dunque non riconoscono autorità superiori, circostanza che costringerebbe tutti e ciascuno a occuparsi, in primo luogo, della propria sopravvivenza. La sovranità, tuttavia, è di fatto il prodotto di una relazione: è tale lo Stato che viene riconosciuto dai membri della comunità internazionale. Al di là di una concezione puramente formalistica, è quindi evidente che le prerogative (e i privilegi) di ciascuno Stato vengono continuamente rinegoziate: costituiscono, cioè, una delle poste in gioco nelle relazioni internazionali.

Poiché si ritiene che la sovranità di uno Stato dipenda dal controllo esclusivo di tre dimensioni – il regime politico, il rapporto con i cittadini e il territorio – dobbiamo convenire che, dopo l'Ottantanove, due fenomeni, la globalizzazione e l'acuirsi della crisi ecologica, hanno profondamente modificato il principio di sovranità. La diffusione della cultura dei diritti umani ha messo in discussione l'esclusività del rapporto fra lo Stato e i propri cittadini: è evidente il favore delle opinioni pubbliche nei confronti dell'intervento umanitario ogniqualvolta un governo violi in modo grave e manifesto tali diritti elementari. Forme di «condizionalità democratica» o «verde» – in base alle quali la concessione di sostegno economico, e non solo, da parte di Stati e organizzazioni internazionali, come la Banca Mondiale, è vincolata al rispetto di determinati parametri di democraticità o di tutela dell'ambiente – incidono sulle altre due dimensioni della sovranità. Al punto che c'è da chiedersi quanto ampia sia oggigiorno la sfera «residuale» del dominio riservato degli Stati, ammesso che ancora ne esista una. E non abbiamo toccato l'aspetto dell'autonomia – non il diritto di agire liberamente, quanto il potere reale di farlo – che, nella percezione comune, risulta drasticamente ridotta dalla globalizzazione, soprattutto economica[34].

Queste poche osservazioni chiariscono come il criterio del rispetto delle regole abbia scarsa rilevanza nel valutare fisionomia e consistenza dell'ordine nell'epoca post Ottantanove. Ciò che richiama l'attenzione è piuttosto il radicale processo di trasformazione delle regole «costitutive» del gioco internazionale. Questo significa che la politica che si svolge quotidianamente sotto i nostri occhi ci sta conducendo oltre il gioco che conoscevamo. Delle norme regolative – nelle quali rientra, ad esempio, il galateo – si dice che delimitino l'ambito del lecito, mentre quelle costitutive circoscriverebbero l'ambito del possibile: mangiare con le mani è possibile anche in quei paesi dov'è prescritto che lo si faccia con le posate, giocare a scacchi con i pezzi della dama non lo è. La politica internazionale sta subendo una trasformazione che non consiste, dunque, in una sorta di «ampliamento» della sfera del lecito, ma in una vera e propria trasformazione della sfera del possibile: non stupisca, allora, che un manipolo di individui entri oggi in conflitto con uno Stato. Le simmetrie sembrano davvero essere soltanto più una reminiscenza del tempo che fu.

Dell'omogeneità o eterogeneità ideologica del sistema internazionale sembra persino superfluo parlare in merito a un'epoca, il periodo successivo all'Ottantanove, che è stata celebrata soprattutto come quella della fine delle ideologie, una formula che stava in realtà a indicare piuttosto la fine della «concorrenza» tra diversi sistemi di credenze. La democrazia liberale e il corredo di principi che storicamente l'accompagnano – economia di mercato compresa – non hanno più avuto contendenti e hanno prodotto effetti vistosissimi, fra i quali transizioni democratiche in un gran numero di paesi. Ma insieme a questi, a un livello per così dire più «popolare», ha preso piede, non casualmente come si diceva, un processo di «occidentalizzazione del mondo»[35], di diffusione dell'*american way of life*, che ha trovato nei nuovi mezzi di comunicazione e nell'integrazione dei mercati un veicolo di straordinaria efficacia. Dopotutto, un'ideologia è sopravvissuta e proprio al suo strapotere hanno guardato molti osservatori per spiegare l'attentato dell'11 settembre, interpretato come una reazione – per quanto impropria e ingiustificabile – al materialismo e al consumismo che caratterizzano tale modello[36].

Al contrario di quanto sarebbe stato lecito attendersi, questa straordinaria – nel senso proprio di non comune – omogeneità non ha tuttavia prodotto pace e stabilità, nel periodo post Ottantanove, ma un'accentuazione della frammentazione[37]. Non si è trattato di uno «scontro fra civiltà», che presuppone almeno due modelli alternativi commensurabili per capacità di mobilitazione politico-militare ed egualmente inclini al conflitto, ma di un incremento della bellicosità «locale», nella quale il peso dei fattori culturali (ma l'idea di una Grande Serbia ha una matrice culturale o ideologica?) si è rivelato estremamente significativo. Se è vero che la «politica dell'identità» è

quella che guarda all'indietro, che considera le appartenenze retaggi del «sangue» e che su questa base rivendica il potere politico, è certamente corretto contrapporvi – come fa Kaldor – una «politica delle idee», che guarda piuttosto al futuro[38]. E tuttavia, poiché il sangue non c'entra, anche la politica dell'identità è il prodotto di un discorso politico che viene usualmente legittimato da due fattori direttamente correlati alla globalizzazione: «La crescente impotenza […] delle classi politiche tradizionali», legata all'indebolimento degli Stati, che interessa quelli già deboli non meno di quelli più solidi, e l'emergere di una «economia parallela [che integra] le nuove forme di sopravvivenza legali e illegali che si sono sviluppate in tutte le fasce escluse della società»[39].

Nel post Ottantanove la partita delle ideologie sembra dunque avviarsi a conclusione, ma la logica identificante dell'agire politico assume persino più importanza che in passato, non fosse che per il maggiore dinamismo delle relazioni internazionali. Lo dimostra la trionfale ricomparsa sulla scena dell'idea di nazione, oltre al successo politico del fondamentalismo islamico, e in un ambito completamente diverso lo conferma la capacità d'attrazione e mobilitazione dei movimenti *no-global*. In questa nuova fase, infatti, le identità prendono corpo a partire da referenti di ampiezza straordinariamente diversa fra loro; al villaggio fa ora da contrappunto il mondo intero. La globalizzazione ha prodotto un altro dei suoi paradossi: omologando, divide; promuovendo la modernizzazione, e dunque celebrando la ragione, ha finito per resuscitare modalità d'azione politica premoderne; insieme alla nuova ondata di particolarismi, ci ha regalato il movimento di respiro cosmopolita più popolare e attivo della storia. Propone il materialismo, ma ha rimesso in gioco le idee.

Il ruolo delle idee e delle immagini nelle relazioni internazionali

Paradossalmente, come conseguenza del predominio del realismo nelle sue diverse varianti, l'importanza attribuita dalla teoria delle relazioni internazionali ai fattori immateriali sembra essere stata a lungo inversamente proporzionale alla loro rilevanza nella pratica politica quotidiana. Nell'opera di Carr, il peso delle idee non è distinto da quello della propaganda, mentre secondo Morgenthau la vera natura della politica – che consiste nella ricerca del potere – sarebbe semplicemente oscurata da giustificazioni o razionalizzazioni di carattere ideologico, delle quali, peraltro, la stessa natura della politica costringerebbe gli statisti ad avvalersi per nascondere i fini immediati della loro azione. Che le ideologie possano essere fonte di conflitti, risorse di potere o vere e proprie costruzioni mentali capaci di influenzare il processo decisionale (orientando le interpretazioni che gli attori danno delle situazioni in cui si trovano), come appare intuitivo, non viene neppure preso in considerazione. Eppure che cosa è più centrale, imprescindibile, costitutivo in politica internazionale dell'idea del nemico?

Privati della possibilità di svelare le dinamiche cognitive che portano a elaborare l'idea del nemico, ci si dovrebbe accontentare di abbracciare la logica (realista) secondo cui, in un ambiente anarchico, ciascun soggetto è potenzialmente tale, e semplicemente assumere il dato come oggettivo. Resterebbe tuttavia imprecisato, in questo caso, come mai talvolta si formino aspettative diametralmente opposte fra i membri della comunità internazionale; ovvero taluni – le democrazie, ad esempio – interagiscano piuttosto sulla base di una presunzione di amicizia che di inimicizia. Se ciò non dipendesse da una dinamica cognitiva intersoggettiva, ma da un mero dato di politica interna – i regimi democratici sono per natura peace-loving *–, non si spiegherebbe, d'altro canto, perché l'atteggiamento dei regimi democratici, appunto, nei confronti dei regimi autoritari non sia altrettanto condiscendente. Ma questo non è ancora il punto che mostra più efficacemente il limite dell'approccio tradizionale, strettamente materialistico, per così dire. Se si prescinde dai fattori immateriali, si è costretti a prescindere anche dall'*idea di sé *– non meno importante per la comprensione della politica internazionale dell'*idea dell'altro *– che ciascuno Stato sviluppa e sulla cui base tenderà a interagire nel corso della sua vita sociale.*

Immagini di sé, immagini dell'altro – amico o nemico che sia –, immagini del mondo sono ciò che «tiene insieme» l'uni-

verso della politica internazionale. Costruzioni soggettive che derivano da un'interpretazione del contesto sulla scorta di elementi – fra i quali le idee e le concezioni normative – legati al passato, al presente e anche al futuro (le aspettative, in fondo, non sono che immagini del futuro in rapporto a sé), esse danno senso a una massa di fattori materiali – potere militare ed economico compresi – in quanto tali insignificanti. La categoria di recente conio dello «Stato canaglia» o «Stato fuorilegge» (rogue state*) conferma, se mai ce ne fosse bisogno, l'importanza del discorso politico e della costruzione di simboli anche nell'arena internazionale.*

Le idee sono un'importante fonte di mutamento sociale, sarebbe dunque imperdonabile trascurarle in un'epoca di grande trasformazione della politica internazionale come quella attuale. E d'altra parte, come comprenderne gli sviluppi senza tener conto di fatti sociali quali l'idea di nazione, etnia, sovranità, società civile transnazionale, comunità di destino?

Fonte: adattato da Caffarena, A., «Il ruolo delle idee e delle immagini nelle relazioni internazionali», in Ikenberry, G.J., Parsi, V.E., *op. cit*., pp. 91-93.

Del periodo che ha seguito il crollo del Muro si è detto che non poteva essere paragonato all'epoca del bipolarismo, per il semplice fatto che essa costituisce un'anomalia irripetibile nella storia del sistema internazionale, ma poteva invece essere concepito come una ripresa della politica internazionale secondo i suoi canoni tradizionali. Il breve raffronto con il periodo fra le due guerre – spesso richiamato proprio per la sua supposta somiglianza con quello più vicino a noi – fa emergere non soltanto la differenza fra i due, ma anche la ragione di tale diversità, che sta nella trasformazione della *natura* della politica internazionale[40]. Non un «ritorno al futuro» dunque – come pure qualcuno ha sostenuto, prendendo a prestito il titolo di un celebre film – ma l'ingresso in una fase che non ha precedenti.

Resta da stabilire se questa sia strutturata attorno a un principio di ordine oppure no. Se intendiamo l'ordine come un assetto gerarchico nell'ambito del quale uno o più soggetti, legittimati dalla vittoria ottenuta, fissano le regole del gioco e poi le difendono finché ne hanno la forza, l'Ottantanove non ne ha prodotto uno. Un vincitore nel senso proprio del termine non si è dato perché lo scontro è rimasto come sospeso, le regole sembrano essersi imposte da sole in virtù della loro straordinaria capacità di attrazione, l'omologazione del mondo ha trovato molteplici canali ed entusiasti promotori privati: le multinazionali e le grandi imprese del settore delle comunicazioni (televisioni, cinema e pubblicità) in primo luogo, che dall'uniformazione dei gusti potevano trarre grandi vantaggi in termini di economie di scala; vendere uno stesso prodotto ovunque è ormai più che un sogno. Soprattutto non è emersa una chiara gerarchia di potere. Ciò non dipende dal fatto che manchi un attore più potente, giacché questo esiste ed è noto. È la politica internazionale che è cambiata, assumendo una fisionomia più complessa, stratificata o reticolare – come si usa dire –, nella quale le tradizionali dinamiche di comando perdono efficacia. Non è più da queste che possa scaturire l'ordine. Il contesto internazionale appare tuttavia vieppiù istituzionalizzato, uno spazio in cui la casualità gioca un ruolo modesto, e che è dunque difficile non definire ordinato.

L'impiego dello stesso termine non tragga però in inganno: siamo di fronte a una trasformazione di portata rivoluzionaria. L'Ottantanove ha avviato un vero e proprio processo di transizione dall'ordine *internazionale* che conoscevamo – quello prodotto dagli Stati ricorrendo alle armi e alla diplomazia – a un nuovo ordine *globale*. E ciò è accaduto, non a caso, quando la domanda di governo dei problemi che la globalizzazione ha reso sempre meno «a misura di Stato» ha fatto esplodere la contraddizione di cui, sin dalla sua origine, l'organizzazione internazionale è prigioniera. Creata dagli Stati, dei quali riconosce e riflette la sovranità, questa non può essere davvero efficace in un mondo di Stati sovrani[41].

Le organizzazioni internazionali

Le prime organizzazioni internazionali governative (Oig) sono nate intorno alla metà dell'Ottocento con funzione di mero coordinamento dei membri della comunità internazionale. Le

difficoltà incontrate nel dar vita, ad esempio, a un Ufficio internazionale d'igiene pubblica – ci volle mezzo secolo circa, dal 1851, quando si tenne la prima conferenza sul tema, al 1907 – non lasciavano certo immaginare lo sviluppo che il fenomeno avrebbe avuto in seguito. Se si considerano anche le organizzazioni internazionali generate da altre Oig, esse ammontano oggi a più di 1800, mentre quelle non governative superano le 15.000. Per avere un'idea della grandiosità del fenomeno dell'espansione dell'organizzazione internazionale nel Novecento, nel 1909 quelle del primo tipo erano 37, quelle del secondo 176. Soltanto del cosiddetto «sistema Onu» fanno parte circa 80 Oig che affrontano un'enorme varietà di questioni, tanto che è difficile individuarne una di interesse pubblico che non ricada nella sfera di attività di qualcuna di queste organizzazioni.

Il gran numero delle Oig, tuttavia, non può sopperire ai limiti operativi che esse indistintamente incontrano come conseguenza del fatto di far parte di un ambito, quello internazionale, che riflette il principio di sovranità. Nel secondo dopoguerra, la crescente interdipendenza e l'intensificarsi del processo di costruzione sociale dell'indivisibilità dei principali problemi internazionali ha determinato il definitivo affermarsi del multilateralismo come principio costitutivo del sistema internazionale. Ciò ha spinto sempre più gli Stati a delegare alle Oig il compito di affrontare le questioni che sfuggivano la dimensione puramente interna, senza però essere disposti ad accettare completamente le conseguenze di tale scelta.

L'organizzazione internazionale nel suo complesso si è così trovata prigioniera di una contraddizione che rischia oggi di spingere l'universo delle Oig verso una crisi definibile, nell'ambito del sistema politico interno, «da sovraccarico di domande» non essendo, per ragioni strutturali, in condizione di fornire risposte adeguate. Il passaggio dalla politica internazionale a quella globale in effetti è dipeso anche dal ruolo che le Oig hanno acquisito sulla scena politica, ma la contraddizione rimane e da essa ora dipende sempre più non soltanto il futuro dell'organizzazione internazionale, ma pure quello dei membri della comunità internazionale.

L'Ottantanove non ha dunque prodotto un nuovo ordine internazionale, ma un *altro* ordine, di genere diverso. Attribuire un'etichetta – che rappresenta comunque una semplificazione – a questa congiuntura, come pure si è affannosamente tentato di fare, non dovrebbe neppure rientrare nelle nostre aspirazioni. Osserviamo piuttosto le direttrici della nuova politica allo scopo di individuare le linee che ne guidano la ri-strutturazione.

Dopo la politica internazionale

Benché l'Ottantanove abbia innescato un'autentica trasformazione della natura della politica, non ci ha tuttavia condotti d'un tratto in un altro mondo e pure le direttrici del cambiamento non sono facili da individuare. La politica mondiale degli ultimi anni mostra infatti importanti continuità, ma anche segni di regresso, insieme a modalità d'azione nuove che ne confermano l'evoluzione.

La logica della politica di potenza, con una forte enfasi sulla dimensione geopolitica delle relazioni internazionali, continua a guidare Stati e governi in molte occasioni. Come ricorda Bertrand Badie:

> I sostenitori della *Realpolitik* non si sentono sempre spaesati nel mondo postbipolare. Non mancano loro gli argomenti per sostenere la continuità: essenzialmente l'intervento porta i forti ad agire sui deboli e spinge i potenti a trattare con riguardo i loro simili, ma allo stesso tempo ad aggirare la tutela delle organizzazioni internazionali. Alcuni parlano di «intervento per procura», per valorizzare maggiormente il ruolo delle grandi potenze che quindi beneficiano di una delega forzata da parte della comunità internazionale; ad altri piace ricordare che queste prassi vengono utilizzate ancora oggi in nome degli interessi nazionali di coloro i quali le impiegano[42].

Non mancano dunque studiosi che, non senza qualche giustificazione, rivendicano l'efficacia dell'apparato interpretativo classico, specialmente di quello appartenente alla tradizione realista. Per costoro potrà magari cambiare la forma, ma la sostanza resta la stessa: la politica è lotta per il potere, e se gli sviluppi dei quali abbiamo dato in parte conto non modificassero la natura del potere, potrebbero perfino avere ragione[43].

Ciò che abbiamo concepito come una forma di regresso a modalità d'azione politica addirittura premoderne è il riaffacciarsi di riven-

dicazioni di potere sulla base di forme di appartenenza per così dire «naturali», benché frutto di una sapiente costruzione sociale: politiche ispirate a logiche identitarie, come il nazionalismo, che soltanto qualche lustro addietro apparivano definitivamente superate, oggi pongono sfide imponenti, di carattere sia intellettuale sia pratico.

Il repertorio dei segni del cambiamento è tanto vasto e questi sono così vistosi da non richiedere neppure di essere ulteriormente illustrati. Un semplice esercizio di ricognizione risulterebbe infatti, a questo punto, addirittura pedante. Vale piuttosto la pena di chiedersi se non fossero rintracciabili già in precedenza quegli elementi dai quali più d'uno ha tratto la convinzione che l'11 settembre abbia segnato una svolta nella storia. Non tanto per stabilire chi abbia ragione e chi torto, quanto per definire a che periodo la nostra riflessione si possa applicare, ovvero se esso debba considerarsi di fatto già concluso.

L'asimmetria della contrapposizione fra uno Stato – il più potente – e un'organizzazione terroristica – di fatto un gruppo di individui, per quanto ben organizzato e riccamente finanziato – è l'aspetto sul quale più si è insistito. La potestà di dichiarare guerra, dopo l'11 settembre, non è più riservata agli Stati. Ma che dire del periodo precedente? Poiché un tema tanto vasto e complesso non può che essere sfiorato, procedendo in modo sostanzialmente impressionistico, citeremo soltanto il caso degli Stati-mafia[44]. Stati in preda a organizzazioni mafiose restano soggetti pubblici o diventano privati? Se muovono guerra, lo fanno in modo legittimo, ossia nel rispetto delle vecchie regole del gioco, oppure no? Il fatto che sia stata un'organizzazione terroristica, e non una mafiosa, a sferrare per prima un attacco che ha scatenato una guerra internazionale è stato in qualche modo casuale. L'attentato di Al-Qaida si inscrive senza difficoltà nella logica della privatizzazione dei conflitti tipica del post Ottantanove.

Per quanto riguarda poi l'affacciarsi degli individui sulla scena internazionale, è certamente un'innovazione che ci porta oltre le vecchie regole del gioco, ma ha ormai una sua storia. La società civile globale è un insieme di individui che operano nel contesto extrastatale senza l'intermediazione – un tempo necessaria – degli Stati di appartenenza. Certo il valore del loro impegno provocherebbe in tutti noi un moto di fastidio se dovessimo in qualche modo associare a costoro i nuovi «megaterroristi». Ma non sono soltanto i pacifisti e gli idealisti a popolare la nuova scena internazionale. Ci sono i

tecnici delle principali organizzazioni mondiali che, con le loro «ricette», decidono i destini delle popolazioni di interi paesi. Anche i manager delle multinazionali non sono da meno: «Gli interessi individuali delle grandi imprese e quelli complessivi dell'industria possono ora determinare la politica estera [di pressoché qualunque Stato] e scavalcare le considerazioni di natura morale, umanitaria e perfino legale»[45]. E che dire dei gruppi paramilitari che hanno partecipato a tante delle nuove guerre a fianco delle truppe regolari, o delle imprese che affittano mercenari?[46] Non si tratta, ancora una volta, di individui che agiscono sulla scena internazionale, concorrendo magari a determinare l'esito di un conflitto? Gli individui che scelgono di aderire a un'organizzazione terroristica transnazionale che chiederà loro la vita lo fanno sulla scorta di numerose convinzioni che animano diversi partecipanti ai nuovi movimenti transnazionali assolutamente pacifici: ovvero, che la politica tradizionale non sia all'altezza della posta in gioco, che gli Stati non li rappresentino e non siano neppure più in grado di difenderli. I primi sono anche convinti che non avranno mai ascolto, ed è la forza della disperazione a fare la differenza.

La percezione della debolezza degli Stati, che non hanno strumenti adeguati a proteggere le cittadinanze dall'iperterrorismo – neppure da quello interno, verrebbe da dire dopo l'oscura vicenda del carbonchio –, ha prodotto, dopo l'11 settembre, quel senso di vulnerabilità assoluta che costituirebbe la nuova condizione esistenziale dell'umanità. In realtà tale sensazione era già assai diffusa prima dell'attacco terroristico a causa del proliferare di (vere o presunte) minacce esterne, le cui fonti sono ormai innumerevoli: dall'effetto serra all'operare delle multinazionali, dall'immigrazione clandestina alle organizzazioni criminali transnazionali. Questo sviluppo semplicemente riflette una trasformazione dello Stato che, in realtà, costituisce il tratto più significativo dell'epoca post Ottantanove, quello che dovrebbe appunto condurci oltre la politica internazionale.

4.3. La politica globale. Dispersione e riconfigurazione del potere

Lo Stato va in pezzi

Per segnare il superamento della politica interstatuale classica e l'avvio di una nuova modalità che di fatto integra le due dimensioni, interna e internazionale, è stata introdotta un'«etichetta» che, per una volta, è giustificata da un cambiamento sostanziale. La politica globale non è una variante della vecchia politica internazionale, soltanto di respiro più ampio, né questa formula richiama banalmente il dato che, insieme agli Stati, sulla scena internazionale agisce ormai una folla di nuovi attori: le organizzazioni governative e quelle non governative, le multinazionali, i gruppi di interesse transnazionali, i tecnici cui gli Stati sono costretti a ricorrere per negoziare questioni sempre più fuori dalla portata della diplomazia tradizionale[47], e pure la società civile planetaria. Se questi nuovi soggetti si fossero semplicemente inseriti nel gioco della politica internazionale così com'è andato definendosi dalla nascita degli Stati moderni, ciò avrebbe certamente determinato un aumento della sua complessità – per l'accresciuta «quantità» e varietà di relazioni destinate a intrecciarsi – ma non ne avrebbe trasformato la natura.

In realtà il proliferare degli attori che giorno per giorno costruiscono la politica globale è doppiamente legato a una dinamica assai più centrale, destinata a condurci oltre la politica internazionale: il declino dello Stato come attore. L'affacciarsi sulla scena di nuovi soggetti, infatti, riflette la crisi dello Stato e contemporaneamente concorre ad acuirla.

Poiché la politica è anche un'attività di gestione (oltre che di indirizzo), nel momento in cui i problemi che si pongono superano la dimensione e le forze dello Stato si crea, come ricordato, una domanda di governo su scala più ampia di quella nazionale. Come risposta vengono attivati processi di *governance* su scala sovranazionale che finiscono tuttavia per indebolire lo Stato, rafforzando i soggetti che appaiono «commisurati» ai problemi da affrontare[48]. Così le organizzazioni internazionali, pur create dagli Stati[49], finiscono per entrare in concorrenza con questi ultimi. E non potrebbe essere altrimenti, giacché il loro operare costituisce di per sé una sfida al principio di sovranità, almeno per come lo conosciamo.

«Governance»

Il termine governance*, come governo, deriva dal latino* gubernare*, timonare. Il processo di* governance *è dunque quello attraverso cui un'organizzazione o una società – di individui come di Stati – definisce la rotta che intende seguire. In ambito interno il compito è demandato a un soggetto – il governo, appunto – che svolge una funzione a cui è stato delegato. Il termine* governance*, che rimanda all'espletamento di funzioni di governo in assenza di un soggetto terzo istituzionalmente deputato a farlo, ci permette di immaginare che si dia una funzione di indirizzo, oltre che di gestione, anche in un ambito decentralizzato come quello internazionale.*

Il concetto di governance *comprende, allora, sia l'insieme delle attività che normalmente consideriamo «di governo», sia i canali attraverso i quali il «comando» fluisce. Nel passare dall'ambito interno, che è gerarchico, a quello internazionale, costituito da soggetti formalmente eguali in quanto sovrani, è importante sottolineare come una relazione di tipo gerarchico non sia un prerequisito necessario alla definizione degli obiettivi di governo, alla formulazione di direttive e all'attivazione di politiche pubbliche. Il comando, in questa sfera, può essere sostituito da meccanismi di «controllo» e di «indirizzo». Il controllo è un fenomeno relazionale il quale implica un sistema di regole, la cui efficacia dipende dall'osservanza che i «controllori» sono in grado di ottenere da parte dei controllati soprattutto grazie al consenso derivante dalla convinzione di essere partecipi di una medesima comunità di destino.*

A sostenere tale forma di governo senza governo, mediante il consolidamento dei meccanismi di controllo, sono soprattutto il possesso di informazioni e conoscenze, la pressione del pubblico più partecipe, il ricorso a un'attenta pianificazione, un buon tempismo nello sfruttare le «finestre di opportunità» quando si aprono, la manipolazione vera e propria, nonché meccanismi di carattere negoziale.

Fonte: adattato da Rosenau, J.N., «Governance in a Globalizing World», in Held, D., McGrew, A., *The Global Transformations Reader*, Polity Press, Cambridge 2000.

L'attuale crisi dello Stato implica naturalmente una profonda trasformazione della politica che investe anche la dimensione internazionale, un fatto che le geometrie perfette e immobili prodotte dal principio di sovranità hanno a lungo dissimulato. Benché sia difficile riconoscerla oggi in questa descrizione, la politica internazionale è stata a lungo concepita come il prodotto esclusivo dell'attività esterna degli Stati, i quali, protetti dai confini, restavano impermeabili agli effetti delle politiche altrui, eccezion fatta per quelle sollecitazioni dirette capaci di innescare una reazione di carattere diplomatico o militare. All'equilibrio di potenza, ovvero al puro meccanismo del bilanciamento delle forze, era affidato il mantenimento della pace. Non per nulla, del comportamento esterno degli Stati si usava rendere conto ricorrendo all'immagine della palla da biliardo: le politiche estere erano, appunto, essenzialmente reattive e discontinue – proprio come i movimenti delle sfere, che richiedono una spinta per abbandonare lo stato di quiete – e, ovviamente, costituivano il prodotto di soggetti unitari e razionali il cui scopo ultimo era rappresentato dal soddisfacimento dell'interesse nazionale.

«Nel modo in cui si presenta oggi, la 'crisi dello stato' coinvolge la perdita di unità del maggiore potere pubblico al suo interno e la sua perdita di sovranità verso l'esterno» per effetto di due processi distinti: l'emergere di gruppi interni potenti e portatori di interessi propri, e il «progresso dei poteri pubblici internazionali, che sono istituiti dagli stati, ma finiscono per tenerli sotto controllo»[50]. Ambedue le dinamiche ci costringono ad abbandonare la concezione dello Stato come attore unitario che tuttavia costituisce l'architrave su cui poggiava la concezione tradizionale della politica internazionale, la quale richiede dunque di essere ripensata.

Poiché gli Stati, come si è detto, infliggono ai cittadini altrui le proprie decisioni, ma al contempo subiscono gli effetti di quelle dei loro omologhi, e tutti insieme sono influenzati dalle scelte delle organizzazioni internazionali, la caratteristica della politica globale che per prima balza agli occhi è la perdita di nitidezza del mosaico. I contorni delle tessere si sovrappongono, e così i poteri. Emerge, in sostanza, un nuovo «spazio pubblico globale», una sfera caratterizzata da dinamiche di governo che integrano i vecchi Stati sebbene essi non ne costituiscano più l'unica fonte. In che modo sia strutturato quest'ambito, che già sappiamo essere «ordinato», è questione sulla quale non mancano interpretazioni. La rappresentazione che ha avuto più successo, suscitando al contempo un notevole dibattito, è quella neomedievalista. Non c'è studioso che si interroghi sulla crisi dello Stato e sulla corrispondente riconfigurazione della politica globale che non abbia preso posizione al riguardo. Viviamo davvero un nuovo Medioevo? E quanto si avvicina questa immagine a quella del disordine, tanto cara ai commentatori del post Ottantanove?

Neomedievalismo e «global governance»

L'idea che il sistema bipolare potesse evolvere assumendo una fisionomia d'impronta medievale ha oltre vent'anni e si deve a un internazionalista fra i più celebri, Hedley Bull. Egli, tuttavia, non prestò troppo credito alla sua stessa intuizione, in conflitto con lo statocentrismo all'epoca granitico[51]. Riproposta nel 1993 da Alain Minc[52], l'ipotesi del delinearsi di un «nuovo Medioevo» respinge e affascina al tempo stesso, in quanto riflette «il pessimismo di un'epoca che [scopre] forme inedite di violenza e [fornisce] strumenti originali per pensare la complessità di un mondo destrutturato dall'intrecciarsi delle sovranità»[53].

Ma il punto è proprio questo: l'«intrecciarsi delle sovranità» può essere concepito soltanto come una forma di destrutturazione o implica una ristrutturazione del contesto internazionale? E se scegliamo la seconda opzione, vale la pena di recuperare la proposta di Bull? Secondo Hirst e Thompson, ad esempio, l'analogia con il Medioevo è nel migliore dei casi metaforica:

> Non stiamo tornando ad un mondo *come quello* del Medioevo […]. La finalità e il ruolo delle forme di gestione sono oggi radicalmente diversi, un fatto questo che ha decise implicazioni per l'architettura di governo. Nel Medioevo la coesistenza di autorità parallele, in concorrenza e sovrapposte, era possibile, se pur conflittuale, in quanto le economie e le società erano meno integrate.

Tuttavia questa immagine, che ci riporta a un'epoca «precedente il tentativo di monopolizzazione della funzione di gestione da parte degli stati nazionali sovrani», aiuta a comprendere come la gestione, «ovvero il controllo di un'attività con mezzi che consentano di raggiungere una serie di risultati desiderati, non [sia necessariamente] di competenza esclusiva dello stato», bensì possa essere condivisa da diversi enti e istituzioni. Anche se oggi «le autorità di governo non

poss[ono] semplicemente proliferare e competere», ma i loro poteri debbono essere «suturati» in un sistema relativamente ben integrato[54]. Se così stanno le cose, la dispersione di potere che ha accompagnato la crisi dello Stato deve aver dato vita a una nuova configurazione del potere stesso in grado di integrare i tre livelli della politica: locale, statale e globale.

Innanzitutto questa nuova struttura, non gerarchica ma reticolare, implica una concezione della politica che non somiglia per nulla a quella internazionale del passato: labile, intermittente e originata all'interno da (pochi) attori formalmente indipendenti. La politica globale, al contrario, è continua – sia nel tempo sia nello spazio, infatti cade il confine interno-esterno per effetto della stratificazione dei poteri e dei nessi che legano fra loro «parti di stati»[55] – e densa di interazioni. Attraverso il complesso ordito tridimensionale che unisce i centri di potere fluisce la *governance*. Essa, ovviamente, è meno palpabile di quella che abbiamo a lungo sperimentato a livello interno – non foss'altro che per il fatto di essere prodotta da molteplici enti fisicamente più lontani da noi –, ma non per questo è inefficace, nonostante implichi una «capacità collettiva» di governo che in un mondo diseguale come il nostro non è certamente adeguata alla dimensione e all'urgenza dei problemi. Come giustamente nota Cassese[56], benché *governance* e globalizzazione vadano nella stessa direzione, in quanto sottraggono potere agli Stati, la prima produce tale effetto nel tentativo di controllare la seconda nell'unico modo possibile, creando uno spazio politico di ampiezza adeguata, che resta tuttavia attraversato dalle linee, pur evanescenti, corrispondenti ai confini degli Stati. Questo fatto segna il più importante limite della *governance* attuale: quello di essere un'attività essenzialmente amministrativa e non politica, giacché se fosse davvero e compiutamente tale, la fisionomia del potere sovrano dello Stato ne sarebbe completamente stravolta. Renderla politica costituirebbe il vero salto di qualità, anche perché consentirebbe di introdurre la coerenza necessaria ad amplificarne gli effetti, al momento ridimensionati dalla competizione, dalla conflittualità e dalla sovrapposizione fra i numerosissimi enti coinvolti nel processo.

I due problemi, infatti, sono legati: soltanto la politica può creare l'architettura della nuova *governance*, mettere ordine in quella selva di fili che un poco impropriamente viene definita rete. E se la politica riesce a fare ciò, vuol dire che è riuscita prima ancora a dare risposte, non soltanto in chiave di amministrazione, ai problemi che sfuggono la dimensione interna. Un processo del genere, che, come si è appena detto, passa necessariamente per una reinterpretazione radicale delle funzioni dello Stato, non ne dimostra l'inutilità nel nuovo mondo, ma al contrario lo richiama in causa. Soltanto la comunità internazionale, infatti, può legittimamente fissare principi che guidino l'attività di *governance*, a meno che non si realizzi, prima di quanto chiunque di noi possa immaginare, una qualche forma di democrazia cosmopolita, una democrazia dei cittadini su scala globale.

Poiché questo sviluppo appare lontano, possiamo concludere osservando che la politica globale potrà divenire davvero tale – assumendo anche la funzione di indirizzo – soltanto se gli Stati abbandoneranno funzioni secondarie per dedicarsi al governo delle nuove dinamiche globali. Da ciò dipende la loro legittimità, e dunque la possibilità di scansare la deprecata prospettiva di concludere la loro esistenza come semplici enti locali del sistema globale. Non resta che chiedersi quale nuova lingua debba parlare la politica globale, dopo quella della diplomazia e delle armi, per raggiungere tale obiettivo.

4.4. La vecchia cassetta degli attrezzi e il nuovo lessico della politica

La morte del significato

Il viaggio appena concluso nei meandri della politica globale sembra averci trasportato in una dimensione irreale o, nella più favorevole delle ipotesi, parallela rispetto a quella in cui quotidianamente si intrecciano le relazioni internazionali. Blandendo e minacciando, siglando accordi e sottraendovisi, brandendo le armi contro i nemici e offrendo il proprio aiuto agli amici, gli Stati sembrano giocare la partita di sempre. C'è una differenza, però, rispetto al passato: l'ambiente nel quale il gioco si svolge è quello integrato, denso e continuo che abbiamo descritto. La politica interstatuale continua a seguire i suoi canoni tradizionali – o almeno ci prova – ma, come ha dimostrato l'11 settembre, non può sottrarsi agli effetti della globalizzazione.

L'attacco, si è detto, ha stravolto «la grammatica della guerra», tuttavia qualsiasi evento capace di cambiare la logica del conflitto, e

quindi della pace – come l'impiego della bomba atomica –, cambia pure il lessico della politica: il repertorio dei concetti destinati a guidare l'azione. È accaduto anche l'11 settembre. Un fenomeno che altera «le distinzioni e le demarcazioni su cui si basa la nostra idea del mondo» produce al contempo una «sconfitta delle parole», che perdono il proprio significato originario senza acquistarne, intanto, di nuovi egualmente netti: l'attentato è stato definito un atto di guerra, di una guerra che tuttavia non ha come alternativa, come conseguenza possibile, la pace. Questa convinzione porta Ulrich Beck a concludere che «viviamo, pensiamo e agiamo secondo concetti-zombie, concetti cioè che sono morti, ma che continuano a dominare il nostro pensiero e la nostra azione»[57].

L'iperterrorismo ha effettivamente prodotto una crisi di significato che segue e riflette quella della politica interstatuale classica. La vecchia cassetta degli attrezzi ci offre strumenti ormai inservibili, non perché non sia materialmente possibile utilizzarli – tutt'al contrario, c'è chi insiste a farlo con un'ostinazione degna di miglior causa – ma perché non servono più a raggiungere gli scopi per i quali erano stati immaginati. Il realismo politico, con il suo corredo di precetti, è uno di questi. Sostenere che

> le nazioni non hanno amici o nemici permanenti, solo interessi permanenti; che i nemici dei nostri nemici sono sempre nostri amici; che seguire gli ideali democratici o i diritti umani può confondere i nostri reali interessi; che coalizioni e alleanze in guerra o in pace sono accettabili solo nella misura in cui noi conserviamo la nostra indipendenza sovrana in tutte le decisioni e le politiche determinanti; e che le istituzioni internazionali vanno abbracciate, ignorate o abbandonate a seconda di come servono i nostri interessi nazionali sovrani, completamente separabili dagli obiettivi di tali istituzioni[58]

per quanto accattivante, non rappresenta più una strategia plausibile e men che meno realistica. Attorno a quale nuovo lessico prende forma, dunque, una strategia che possa oggi dirsi realistica?

Principi: dai bisogni ai diritti

Ricorrendo a una formula persino sinistra, qualcuno ha osservato come l'11 settembre abbia segnato sopra ogni cosa la «morte della distanza». La politica internazionale come spazio residuale nel quale

confluivano, in pace e in guerra, le politiche estere degli Stati sovrani non esiste più. Non esistono più confini, il pianeta è uno, integrato. Neppure i vagabondi[59] respinti alle frontiere dei paesi ricchi e democratici possono essere tenuti davvero fuori del mondo a cui non hanno fisicamente accesso. Sono i mezzi di comunicazione a creare uno spazio comune ove le sperequazioni sociali diventano una fonte di conflitto differente dal passato.

Lo scrive la Banca Mondiale nel suo ultimo rapporto: «Circa un quinto della popolazione mondiale vive con meno di un dollaro al giorno, e questo è inaccettabile in un mondo di tanta ricchezza»[60]. Un tempo lo era per le anime belle mosse a compassione, ultimamente lo è diventato anche per chi ha fame. La lotta alla povertà – questa è forse la lezione più chiara che ci ha impartito la storia recente – non è più soltanto un problema morale che possa essere affidato alla sensibilità dei singoli paesi. La questione è politica e la situazione, già gravissima, rischia di aggravarsi ulteriormente, fornendo nuove ragioni e nuove braccia alla violenza organizzata. «Molti paesi poveri – con circa due miliardi di abitanti [un terzo della popolazione mondiale!] – sono stati lasciati fuori dal processo della globalizzazione. Molti stanno diventando marginali rispetto all'economia mondiale, spesso con redditi declinanti e crescente povertà. Chiaramente, per questa enorme massa di individui la globalizzazione non sta funzionando»[61].

Costoro vanno integrati nel circolo virtuoso innescato dal mercato globale: non più i modesti aiuti del passato, ma la liberalizzazione degli scambi, ad esempio, impedita finora dai «gretti interessi protezionistici del Nord del mondo», scrive sempre la Banca Mondiale[62]. E ancora non basta: bisogna stabilire quali interessi la globalizzazione debba servire. Oggi non hanno più senso argomenti di tipo umanitario, occorre ragionare piuttosto in termini di *giustizia*: non di bisogni, ma di diritti. La povertà alimenta la violenza – la funzione compensativa delle nuove politiche dell'identità è evidente – e atteggiamenti di genere compassionevole servono soltanto a suscitare nuovi rancori.

Ciò implica, naturalmente, che si decida di guidare la globalizzazione, rinunciando all'idea che essa sia in grado di autoregolarsi senza produrre gravissimi effetti collaterali. Non che finora non ci si sia provato, ma lo si è fatto attraverso un'attività di carattere essenzialmente amministrativo, che si propone di governare la globalizza-

zione, ma in realtà la rincorre, fornendo a posteriori un quadro di regole ad attività che si sviluppano rapidissimamente e in modo del tutto autonomo[63]. L'11 settembre ha mostrato in maniera inequivocabile che ciò che serve, invece, è un ritorno della *politica*[64].

Questo rilancio della politica, tuttavia, non può che passare per una riaffermazione della *democrazia* come valore e come programma. Rispettare principi democratici nella conduzione della propria politica estera da parte dei paesi che democratici già lo sono costituirebbe una misura assai raccomandabile, precisamente perché l'unica davvero capace di mettere la politica al riparo dallo strapotere dell'economia, e dunque lo Stato da quello delle imprese e dei loro privatissimi interessi. La legittimità degli Stati dipende, oggi più che mai, dalla capacità di praticare una democrazia intransigente.

Dal processo di definizione dei fini che la globalizzazione deve servire non possono tra l'altro essere tenuti fuori, per le ragioni di sostanza che abbiamo indicato, gli Stati deboli, quelle conchiglie vuote che organizzazioni mafiose o terroristiche possono asservire ai propri scopi, con i devastanti effetti che abbiamo sperimentato; pongono invece un problema ancora differente quei paesi i cui governi illiberali violano i diritti basilari dei propri cittadini, privando di una legittima rappresentanza una grande porzione dell'umanità. La democrazia resta l'unico strumento per affrontare al contempo tutti e tre i problemi: integrare nel processo decisionale gli esclusi, rafforzare gli Stati deboli, dar voce a chi è reso muto dall'autoritarismo.

La democrazia è il miglior modello che possiamo proporre ai cosiddetti *failed states*. A questi occorre offrire un aiuto materiale che in gergo tecnico va sotto il nome di *institution-building* e consiste nel fornire esperienza tecnico-amministrativa, oltre che sostegno economico e attenzione continua da parte della comunità internazionale. Si tratta di una strategia di lungo periodo e piuttosto articolata che è tuttavia l'unica davvero in grado di scongiurare il continuo oscillare fra stabilità e crisi che ha caratterizzato, ad esempio, l'Afghanistan da anni a questa parte.

Integrare gli esclusi nel processo decisionale internazionale implica invece la rielaborazione della democrazia su scala internazionale in due varianti: quella puramente interstatuale, di tipo procedurale, e quella cosmopolita[65]. La prima dovrebbe riprodurre su scala globale i principi democratici della rappresentanza e della pari dignità dei soggetti svolgendo anche una funzione, per così dire, pedagogica nei

confronti degli Stati non democratici. Attraverso una serie di condizionalità e il richiamo al principio che l'economia serva non soltanto lo scopo del profitto, ma segua alcune regole elementari a tutela dei diritti umani – un compito ora affidato esclusivamente alle pressioni dei consumatori –, l'obiettivo integrato del miglioramento delle condizioni di vita e della democratizzazione può essere raggiunto. Una riforma dell'Onu, ovvero dell'Assemblea generale, il parlamento della comunità internazionale, e del suo organo di governo, il Consiglio di sicurezza, dovrebbe richiamare questo sviluppo, correggendo un'altra asimmetria che caratterizza il mondo di oggi: quella che impedisce all'Organizzazione di riflettere il mondo che vuole rappresentare[66]. Diversamente, si dica in modo chiaro che i governi autocratici sono più affidabili delle delicate democrazie di nuova costituzione e che si è disposti a pagare il prezzo di tale scelta politica.

Gli esclusi, tuttavia, non sono solamente i cittadini dei paesi poveri e non democratici. Man mano che il processo decisionale e la produzione delle politiche pubbliche si spostano dal livello statuale a quello sovranazionale, anche le cittadinanze dei paesi democratici denunciano l'impossibilità di partecipare e controllare. Ciò favorisce, tra l'altro, la deresponsabilizzazione degli organismi internazionali: uno sviluppo che prefigura un'involuzione, denunciata ormai da più parti, e mina la legittimità degli organismi che assicurano la *governance* in questa fase di transizione. La soluzione, molto lontana nel tempo, è introdurre modalità di rappresentanza attraverso una forma di democrazia cosmopolita, che consenta ai cittadini del mondo una partecipazione strutturata in funzione di indirizzo e controllo. È ciò che chiedono i movimenti che costituiscono la società civile globale: la risposta deve venire dalla politica.

Per continuare nella costruzione del nostro lessico, passando come attraverso gli anelli di una catena, potremmo dire che la democrazia implica uno *Stato di diritto*, e in un mondo integrato come quello che è andato strutturandosi dalla fine del bipolarismo tale aspetto assume l'importanza che ciascuno di noi può desumere dalla propria esperienza diretta di vita in una comunità politica complessa e di ampie dimensioni. Non è la regolamentazione in sé, tuttavia, a costituire un elemento prezioso, giacché non ci sarebbe bisogno di reclamarne più di quanta non ne sia già prodotta attraverso la potente attività di carattere amministrativo che abbiamo richiamato. Il problema è piuttosto quello di fissare standard di compor-

tamento sulle grandi questioni – i diritti umani, quelli delle generazioni future e così via – in base ai quali verificare quotidianamente gli scostamenti.

Per questa ragione qualsiasi azione unilaterale e al di fuori – o meglio, al di sopra – delle regole da parte di attori importanti del sistema internazionale manda un messaggio assai pericoloso: che le regole, appunto, possano essere confezionate su misura o, peggio ancora, piegate a seconda delle esigenze del momento. Una convinzione deleteria solo che se ne immagini l'impatto sulla tenuta di una qualsiasi organizzazione sociale composita quanto quella internazionale. In tale ottica va letto l'invito di insigni giuristi e intellettuali a evitare, da parte statunitense, forme di ritorsione «private» – al di fuori del quadro giuridico internazionale – all'attacco dell'11 settembre: una specifica convenzione sul terrorismo internazionale dovrebbe renderlo punibile come un crimine contro l'umanità, chiunque ne sia la vittima, indipendentemente dalla sua volontà o dai mezzi di cui dispone per intervenire direttamente. Che cosa accadrebbe, infatti, se una nuova organizzazione terroristica, per costringere gli Stati Uniti a rendere manifesta la propria disponibilità a impegnarsi sullo scacchiere mondiale oppure per distoglierla da altri impegni, avviasse una catena di attentati, seppure di più modeste proporzioni, in vari punti del globo, in paesi amici o alleati occasionali?

Il percorso compiuto per costruire il nuovo lessico della politica globale mostra come l'Ottantanove e poi la crisi acuta provocata dall'attacco alle Torri Gemelle, trasformando di fatto la politica, abbiano inciso soprattutto su un aspetto che precede qualsiasi scelta: la definizione dell'orizzonte temporale di riferimento.

Ciò che balza agli occhi è che la tattica, la decisione i cui effetti esauriscono il proprio corso nel breve periodo, deve lasciare oggi il posto a una vera strategia, uno sviluppo che può essere assecondato attraverso il rilancio della politica. La *lungimiranza* non è più soltanto una virtù, ma una necessità. Sostenere Saddam contro l'Iran per poi scoprire che si è trasformato in nemico, o che forse ha creduto di poter sfruttare una rendita di posizione per il servizio reso; condurre affari con i talebani perché un oleodotto è più importante del rispetto dei diritti umani: tutto ciò alla fine, come si è visto, non paga. La politica globale richiede conoscenza, strategie articolate, valutazioni complessive e una prospettiva di lungo periodo. È finito il mondo in cui le scelte politiche erano il prodotto di un calcolo razionale di costi e benefici (pressoché immediati) e l'utile era puramente individuale. Il nuovo mondo integrato implica *responsabilità*.

Qualcuno avrà a questo punto la tentazione di osservare che quella che abbiamo enunciato non è altro che la nota ricetta offerta dall'internazionalismo idealistico: il fatto è che il rovesciamento di senso che abbiamo sperimentato e lo svelamento della politica globale che l'ha accompagnato hanno dimostrato che questa è oggi l'unica forma di realismo adeguata ai tempi. «L'utopia di ieri è il realismo di oggi, il realismo di ieri la ricetta per la catastrofe di domani.»[67]

Esercizi di politica globale quotidiana

Dopo l'11 settembre la scena internazionale è stata dominata dagli Stati Uniti: prima vittima dell'iperterrorismo, poi regista della più potente e massiccia rappresaglia della storia. Poiché, se si eccettua la crisi israelo-palestinese, la politica internazionale da allora non ha fatto che riflettere – direttamente o indirettamente – le scelte di questo paese, vale senz'altro la pena chiedersi, in conclusione, se esse rivelino la consapevolezza di agire in un contesto diverso dal passato, se siano insomma all'altezza delle sfide che abbiamo prefigurato.

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 29 gennaio scorso, il presidente Bush ha solennemente dichiarato che, in futuro, la politica estera americana sarà guidata da un insieme di valori «non negoziabili» che ruotano attorno alla dignità dell'uomo. Questa linea politica implicherebbe che si promuova la democrazia attraverso un'azione incisiva e mirata e si scelgano accuratamente i propri partner, anzitutto in base al parametro del rispetto o meno di tali principi. Per quanto riguarda il primo obiettivo, non sembra essere stato considerato fondamentale neppure in Afghanistan, dove gli Stati Uniti si sono detti disposti a fornire sostegno economico, ma non a partecipare ad attività di *institution-building*[68]. Questa «strana riluttanza» dell'America certo non favorisce un consolidamento politico-istituzionale del paese, e se la presenza di «signori della guerra» comportasse un controllo incompleto del territorio da parte del governo centrale, i primi a trarne vantaggio sarebbero i talebani superstiti e i tanti uomini transitati per i campi di addestramento di Al-Qaida che ancora si trovano in Afghanistan. Il successo americano rischia dunque, proprio in conseguenza di tale opzione, di rivelarsi poco più che immediato o addirittura illusorio[69].

Quanto alla scelta di appoggiarsi soltanto a regimi democratici, non è ciò che hanno fatto gli Stati Uniti negli ultimi mesi, conservando un'abitudine consolidata negli anni precedenti. Se l'affermazione del presidente fosse il prodotto di un'autentica convinzione, e non del trasporto di un *ghost writer* dalle virtù letterarie indiscutibili – l'idea dell'asse del male non è certo seconda a questa dei valori non negoziabili –, sarebbe certamente destinata a modificare radicalmente la politica estera americana. C'è da credere però, dato l'avvio, che si tratti di pura retorica e che sostenere la democrazia possa rivelarsi al massimo un obiettivo di contorno, da perseguire con il denaro se non complica i rapporti con chi può aiutare a raggiungere lo scopo primario della lotta al terrorismo (oggi). Neppure il costo della repressione ha fatto aumentare le quotazioni della prevenzione, con buona pace dell'ottica di lungo periodo.

«Il prezzo dell'indifferenza sarebbe catastrofico» ha poi detto Bush, con particolare riferimento al problema della proliferazione delle armi atomiche, facendo balenare la prospettiva di una nuova assunzione di responsabilità da parte della sua amministrazione. In proposito, tuttavia, la scelta dell'amministrazione americana non è caduta su un rafforzamento del quadro normativo che per molti anni ha irreggimentato la sfera del controllo delle armi atomiche. Per difendersi da potenziali attacchi non convenzionali, gli Stati Uniti hanno scelto una doppia strategia. Da una parte hanno stabilito di non ratificare il trattato, precedentemente sottoscritto, per la messa al bando dei test atomici e questo è grave perché, com'è stato osservato, se l'America se ne chiama fuori legittima altri a farlo. In secondo luogo l'abolizione delle sanzioni contro India e Pakistan, rei di aver violato tale norma, ha fatto passare l'idea che «nell'affare del nucleare *nothing succeeds but success*»[70], incoraggiando altri potenziali violatori. Dall'altra parte, la fuga di notizie (o presunta tale) sui nuovi piani di utilizzo – anche preventivo – delle armi atomiche tattiche[71] crea l'impressione che gli Stati Uniti immaginino di ricorrere a una nuova forma di dissuasione la cui tenuta, in questa nuova competizione asimmetrica, è dubbia e che, oltretutto, passa per una pericolosissima banalizzazione dell'arma nucleare. Come si è detto, essa aveva prodotto una vera e propria mutazione genetica della politica internazionale, quella che ci ha regalato la transizione pacifica dell'Ottantanove. L'opzione, anche soltanto minacciata, di impiegare armi atomiche di teatro come se fossero armi convenzionali, soltanto più potenti – ma contro chi? c'è da chiedersi – rischia, infrangendo un tabù senza eguali nella storia, di riportare la guerra – convenzionale e nucleare questa volta – a far parte del lessico della politica globale.

L'esercizio di questo nuovo «unilateralismo non isolazionista» – che tuttavia corre il pericolo, se spinto troppo avanti, di divenire isolazionista suo malgrado[72] – lascia sconcertati non tanto per la strategia che incarna, quanto per la lettura del contesto internazionale che implica. Alle parole di Badie lasciamo il compito di chiudere con un affresco del tempo presente e un richiamo alla responsabilità: chissà che le parole non sappiano insegnare ciò che la storia non sembra aver potuto.

> Il principio di sovranità dava in passato alla vita internazionale l'illusione dell'ordine e della coerenza, ma il suo carattere fittizio e le sue ambiguità ricavavano certamente uno spazio discreto per la sorpresa, per la trappola e spesso persino per la menzogna. Ciononostante, il principio non ci ingannava affatto su tre dati essenziali: gli stati erano i soli attori del gioco internazionale, anche se ai margini dovevano venire a patti con qualcun altro, che fosse la chiesa o le grandi compagnie marittime; l'opposizione tra l'interno e l'esterno aveva senso, anche se a volte era deviata, soprattutto durante le grandi rivoluzioni; lo stato era, nella sua azione diplomatica, attaccato a un obiettivo di potenza valutabile soprattutto in termini militari. Oggi nulla di tutto ciò è stato ufficialmente abolito: il diritto internazionale e le istituzioni che ne derivano continuano a celebrare il primato e i regi privilegi dello stato; la non ingerenza negli affari degli altri rimane la regola dichiarata e richiesta dalla maggioranza; la diplomazia e le sue usanze continuano a ufficiare. Eppure un mondo spinge l'altro, senza farlo scomparire: la sovranità è nella pratica superata e, nella teoria, diventa inutile sotto i tiri incrociati della mondializzazione e del ritorno della tradizione; gli attori internazionali non statali proliferano e, su queste macerie, si installa un gioco sottile che conduce gli stati più potenti a diventare a loro volta gli agenti del postmodernismo […]. In transazione permanente con altri attori [lo Stato] vive quotidianamente le virtù dell'interdipendenza e i vizi della compromissione o del mercanteggiare con delle razionalità che non appartengono al suo mondo: è sicuramente qui che la nobile sovranità è morta sul serio. Eppure niente di tutto ciò è meccanico o determinato: in questo universo di transazioni, lo stato mantiene un margine di scelta che prepara, giorno dopo giorno, la configurazione del mondo di domani[73].

[1] La sua affermazione viene così commentata: «Questo è il modo in cui l'ha messa George Bush, e aveva ragione. Sia che i fatti dell'11 settembre siano visti semplicemente come un attacco al paese più potente del mondo o piuttosto, e molti lo hanno sostenuto, un attacco alla civiltà in se stessa, nessun governo – schierato in prima linea o mero spettatore, amico o nemico – è rimasto immune dalle sue ripercussioni». *The Economist*, 27 October 2001, p. 20.

[2] Pronunciate nell'ambito del discorso tenuto dal segretario generale delle Nazioni Unite alla cerimonia di conferimento del premio Nobel per la Pace 2001. Cfr. «La frontiera tra ricchi e poveri», *La Stampa*, 11 dicembre 2001, p. 46.

[3] Beck, U., «Le trappole del terrorismo», *la Repubblica*, 17 ottobre 2001, p. 22.

[4] Beck, U., *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986, tr. it. *La società del rischio: verso una seconda modernità*, Carocci, Roma 2000.

[5] Beck, U., «Le trappole del terrorismo», cit.

[6] In realtà non soltanto si sommano, ma interagiscono potenziandosi vicendevolmente in un circolo perverso estremamente inquietante: l'attacco, provocando una recessione mondiale, ha peggiorato le condizioni di molti individui che vivono nei paesi poveri, e la maggiore povertà favorisce l'attecchire degli estremismi, ma anche i conflitti locali che insieme alla povertà stessa sono una causa importante di degrado ambientale. Sul punto si veda il più recente rapporto della Banca Mondiale, *Globalization, Growth, and Poverty. Building an Inclusive World Economy*, World Bank-Oxford University Press, Washington-New York 2002.

[7] Cfr. Wallensteen, P., Sollemberg, M., «Armed Conflict, 1989-2000», *Journal of Peace Research*, XXXVIII, n. 5, 2001. A queste guerre ne vanno sommate nove che rientrano nella categoria delle civili internazionalizzate.

[8] Il rapporto fra morti civili e militari, rispetto alla guerre tradizionali, risulta invertito: un tempo, per ogni civile morivano otto militari, mentre nelle guerre degli anni Novanta accade il contrario. Cfr. Kaldor, M., *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, 1999, tr. it. *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Carocci, Roma 1999, p.18.

[9] Uno degli aspetti che più preoccupano, oggigiorno, è la libertà di movimento dei terroristi, ma ancor più la capacità che hanno dimostrato di mimetizzarsi nelle società che intendono colpire: il mondo è, appunto, aperto e integrato.

[10] Non per nulla ci si chiede oggi se l'obbligazione politica, il vincolo di lealtà che lega Stato e cittadini, possa ancora fondarsi sul classico *protego ergo obligo*: un vicino aggressivo era a misura di Stato, la crisi ecologica chiaramente no. Lo stesso si può dire del terrorismo, tant'è vero che, da una parte, si è insistito sul fatto che l'11 settembre abbia avviato la prima guerra asimmetrica della storia, dall'altra che un singolo Stato, per quanto potente, non ha modo di difendere i bersagli di questa aggressione – che non sono soltanto fra i suoi cittadini – né può intervenire senza coinvolgere altri paesi nei confronti di una struttura la quale ha le proprie articolazioni, operative e finanziarie, in molti paesi.

[11] Questo senso di soffocamento – scrive Carlo Galli – mostra come la libertà «che nel Moderno si poneva il compito di 'aprire' le geometrie dello stato, oggi al contrario sembra esigere se non una rispazializzazione della politica certo una ridefinizione, se non altro dialettica, di nuovi confini» (Galli, C., *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, il Mulino, Bologna 2001, p. 133).

[12] Gli artefici di quel modello sono Max Singer e Aaron Wildasky, che lo hanno proposto nel loro *The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Turmoil*, Chatam House, Chatam (NJ) 1993.

[13] Nel numero del 2 febbraio 2002, p. 61.

[14] Si veda ad esempio «How the World Has (and Hasn't) Changed», *The Economist*, 27 October 2001. Si tratta dell'articolo di copertina.

[15] Direttrici illustrate nel discorso sullo stato dell'Unione pronunciato il 29 gennaio 2001.

[16] Se di successo si può parlare, dato che, a distanza di una manciata d'anni, il dittatore iraqeno viene nuovamente considerato un nemico di primo piano. Questo dovrebbe indurre a riflettere sull'efficacia di taluni tipi di intervento, come si farà più oltre.

[17] Cfr. Huntington, S.P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, 1996, tr. it., *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano 1997, p. 36.

[18] Un termine orrendo con il quale non s'intende fare riferimento ad appartenenze «naturali», ma al contrario ad appartenenze socialmente costruite e strumentalmente utilizzate per fini politici particolari. L'etichetta «politica dell'identità» è stata coniata da Kaldor (cfr. Kaldor, M., *op. cit.*).

[19] Il fenomeno è straordinariamente complesso e la letteratura ormai sterminata; una breve, ma efficace, introduzione generale al tema è quella fornita da Held, D., McGrew, A., *The Great Globalization Debate: An Introduction*, in Id., *The Global Transformations Reader*, 2000, tr. it. *Globalismo e antiglobalismo*, il Mulino, Bologna 2001.

[20] Beck, U., «Le trappole del terrorismo», cit.

[21] Benché sia stato chiaro da subito che «se la globalizzazione è una realtà, questa pone un problema non da poco alle scienze sociali. Il punto focale dell'analisi politologica […] è lo stato-nazione, e se la globalizzazione prende davvero piede, la sua vittima più illustre sarà proprio lo stato», Waters, M., *Globalization*, Routledge, London-New York 1995, p. 27.

[22] Cfr. Rosenau, J.N., Czempiel, E.O., *Governance without Government*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.

[23] Cfr. Beck, U., «Le trappole del terrorismo», cit.

[24] La portata «costituente» delle grandi guerre è illustrata da L. Bonanate ad esempio nel suo *La guerra*, Laterza, Roma-Bari 1998.

[25] Cfr. Bonanate, L., «La mutazione postmoderna della politica internazionale», *Relazioni internazionali*, LIII, n. 8, 1989.

[26] «Ben diversamente – prosegue Bonanate – da quanto potremo ritrovare nel secondo dopoguerra, quando sembrerà che ogni paese sia diventato la tessera di un mosaico che, prima o poi, è venuta trovando la sua esatta collocazione» (Bonanate, L., Armao, F., Tuccari, F., *Le relazioni internazionali. Cinque secoli di storia: 1521-1989*, Bruno Mondadori, Milano 1997, p. 212).

[27] Questa lettura ci riprecipiterebbe, ovviamente, nella concezione dell'Ottantanove come punto di svolta della parabola e dell'11 settembre come episodio acuto di una lunga fase di crisi.

[28] Ragiona su questa ipotesi Vittorio Parsi nel suo «L'impero come fato? Gli Stati Uniti e l'ordine globale», *Filosofia politica*, XVI, n. 1, aprile 2002.

[29] Cfr. Nye, J.S., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York 1990.

[30] Cfr. Singer, M., *Weak States in a World of Powers*, Free Press, New York 1972, p. 59.

[31] Nye, J.S., *op. cit.*; le citazioni sono rispettivamente alle pp. 173 e 30. La traduzione di questi passi è tratta da Roche, J.J., *Théories des relations internationales*, 1999, tr. it. *Le relazioni internazionali. Teorie a confronto*, il Mulino, Bologna 2000, che propone una serie di osservazioni interessanti sull'evoluzione teorica indotta dagli sviluppi dei quali ci stiamo occupando.

[32] Cfr. Stiglitz, J.E., *In un mondo imperfetto. Mercato e democrazia nell'era della globalizzazione*, Donzelli, Roma 2001, pp. 5-6.

[33] Se non si è abbastanza forti da condurre il gioco, mettendosi così al riparo da qualsiasi giudizio, insiste Chomsky: cfr. Chomsky, N., *Rogue States. The Rule of Force in World Affairs*, 2000, tr. it. *Egemonia americana e «stati fuorilegge»*, Dedalo, Bari 2001.

[34] Cfr. Strange, S., *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, 1996, tr. it. *Chi governa l'economia globale? Crisi dello stato e dispersione del potere*, il Mulino, Bologna 1998.

[35] L'idea è di Latouche: cfr. Latouche, S., *Il pianeta uniforme. Significato, portata e limiti dell'occidentalizzazione del mondo*, Paravia, Torino 1997.

[36] «La nostra cultura del mercato globale – scrive ad esempio Barber – a noi appare sia volontaria che salutare, ma ad altri può sembrare sia forzata (nel senso di obbligatoria) che corrotta, non precisamente coercitiva, ma capace di sedurre i bambini introducendoli ad un materialismo laico determinato ma corrosivo» (Barber, B., «Il McMondo e i NoGlobal dopo l'attacco dell'11 settembre», *la Repubblica*, 29 gennaio 2002, p. 17).

[37] Clark, I., *Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*, 1997, tr. it. *Globalizzazione e frammentazione. Le relazioni internazionali nel XX secolo*, il Mulino, Bologna 2001.

[38] Cfr. Kaldor, M., *op. cit.*, pp. 90-91.

[39] *Ibid.*, p. 92.

[40] Le variabili che consentono di far emergere la quantità di ordine che ha contraddistinto le epoche precedenti, nonché la sua qualità, non rendono infatti un analogo servizio una volta applicate alla congiuntura che ci interessa.

[41] Si veda su questo punto Hardt, M., Negri, A., *Empire*, 2000, tr. it. *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano 2002, pp. 21-25. Un ragionamento sull'evoluzione e le prospettive dell'organizzazione internazionale è in Caffarena, A., *Le organizzazioni internazionali*, il Mulino, Bologna 2001.

[42] Badie, B., *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, 1999, tr. it. *Il mondo senza sovranità. Gli stati tra astuzia e responsabilità*, Asterios, Trieste 2000, p. 175.

[43] Come si vedrà oltre, l'11 settembre ha definitivamente mostrato non soltanto l'irrealismo del realismo, bensì la sua implausibilità, ma c'è chi resta affezionato ai vecchi schemi e chi finge di esserlo per mascherare la propria convinzione che essi offrano i più ampi margini di manovra sulla scena internazionale. Sfortunatamente la realtà non si piega ai nostri giochi mentali.

[44] Si veda su questo punto di Armao, F., *Il sistema mafia. Dall'economia-mondo al dominio locale*, Bollati Boringhieri, Torino 2000, specialmente il cap. V, «Le mafie fra stato e nazione».

[45] Hertz, N., *The Silent Takeover. Global Capitalism and the Death of Democracy*, 2001, tr. it. *La conquista silenziosa. Perché le multinazionali minacciano la democrazia*, Carocci, Roma 2001, p. 77. Nella fattispecie Hertz utilizza il caso dell'autorizzazione alla vendita di armi a regimi notoriamente poco rispettosi dei diritti umani da parte del Regno Unito.

[46] Imprese che pure oggi nel Regno Unito si pensa di legalizzare per utilizzare il loro personale in quelle operazioni di *peacekeeping* in cui non sembra si possano o si vogliano più spendere neppure i militari professionisti: cfr. «Mad Mike Comes in from the Cold. Why Is the Government Planning to Regulate Mercenaries?», *The Economist*, 16 February 2002, p. 36; la notizia è stata ampiamente ripresa anche dalla stampa italiana, cfr. «La guerra pulita dei mercenari», *la Repubblica*, 24 febbraio 2002, p. 15.

[47] A partire da un bagaglio di competenze e da una «visione del mondo» che spesso condividono soprattutto con i loro omologhi dei diversi paesi, creando di fatto un importante fenomeno di retroazione che li porta a influenzare collettivamente le scelte degli Stati che rappresentano, favorendo il raggiungimento di risultati negoziali che superano il minimo comune denominatore delle varie posizioni all'inizio dei negoziati.

[48] Una strategia alternativa al conferimento di poteri a livello sovranazionale consiste nel «mettere insieme» le sovranità (ovvero *pooling sovereignties*, nella locuzione più nota), opzione di cui gli sviluppi politici dell'iniziale progetto di una Comunità Economica Europea sono il riflesso. Invece di cederla, la sovranità si esercita insieme. Naturalmente anche questo modello – reso necessario, come si è detto, dalla scala dei problemi da affrontare – implica quanto meno una forma di concertazione delle decisioni che non sembra convincere tutte le forze politiche. L'impressione è che manchi una vera consapevolezza del quadro generale.

[49] Sebbene oggigiorno le organizzazioni internazionali abbiano vita propria anche nel senso che sono capaci di generare. Nel 1992, il 70 per cento delle organizzazioni internazionali costituivano emanazioni di altre organizzazioni, il 25 per cento di queste erano di terza, quarta o quinta generazione. Cfr. Caffarena, A., *op. cit.*, p. 50.

[50] Cassese, S., *La crisi dello stato*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 3-4.

[51] Bull, H., *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, MacMillan, London 1977. È troppo suggestiva per non essere citata l'osservazione di Bull secondo cui «il ricorso alla violenza su scala internazionale da parte di gruppi diversi dallo stato, e la rivendicazione da parte loro del diritto di esercitare tale violenza» costituivano uno degli sviluppi che avrebbero finito per avvalorare la sua ipotesi (*ibid.*, p. 258).

[52] Minc, A., *Le nouveau Moyen Age*, 1993, tr. it. *Il nuovo Medioevo*, Sperling & Kupfer, Milano 1994.

[53] Roche, J.J., *op. cit.*, pp. 127-128.

[54] Hirst, P., Thompson, G., *Globalization in Question*, 1996, tr. it. *La globalizzazione dell'economia*, Editori Riuniti, Roma 1997, pp. 241-242.

[55] Infatti i «governi – almeno quelli che funzionano – preoccupati per le tendenze centrifughe costituiscono e, poi, moltiplicano organismi di coordinamento» producendo un «intrico di linee settoriali che collegano parti di stati» (Cassese, S., *op. cit.*, p. 34).

[56] *Ibid.*, pp. 15-16.

[57] Beck, U., «Terrorismo e guerre del ventunesimo secolo», *la Repubblica*, 28 novembre 2001, p. 17.

[58] Barber, B., *op. cit.*

[59] È Zygmunt Bauman che individua due modi di sperimentare il nuovo mondo, quello dei turisti e quello dei vagabondi. Per i primi la distanza sembra esistere «soltanto per essere cancellata», vivono nel tempo e si muovono perché il mondo è «irresistibilmente attraente». I secondi si spostano invece perché il mondo alla loro portata è «inospitale fino ai limiti della sopportazione»; se non fosse una contraddizione in termini, si potrebbe anche dire che sono «turisti involontari», che nessuno peraltro accoglie come tali. Bauman, Z., *Globalization. The Human Consequences*, 1998, tr. it. *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari 1999, pp. 87 e 103.

[60] Banca Mondiale, *op. cit.*, p. ix.

[61] *Ibid.*, p. 2.

[62] *Ibid.*, p. 9. Questo è un punto sul quale anche il segretario delle Nazioni Unite Annan ha molto insistito. Soltanto l'andamento del *Development round* del Wto, inaugurato a Doha all'indomani dell'attacco alle Torri, potrà dirà se la comunità internazionale è incline a un vero cambiamento di strategia.

[63] Cfr. Cassese, S., *op. cit.*, pp. 19-20.

[64] Held, D., McGrew, A., *op. cit.*, in particolare l'ultimo capitolo dedicato al tema del bene pubblico declinato su scala globale.

[65] Su questo tema si veda Bonanate, L., *Democrazia tra le nazioni*, Bruno Mondadori, Milano 2001.

[66] L'idea di questa ulteriore asimmetria è di Bernardo Valli: cfr. Valli, B., «Quel gigante di vetro sempre più debole. La crisi dell'Onu che inquieta il mondo», *la Repubblica*, 13 ottobre 2001.

[67] Barber, B., *op. cit.*

[68] Cfr. «More than Money», *The Economist*, 26 January 2002, p. 10.

[69] Cfr. «Six Months on», *The Economist*, 9 March 2002, p. 11.

[70] «Ambushed. America, Nuclear Weapons and Proliferation», *The Economist*, 9 February 2002, p. 10.

[71] Si tratta del cosiddetto *boutique approach* formulato nell'aggiornamento del *Nuclear Posture Review* richiesto dal presidente Bush all'indomani dell'attacco alle Torri: cfr. «L'ordine di Bush al Pentagono: 'Pronti a usare l'atomica'», *la Repubblica*, 10 marzo 2002, p. 17. Cfr. «What's New» e «Fission and Confusion», *The Economist*, 16 March 2002, rispettivamente pp. 51 e 15.

[72] Fino a che punto questa linea politica possa essere portata avanti senza ritorcersi contro i suoi ideatori è difficile a dirsi. Se uno degli obiettivi degli Stati Uniti è sradicare la rete di Al-Qaida (e chissà poi se questo basterà) senza crearsi nuove inimicizie, esso diventa progressivamente più difficile da conseguire man mano che gli interventi militari coinvolgono paesi «meno cooperativi». Un modo per evitare l'odio «che può diventare un pericolo in sé» consiste nell'agire costruendo una vasta comunità d'intenti. L'ampliamento degli obiettivi diretti della politica «dissuasiva» americana potrebbe tuttavia alienare agli Stati Uniti la simpatia di diversi paesi tradizionalmente amici: si vedano i distinguo europei sulla questione dell'ipotizzato attacco all'Iraq, ma anche rispetto alla formula «asse del male»; pochi, oggigiorno, sono disposti, ad esempio, ad associare l'Iran all'Iraq (cfr. «Six Months on», cit.). Sulle diverse strategie di fondo europea e americana si veda Sonnenfeldt, H., «Europa e Usa, due strategie contro il terrorismo globale», *la Repubblica*, 8 marzo 2002, p. 17, che sottolinea come «le differenze tra 'fare la guerra' e 'fare la pace' [strategie cui sono rispettivamente inclini Stati Uniti ed Europa] potrebbero nel tempo rivelarsi corrosive dei generali rapporti transatlantici». Se è vero che mentre «le forze armate americane si stanno specializzando nella conduzione delle guerre, quelle di molti paesi europei nelle missioni di pace, nella gestione delle crisi e nel garantire sicurezza per la ricostruzione di governi e società distrutti», l'Europa sembra decisamente più attrezzata per rispondere alle sfide che la congiuntura pone, e anche per tale ragione una politica estera europea è ormai più che necessaria.

[73] Badie, B., *op. cit.*, pp. 227-228.

Indici

Indice delle figure

Figura 1.1. Consistenza demografica delle otto civiltà di Huntington 18

Figura 1.2. Il crollo del titolo Enron 28

Figura 1.3. Produzione industriale degli Stati Uniti: variazioni tendenziali mensili in percentuale 37

Figura 1.4. Prodotto lordo degli Stati Uniti e sue componenti: variazioni tendenziali 41

Figura 2.1. Petrolio 1985-2000: prezzi «spot» di tre tipi di greggio (medie mensili in dollari per barile) 53

Figura 3.1. Carico totale dei processi sopravvenuti, calcolato su base annuale 112

Figura 3.2. Carico totale dei processi esauriti in primo grado, calcolato su base annuale 113

Figura 3.3. Carico totale dei processi pendenti in primo grado, calcolato su base annuale 113

Indice delle tabelle

Tabella 1.1. Stati Uniti: un paese più controllato, un governo più interventista 14

Tabella 1.2. Quota delle otto civiltà di Huntington sul prodotto lordo mondiale 18

Tabella 1.3. L'esperimento liberalizzante dell'Argentina 23

Tabella 1.4. Percentuale del fondo pensione investita in azioni della società dalla quale dipendono i lavoratori 32

Tabella 1.5. Gli errori crescenti delle statistiche «rapide» (errore percentuale del dato pilota e del dato preliminare rispetto al dato finale della variazione del Pil degli Stati Uniti) 34

Tabella 2.1. Le dieci principali compagnie del settore petrolifero per valore di mercato 55

Tabella 2.2. Shock dell'11 settembre per il trasporto aereo degli Stati Uniti (variazioni percentuali dei dati di ottobre 2001 rispetto a ottobre 2000) 59

Tabella 2.3. Le dieci principali compagnie aeree per valore di mercato 61

Tabella 2.4. Le dieci principali imprese aerospaziali per valore di mercato 69

Tabella 3.1. Indicatori della rigidità dell'ambiente normativo per paese e forma giuridica 115

Tabella 3.2. Indicatori della performance economica e della rigidità dell'ambiente normativo 116

Indice dei nomi

Abbot Laboratories, 32tab
Abi (Associazione Bancaria Italiana), 117
Aden, 50
Aerospatiale-Matra, 69-70
Afghanistan, 8, 10, 11, 49, 50, 72, 73, 126, 129, 139, 158, 161
Africa, 44, 91
Agenzia federale americana per l'aeronautica, 80
Agenzia Internazionale per l'Energia, 51
Agusta-Westland, 71
Airbus, 62, 68, 70-74, 77
Air France, 60, 62, 63, 66
Alaska, 50
Alcatel, 70, 71, 81
Alchian, A., 122n
Alenia, 70, 71, 74, 82
Alenia Spazio, 71, 81
Alfonsín, Raoul, 21, 47n
Algeria, 17, 57
Alitalia, 66
All Nippon Airways, 61tab
Alpa, G., 122n
Al-Qaida, 11, 49, 128, 130, 148, 168n
Alwyin, Patricio, 47n
Amburgo, 64
America, 50, 91, 92, 94, 161, 162 *vedi anche* Stati Uniti
America Latina, 45
American Airlines, 63, 66
Amoco Corp., 55tab, 85n
AMR (American Airlines), 61tab
Ancona, 118
Anheuser-Busch, 32tab
Annan, Kofi, 126, 168n
Ansett Australia, 60
Apec (Asia-Pacific Economic Cooperation), 44
Arabia Saudita, 50-53, 55-59
Arco, 55tab, 85n
Argentina, 4, 20-23, 23tab, 25-27, 47n, 64
Ariane-4, 83
Ariane-5, 71, 80, 83-85
Arianespace, 84
Armao, F., 165n, 167n
Arthur Andersen, 29

Asia, 54, 91
Asia Centrale, 50
Asic, 82
Associazione Disiano Preite, 122n
Astrium, 70, 71, 77, 81
Atlas 5, 83, 84
ATR, 74
Australia, 81
Aviation Week & Space Technology, 71

Badie, Bertrand, 147, 163, 166n, 169n
BAe (British Aerospace), 69
BAE Systems, 69, 69tab, 70, 71, 74, 75, 81
Baghdad, 51
Baker, J.H., 124n
Baldassarre, A., 122n
Banca Centrale degli Stati Uniti, 39, 40
Banca d'Italia, 104, 108, 122n
Banca Mondiale, 14, 16, 19, 140, 157, 164n, 168n
Barber, B., 166n, 168n
Barca, F., 122n, 123n
Baudrillard, Jean, 7, 46n
Bauman, Zygmunt, 168n
Bayes, Thomas, 47n
BB&T Corp., 32tab
Beck, Ulrich, 13, 47n, 126, 127, 164n, 165n, 168n
Benacchio, G., 123n
Bin Laden, Osama, 50
Black, B., 123n
Black, B.S., 122n
Blair, Tony, 93
Boeing, 62, 68, 69, 69tab, 70-75, 77, 78, 81, 83, 84
Bombardier Inc., 69tab, 74
Bonanate, L., 165n, 168n
Bonelli, F., 122n
Bortolotti, B., 123n
Boskin, M.J., 48n
Bottoms, A., 121n
BP, 85n
vedi anche British Petroleum
Brasile, 25, 74, 81
Bretton Woods, 139
British Aerospace, 69tab
British Airways, 60, 61tab, 63, 66, 67
British Petroleum, 55tab
vedi anche BP
Bruxelles, 62, 64, 70
Buenos Aires, 25, 27, 47n, 64
Bulgaria, 108
Bull, Hedley, 153, 167n
Buonocore, V., 122n
Bureau of Economic Analysis, 33, 34tab, 41fig
Bush, amministrazione, 11, 49
Bush, George, 130
Bush, George W., 8, 13, 14tab, 31, 44, 46, 50, 51, 125, 129, 161, 162, 164n, 168n
Business Week, 55tab, 61tab, 69tab

Caffarena, Anna, 137, 144, 166n, 167n
Caltanissetta, 118
Cambridge, Università di, 93
Canada, 68, 74
Canada 3000, 60
Cape Canaveral, 84
Capriglione, F., 122n
Carr, Edward H., 143
Casa, 70
Cassese, S., 154, 167n, 168n
Catania, 118
Catanzaro, 118
Cathay Pacific Airways, 61tab
Cavallo, Domingo, 22, 24-26
Cayman, isole, 14tab
Centro Luigi Einaudi, 5, 112fig, 117, 123n

Cheney, Dick, 29, 85n
Chevron Corp., 55tab, 85n
Chomsky, N., 166n
Cile, 21, 47n
Cina, 44, 45, 68, 84, 85, 129
Clark, I., 166n
Clinton, presidenza, 138
CNNfn.com, 48n
Coca-Cola, 32tab
Comitato Brahimi, 132
Commissione Europea, 43, 62, 64
Comunità Economica Europea, 167n
Conoco, 55tab, 85n
Cooper, Kathleen, 85n
Corea del Nord, 129
Cottino, G., 122n
Credit Suisse First Boston, 65
Czempiel, E.O., 165n

Dasa, 70
Dassault, 70
DC Plan Investing, 32tab
Deaglio, Mario, 47n, 48n, 85n
De la Rua, Fernando, 22, 25, 26
Delta IV, 83, 84
Delta Air Lines, 61tab, 66
Demsetz, H., 122n
Department of Trade and Industry, 123n
Deutsche Lufthansa, 61tab
vedi anche Lufthansa
Die Welt, 37
Doha, 38, 168n
Duhalde, Eduardo, 26
Dynegy, 29

Eads, 69, 69tab, 70, 71, 74, 81
EasyJet, 62, 64, 65, 67
Ecuador, 22
Elf, 85n
Elf Aquitaine, 55tab
Embraer, 68, 74
Emirati Arabi Uniti, 55, 57
Engel, Ernst, 47n
Eni, 55tab
Enron, 4, 14tab, 27-33, 28fig, 42
Enterprise Oil, 85n
Erasmus, 44
Etap (European Technology Acquisition Programme), 76
Eurocopter, 71
Eurofighter, 71, 74-76
Europa, 10, 20, 43, 44, 59-65, 66, 67, 69, 71, 73, 76, 83, 91, 108, 112, 123n, 169n
Evans, Donald, 85n
Exxon Corp., 55tab, 85n
Exxon Mobil, 55tab

Fairchild Dornier, 74
Falkland, isole, 21, 47n
Fanno, Marco, 48n
Fantini, M., 123n
Featherstone, M., 121n
Ferrarese, M.R., 121n
Ferruzzi, 106
FiatAvio, 74, 81
Financial Times, 30, 37
Finmeccanica, 70
Finnair, 65
Finsiel, 106
Firenze, 64
Florida, 13
Fondo Monetario Internazionale, 16, 25, 26, 46
Francia, 43, 64, 66, 70, 85n, 105, 111, 112, 114, 115, 115tab, 116tab, 117, 118
Francoforte, 64
Fukuyama, Francis, 15, 47n

G7, 107, 109, 110
G8, 38, 107
Galaxy XI, 83
Galaxy Express, 84

Galgano, Francesco, 91, 97
Galileo, 72, 73, 79
Galli, Carlo, 164n
Gardini, Raoul, 106
Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade), 90
GE (General Electric), 32tab, 70, 71, 74
Gec Marconi, 69
Geerz, C., 122n
General Dynamics Corp., 69tab
Genova, 38
Georgia, 130
Germania, 43, 64, 70, 75, 91, 105, 107, 109, 112, 114, 115, 115tab, 116tab, 117, 118
Giappone, 3, 39, 42, 45, 74, 84, 105, 107, 109
Giddens, A., 121n
Glendon, M.A., 121n
Globalstar, 80
Golfo Persico, 50, 51, 58, 59
Göteborg, 43
Gps, 72, 73, 79
Graham, R., 123n
Gran, P., 121n
Gran Bretagna, 21, 47n, 75
vedi anche Regno Unito
Grande Stevens, Franzo, 107
Gripen, 76
Grosz, 90
Guantanamo, 8
Guarneri, A., 122n
Guerra del Golfo, 61, 130, 138
Gulf, 85n

Habermas, Jürgen, 91, 97, 121n
Haji-Ioannou, Stelios, 64
Halliburton, 55tab, 85n
Hammarskjöld, Dag, 131
Hardt, Michael, 94, 122n, 166n
Hayek, Friedrich von, 92, 97, 98
Held, D., 165n, 168n
Heller, T., 121n
Hertz, Noreena, 92-94, 121n, 167n
Hirsch, F., 47n
Hirst, P., 153, 167n
Hobbes, Thomas, 4, 9
Honeywell, 70
Hong Kong, 22
Hopt, K.J., 122n, 123n
Hot Bird 5, 82
Houston, 27
Hughes Electronics, 69, 69tab, 75, 81
Huntington, Samuel P., 3, 15-17, 18fig, 19, 47n, 165n
Hussein, Saddam, 50, 130, 160

Iata (International Air Transport Association), 59, 60, 63, 65
Ihi, 84
Ilo (International Labor Organization), 90
Il Sole 24 Ore, 115tab, 116tab
India, 45, 49, 81
Indonesia, 25, 102
International Energy Agency, 53fig
vedi anche Agenzia Internazionale per l'Energia
International Space Business Council, 79
Internet, 28, 45, 53, 68, 78-80, 82
Iran, 51, 52, 56, 58, 129, 160, 169n
Iraq, 50, 51, 53, 56, 58, 129, 169n
Iri, 106
Iridium, 68, 80
Irlanda, 43, 115tab, 116tab
Isae, 115tab, 116tab, 123n
Israele, 22, 50, 52, 81
Italia, 27, 64, 74-76, 87, 97, 104-107, 108, 110-120, 115tab, 116tab, 122n

Japan Airlines Co., 61tab
Jeanniot, Pierre, 63
Jensen, M.C., 107, 122n

Jsf, 68, 75, 76
Juglar, Clément, 47n

Kabul, 85n
Kaldor, M., 142, 164n, 165n, 166n
Kant, Immanuel, 4
Kennedy, D., 121n
Keynes, John Maynard, 47n
Khalizad, Zalmay, 85n
Klm, 66
Knight, Frank, 8, 46n
Kondratieff, Nicolaj, 47n
Kourou, 84
Kraakman, R., 123n
Kronman, A.T., 124n
Kuwait, 55, 57, 58

Laeken, vertice di, 43
la Repubblica, 167n, 168n
La Stampa, 164n
La Torre, M., 124n
Latouche, S., 166n
Lay, Kenneth, 28, 30
Le Bourget, salone aeronautico di, 71
Le Monde, 7
Levin, H., 121n
Levy, B., 121n
Libia, 56
Linowitz, S.M., 124n
Litton, 75
Locke, John, 4
Lockheed Martin, 69, 69tab, 70, 75, 81, 83, 84
Londra, 88, 98, 100, 119
Loral, 69, 81
Lowenstein, Roger, 65
Lufthansa, 60, 63, 66
vedi anche Deutsche Lufthansa
Lunga Marcia 3, 84

Marcos, subcomandante, 129
McDonnell Douglas, 69tab
Macey, J.R., 122n, 123n
McGrew, A., 165n, 168n
Maharastra, 47n
Mar Caspio, 49-51
Mare del Nord, 54, 59
Marsiglia, 17
Marx, Karl, 4
Mayer, M., 124n
Mbda, 70
Meckling, W.H., 107, 122n
Medio Oriente, 44, 51, 60
Menem, Carlos, 22, 24
Mercosur, 25, 45
Messico, 51
Meta, 106
Milano, Borsa di, 106
Miller, P.G., 122n
Minc, Alan, 153, 167n
Mitsubishi, 84
Mobil Corp., 55tab, 85n
Monaco, 64
Monateri, Pier Giuseppe, 122n, 124n
Montedison, 106
Montesquieu, Charles de Secondat barone di, 4
Morgenthau, Hans Joachim, 143
Mosca, 52, 108
Mtu, 74
Murdoch, Rupert, 93
Muro di Berlino, 5, 15, 128, 130, 144
Musy, A.M., 123n, 124n

Nato (Organizzazione del Patto del Nord Atlantico), 11, 75
Negri, Antonio (Toni), 94, 122n, 166n
Nelken, D., 121n
New Left Review, 94
Newport News Shipbuilding, 75
New York, 7, 10, 12, 14tab, 15, 59, 98, 100, 125

New York Times, 7, 65
Nigeria, 51
Nizza, trattato di, 43
Nord Atlantico, 67
Northrop Grumman, 69, 69tab, 70, 75
Northwest Airlines, 61tab, 65
Norvegia, 51
Nuclear Posture Review, 168n
Nuova disciplina delle società quotate in mercati regolamentati, 104
Nye, J.S., 166n

Oceania, 66
Ocse (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), 14tab
Olanda, 64
O'Leary, Michael, 64
Omahe, Kenichi, 15, 47n
Oneworld, 66
Onu (Organizzazione delle Nazioni Unite), 11, 56, 126, 131, 132, 146, 159, 164n, 168n
  Assemblea generale, 159
  Consiglio di sicurezza, 159
  Millennium Summit, 132
Opec (Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio), 51, 52, 54, 55, 57, 58

Paesi arabi, 45
Pagano, U., 123n
Pakistan, 49, 50
Palermo, 118
Panama, 22
Parigi, 71, 98
Parsi, Vittorio, 165n
Pcus, 96
Pechino, 44, 46
Pentagono, 70, 72, 75
Pentium III, 82
Perón, Juan Domingo, 21
Petrofina, 85n
Pfizer, 32tab
Phillips Petroleum, 85n
Pinochet, Ugarte Augusto, 47n, 95
Plenge, J., 121n
Porta di Brandeburgo, 15
Pratt & Whitney, 71, 74
Procter & Gamble, 32tab
Proton, 85
Putin, Vladimir, 44, 50, 51

Rafale, 76
Rajan, R., 122n
Rapporto del Centro di Ricerca e Documentazione «Luigi Einaudi» 1999, 123n
Raytheon, 69, 69tab
Regno Unito, 92, 111, 115tab, 116tab, 117, 123n, 167n
  vedi anche Gran Bretagna
Rice, Condoleeza, 85n
Robertson, R., 121n
Roche, J.J., 166n, 167n
Rockwell, 69tab, 70
Roe, M.J., 122n
Rolls-Royce, 69tab, 71, 74
Roma, 11
Romano, R., 122n
Rosenau, J.N., 151, 165n
Rothstein, J.S., 121n
Royal Dutch/Shell, 55tab, 85n
Russia, 44, 45, 50, 51, 52, 56, 57, 68, 84, 85, 93, 101, 102, 108, 129, 133
Ryanair, 62, 64, 65, 67

Saa, Adolfo Rodriguez, 26
Saab, 70
Sabena, 60, 62
Sacco, R., 122n
Sacknoff, Scott, 79
Santiago, 47n
Schleifer, A., 105, 122n, 123n

Schlumberger, 55tab
Sesto rapporto sull'economia globale e l'Italia, 40
Shanghai, 44
Sherwin-Williams, 32tab
Simongini, M., 124n
Singapore Airlines, 61tab
Singer, M., 165n, 166n
Siniscalco, D., 123n
Sklair, L., 121n
Skyplex, 82
SkyTeam, 66
Smith, Adam, 9, 47n
Snecma, 71, 74
Sollemberg, M., 164n
Sonnenfeldt, H., 169n
Southwest Airlines, 61tab, 62, 67
Spaceway, 82
Spagna, 64, 70, 75, 115, 115tab, 116tab
Spiller, P., 121n
Star, 66
Stati Uniti, 3, 10-12, 14tab, 15, 16, 20, 21, 31, 33, 34tab, 36-42, 37fig, 41fig, 43, 44, 46, 51, 54, 56, 59-65, 59tab, 66-71, 73, 74, 76, 85n, 106, 109, 115tab, 116tab, 119, 123n, 125, 126, 128, 133, 138, 139, 161, 162, 168n, 169n
  vedi anche America
Stet, 106
Stiglitz, J.E., 166n
Stoccolma, 45
  vertice di, 43
Strange, S., 166n
Sudest asiatico, 45
Swiss, 67
Swissair, 60, 62, 67

TedEx, 61tab
Teubner, Gunther, 91, 97, 121n
Texaco, 55tab, 85n
Texas Instruments, 32tab
The Economist, 40, 48n, 129, 164n, 165n, 167n, 168n
The Financial Times, 48n
The Wall Street Journal, 123n
Thompson, G., 153, 167n
Thuraya, 82
Time Magazine, 94
Tom Brown, 85n
Torino, Unione Industriale di, 117, 123n
Torri Gemelle, 7, 12, 15, 37, 72, 160, 168n
Total, 85n
Total Fina Elf, 55tab
Toynbee, Arnold J., 20
Trigo Trinidade, R., 122n
Trubek, D.M., 121n
Trw, 75
Tuccari, F., 165n
Turkmenistan, 49, 50
Twa, 60, 63

Unione Europea, 3, 42, 43, 64, 67, 70
United Airlines, 60, 63, 66
United Technologies Corp., 69tab, 70, 74
Unocal, 49, 85n
Urss, 69, 84
US Airways, 63
US Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics, 59tab

Valli, Bernardo, 168n
Valobra, Marco, 47n
Venezuela, 51, 52
Vishny, R.W., 105, 122n, 123n
Volvo, 74

Wallensteen, P., 164n
Wallerstein, I., 121n
Washington, 16, 22, 59, 62, 93
Waters, M., 121n, 165n

Weigmann, R., 123n
Westminster, 93
Wildasky, Aaron, 165n
Wiles, P., 121n
Williamson, John, 16
Williamson, O.E., 103, 122n,
William Wrigley jr. Co., 32tab
Wolfensohn, James, 15
World Bank, *vedi* Banca Mondiale
World Trade Center, 7
vedi anche Torri Gemelle
Wto (World Trade Organization), 38, 44, 45, 90, 92, 121n, 168n

Xips, 83

Yan Tse Min, 44
Yearly, S., 121n

Zaki Yamani, 58
Zingales, L., 122n
Zoellick, Robert B., 15, 47n

Profilo degli autori

Mario Deaglio, professore ordinario di Economia internazionale all'Università di Torino, ha diretto *Il Sole 24 Ore* ed è editorialista de *La Stampa*. Dal 1996 redige il *Rapporto sull'economia globale e l'Italia*, aggiornando così l'analisi delle moderne società di mercato sviluppata nei suoi libri più recenti (*La nuova borghesia e la sfida del capitalismo*, 1991, *Liberista? Liberale*, 1996).

Giorgio S. Frankel, giornalista professionista, si occupa di questioni internazionali ed è esperto di economia del petrolio e industria aerospaziale. Ha collaborato e collabora con numerosi giornali e riviste, fra cui *Il Sole 24 Ore*, *Mondo Economico*, *Il Corriere del Ticino*, *AirPress*.

Pier Giuseppe Monateri è professore ordinario di Diritto civile all'Università di Torino e professore di Analisi economica del diritto dell'Università Bocconi di Milano. È membro della International Academy of Comparative Law nonché *régulier* della Faculté Internationale de Droit Comparé. Fra le sue pubblicazioni ricordiamo *Pensare il diritto civile* (1995 e 1997), *Il modello di civil law* (1997), *La responsabilità civile* (tomo del *Trattato di diritto civile*, 1998), *Il Mobbing* (con U. Oliva e M. Bona, 2000).

Anna Caffarena è professore associato di Scienza politica presso l'Università di Teramo, dove insegna anche Relazioni internazionali. Si è occupata degli aspetti teorici legati alla cooperazione internazionale e attualmente studia l'impatto della globalizzazione sulla politica internazionale. È autrice di *Governare le onde. Le prospettive della cooperazione internazionale per l'ambiente* (1998), *Le organizzazioni internazionali* (2001) oltre a numerosi saggi pubblicati in riviste e volumi.

Consulenza in finanza straordinaria

20121 Milano
Via dell'Orso, 2
tel. +39.02.723121 - fax +39.02.860592

00186 Roma
Via del Corso, 337
tel. +39.06.692071 - fax +39.06.69207302

Dal catalogo Guerini e Associati

Chris Argyris, Donald A. Schön, *Apprendimento organizzativo. Teoria, metodo e pratiche*, a cura di Fulvio Carmagnola e Massimo Tomassini, presentazione di Francesco Forlenza

John R. Black, *La produzione world-class*, presentazione di Alberto Galgano

BNL/Centro Einaudi, *Il risparmiatore cerca fiducia. XIX Rapporto sul risparmio e sui risparmiatori in Italia*, a cura di Andrea Beltratti

Jay David Bolter, Richard Grusin, *Remediation. Competizione e integrazione tra media vecchi e nuovi*, prefazione a cura di Alberto Marinelli

Giulietto Chiesa, *Roulette russa. Cosa succede nel mondo se la Russia va in pezzi*

Giulietto Chiesa, Vauro, *Afghanistan. Anno zero*, introduzione di Gino Strada

Roger Fidler, *Mediamorfosi. Comprendere i nuovi media*, a cura di Romana Andò e Alberto Marinelli

Anna Gervasoni, Roberto Del Giudice, Pierluigi Novello, Fabio L. Sattin, Andrea Tomaschù, *Sviluppo d'impresa e mercato finanziario*, a cura di Anna Gervasoni

Anna Gervasoni, Fabio L. Sattin, *Private equity e venture capital. Manuale di investimento nel capitale di rischio*

Roberto Gritti, Magdi Allam, *Islam, Italia. Chi sono e cosa pensano i musulmani che vivono tra noi*

Renzo Guolo, *Avanguardie della fede. L'islamismo tra ideologia e politica*

Andrea Monorchio, Luigi Tivelli, *Dove va l'Italia. Democrazia, economia e stato sociale*

Andrea Riccardi, *Mediterraneo. Cristianesimo e islam tra coabitazione e conflitto*

Mario Sarcinelli, *Capitalismo mercati banche*, a cura di Danilo Taino

Adrian J. Slywotzky, David J. Morrison, Karl Weber, *Innovatori digitali*, a cura di Antonio Migliardi e Giulio Sapelli

Roberto Toscano, *Il volto del nemico. La sfida dell'etica nelle relazioni internazionali*

James P. Womack, Daniel T. Jones, *Lean thinking. Come creare valore e bandire gli sprechi*, prefazione di Paolo Cantarella, introduzione di Giuseppe Volpato