

Antonio La Spina

Per governare la globalizzazione servono istituzioni globali

Postfazione a:

Gian Andrea Majone, *La globalizzazione dei mercati, in corso di stampa nella collana “Comunicazione, istituzioni e mutamento sociale, Franco Angeli.*

1. Premessa

Il libro di Gian Andrea Majone, visto sia l'argomento che la ricchezza del materiale utilizzato, contiene svariate parti e molti spunti di riflessione che stimolano anche chi non è un cultore delle scienze economiche (il che è tra l'altro la ragione per cui si trova incluso nella nostra collana *Comunicazione, istituzioni e mutamento sociale*). L'autore si è dedicato all'esposizione del discorso “ortodosso” sulle tendenze alla globalizzazione dei mercati, e negli aspetti più interessanti e in quelli maggiormente manchevoli di quel discorso, ma senza volersi mai portare su un terreno normativo. In questa postfazione riprendo e sviluppo ulteriormente (in chiave deliberatamente *policy oriented*) alcuni di tali spunti di riflessione, ovviamente sulla base del mio punto di vista, e quindi delle mie competenze disciplinari, dei miei interessi di ricerca, delle mie opinioni.

Il punto da cui a mio avviso occorre muovere è il dato di fatto per cui lo Stato nazione e il suo ordinamento giuridico, che veniva visto nell'Ottocento e per buona parte del Novecento come la sede del monopolio della produzione e dell'applicazione delle norme giuridiche vincolanti nonché (con terminologia più recente) delle politiche pubbliche (garantite in modo più o meno immediato dalla coercizione legittima), oggi non detiene più tale esclusività¹. Si sono infatti moltiplicate le sedi di produzione di norme giuridiche e di politiche pubbliche non statuali, con riguardo ad ambiti della vita sociale ed economica tra i più rilevanti: i diritti umani, lo sviluppo (nelle varie accezioni del termine), gli scambi commerciali, il movimento dei capitali, l'intervento sul ciclo economico, l'aggiustamento strutturale, e così via. Il diffondersi (inedito nella storia del genere umano) a partire dal secondo dopoguerra di valori definiti come universali (almeno a parole), quali la pace, il rispetto delle libertà, la

¹ Per una trattazione del tema (sebbene non con indicazioni di intervento analoghe a quelle qui prospettate) rinvio ai capitoli 4 e 5 del presente volume, nonché a Cassese, 2002, 2003; Padoa Schioppa, 2002; Caffarena, 2001a, 2001b, 2002; Ferrarese, 2000, 2002; Guarino, 2000; Bauman, 1998; Strange, 1996; Ohmae, 1995; Beck, 1997; Clark, 1997; Cesareo, 1997, 2000.

vita (e quindi la garanzia quantomeno della sussistenza per tutti gli esseri umani), la salute, l'ambiente, ha fatto da supporto ideale, o se si preferisce ideologico, alla visione (ancora nella pratica largamente incompiuta, se non in modo frammentario e contraddittorio) di un ordinamento politico e giuridico sopranazionale e tendenzialmente mondiale, sia pure limitato ad alcune sfere (quelle dei valori universali, appunto). La creazione dell'Onu, la Dichiarazione universale dei diritti umani, la recente e ardua istituzione di un Tribunale penale internazionale per la repressione dei crimini contro l'umanità sono alcuni degli esempi di questa tendenza (e se ne dovrebbero citare molti altri). Le ben note difficoltà di attuazione di certi principi, l'incompletezza e gli insuccessi delle predette istituzioni mostrano quanto arduo sia il percorso, quanto improbabile ne sia il compimento. Al di là delle vicende concrete, tuttavia, è evidente che obiettivi che riguardano valori i quali sono visti come patrimonio dell'intera umanità postulano istituzioni il cui raggio d'azione sia conseguentemente commisurato, cioè, sinteticamente, *istituzioni globali*. Per i numerosi paesi, regimi politici, sistemi sociali in cui quei valori universali sono ogni giorno calpestati, la "globalizzazione" di certi diritti² non può che essere un bene³, anzi spesso l'unica speranza di cambiamento rispetto a situazioni interne caratterizzate da genocidi, disconoscimento delle libertà più elementari, condizioni di disumana povertà in cui versa la gran parte della popolazione, magari a fronte di un enormi e sfacciate ricchezze godute da oligarchie di despoti e loro sodali.

Paradossalmente, quando si ha a che fare con la sfera economica l'idea appena sopra suggerita, che si presenta come un apparentemente naturale e doveroso corollario del riconoscimento di valori universali (il quale peraltro affonda le sue radici in un passato non solo recente), viene vista con ostilità da coloro che concepiscono la globalizzazione come un pericolo o addirittura come un male in sé, quantomeno in campo economico. Il termine globalizzazione acquista così una caratterizzazione univocamente negativa, e alcune delle istituzioni già esistenti che le corrispondono (come il Fmi o la Wto) vengono conseguentemente e immancabilmente etichettate come espressioni degli interessi dei paesi più sviluppati, delle multinazionali, della grande finanza, a scapito di quelli dei paesi deboli, dei settori produttivi meno evoluti, dei consumatori, della tutela ambientale e di altri interessi diffusi⁴. Da qui slogan come "fifty years are enough" (la rivendicazione di sopprimere il Fmi nel cinquantesimo della sua creazione), ovvero "shrink or sink the Wto" (l'obiettivo di lotta di "colare a picco" la Wto, o comunque di "restringerla", ridimensionarla fino a ridurla in condizione di non nuocere). Sul pressapochismo, la disinformazione e la contraddittorietà di prese di posizione del genere il lettore ha trovato materiale istruttivo in molte parti del presente volume, a partire dall'introduzione. In questa postfazione mi soffermerò sulle istituzioni di governo dell'economia globale con riferimento a due ambiti: l'ambiente e le condizioni per lo sviluppo.

Prefiggendomi qui di prendere ove possibile sul serio le critiche alla globalizzazione, o almeno quelle tra esse che appaiono dotate di fondamento, osserverei che se per un verso non è affatto dimostrato che la globalizzazione sia sempre nociva (mentre viceversa tanto in questo volume quanto in altri contributi sono stati offerti svariati e persuasivi argomenti per credere che, *a certe condizioni*, la

² Il fatto che la Dichiarazione universale contenga un catalogo dei diritti forse troppo ricco (il che in parte può spiegarne la mancata attuazione) è tema che resta qui impregiudicato, ma non può fare oggetto della presente trattazione. Che alcuni diritti basilari sussistano e vadano garantiti "globalmente" è d'altro canto oggi difficile da revocare in dubbio, anche se poi spesso manca l'accordo concreto sui contenuti di un "catalogo breve" di tali diritti (La Spina, 2001).

³ A condizione che si accetti come vincolato l'obiettivo della tutela universale almeno di un certo insieme minimale di diritti umani (senza, lo ripeto, per ora entrare nel merito della composizione di tale "paniere").

⁴ Numerosissimi sono i contributi che condannano, in modo aprioristico, la globalizzazione. Mi limito a richiamare Lafay (1996), Cohen (1997), Goldsmith (1996), Pirrone e Vaccaro (2002).

globalizzazione può comportare enormi benefici, anche e talora soprattutto per i paesi in condizione di svantaggio⁵), per altro verso è intuitivo (oltre che dimostrato dall'esperienza concreta) che essa possa generare costi di varia natura, talora anche ingenti, e tali da colpire paesi, interessi e gruppi sociali eterogenei. D'altro canto, il protezionismo e l'utilizzo improprio di standard ambientali, sanitari o lavorativi in funzione sostanzialmente protezionistica danneggia in genere proprio i paesi più poveri. Detto questo in via del tutto generale, siamo ben lungi dal trovarci di fronte ad un consenso scontato su ciò che sia vantaggio e ciò che sia svantaggio, a carico o a danno di chi, per quale ammontare, così come sui principi di giustizia sulla cui base ripartire i costi e i benefici.

2. Istituzioni globali per la tutela dell'ambiente

Un settore molto significativo, e oggi di grandissima attualità, anche se sovente trattato assai sbrigativamente dai "nemici della globalizzazione" (che di conseguenza assumono una posa che potrebbe piuttosto etichettarsi come "nemici dell'osservazione empirica"), è quello dei costi e dei benefici ambientali. Alla fine del cap. 2 si trova la distinzione tra problemi ambientali interni ai singoli Paesi o di portata al limite planetaria, e parallelamente tra politiche nazionali autonome o armonizzate, o almeno coordinate. Vorrei adesso suggerire qualche considerazione sulla struttura *auspicabile* delle corrispondenti "istituzioni di governo".

Va anzitutto osservato come siano sempre più numerosi i problemi ambientali che derivano dalle esternalità negative di comportamenti umani soggettivamente "razionali" e "collettivamente nocivi" riguardanti la produzione o il consumo di beni o servizi scambiati sui mercati⁶, e che al contempo hanno una dimensione sopranazionale o al limite planetaria.

L'esempio che viene subito in mente è l'elevazione delle temperature medie, ove essa sia addebitabile alle emissioni di "gas serra" (così come è convinta una fetta a prima vista largamente maggioritaria della comunità scientifica, mentre alcuni studiosi, i risultati di alcune ricerche e alcuni governi sono discordi⁷), le quali a loro volta sono in misura predominante imputabili ai paesi più ricchi. Ad un incontro internazionale tenutosi nell'estate 2003 al Centro Majorana di Erice, la quasi totalità degli scienziati convenuti (anche statunitensi) ha imputato l'imprevisto ed eccezionale aumento delle temperature dello scorso anno all'effetto serra, con due eccezioni: l'organizzatore italiano (comprensibilmente attentissimo a non prendere una posizione netta, dando piuttosto un colpo al cerchio e uno alla botte, è presumibile per non scontentare né gli scienziati convenuti né i finanziatori pubblici), ed uno studioso israeliano secondo il quale, a quanto si è letto sui giornali, l'impennata delle temperature rispetto ai già anormalmente caldi anni scorsi sarebbe *anche*, ed in misura equivalente (all'incirca *fifty-fifty*) addebitabile al vento solare. Si tratta di una posizione al momento isolata, che come tale appare meno robusta di quella, su cui converge gran parte della comunità scientifica (il 90% circa, secondo il direttore della prestigiosa rivista *Science*), che addebita per una quota preponderante all'effetto serra il repentino *global warming* degli anni recenti. Almeno intuitivamente, non è facil-

⁵ Rinvio alle rassegne critiche di Onida (2002), Bonaglia e Goldstein (2003), De Benedictis e Helg (2002), e soprattutto a Collier e Dollar (2002).

⁶ Quindi *market failures* richiedenti una soluzione regolativa autoritativa (uso qui un termine deliberatamente vago).

⁷ Anche un "dissenziente" come Lomborg, nel suo tanto contestato volume (2001, pp. 261 ss.), riconosce l'esistenza del problema, ammette che nel XX secolo le temperature sono di gran lunga superiori a quelle di molti secoli precedenti e fornisce ottimi argomenti per criticare l'*insufficienza* delle misure stabilite nel protocollo di Kyoto, nonché la loro contraddittorietà, derivante dal fatto che esse si concentrano sulle emissioni e sulla loro stabilizzazione, anziché sull'aumento delle temperature, che è ciò che costituisce il problema più grave (pp. 290, 306 ss.).

mente accettabile che il comportamento del vento solare si modifichi in pochi anni. Vi è però il rischio che, prendendo per buona senza riserve la teoria della responsabilità “a metà” del vento solare, il regolatore privilegi la considerazione che l’azione (o inazione) dell’uomo sia per metà irrilevante. Pur nondimeno, è possibile sostenere che la conseguenza pratica sarebbe non già la rassegnazione, bensì *l’assoluta urgenza* di un intervento sull’effetto serra, con una decurtazione delle emissioni *assai maggiore* di quelle di cui in genere si discute. Infatti, mentre sul vento solare e i suoi effetti l’uomo può fare, credo, poco o nulla, può invece fare molto su quelle cause che lui stesso ha creato. Ricordiamo che Majone ha dedicato un intero capitolo a “leggere” tesi scientifiche in termini di discrezionalità politica e di intervento dello Stato ovvero di libere scelte di mercato. La teoria del *fifty-fifty* enfatizza la rilevanza di una simile lettura.

Molti altri sono i fenomeni riportabili a condotte economicamente rilevanti che hanno immediatamente o indirettamente effetti di propagazione molto al di là dei confini delle nazioni al cui interno esse vengono poste in essere (anche quando si tratta di nazioni di vastissime dimensioni, come la Cina, il Brasile, l’India). Pensiamo alla decurtazione del patrimonio ittico (con il risultato della impossibilità o della estrema difficoltà di un recupero), alla massiccia deforestazione (finalizzata sia a reperire combustibile o materia prima per carta, mobili e costruzioni, sia a liberare aree per insediamenti abitativi, agricoli e industriali), all’erosione dei suoli (che ne compromette la produttività, sicché in certe zone del pianeta la popolazione rurale è costretta ad abbandonarli, ritornando a un nomadismo che caratterizzava le prime aggregazioni umane), all’eccesso di sfruttamento e quindi al degrado dei pascoli, all’utilizzo come aree edificabili degli argini dei corsi d’acqua, al prosciugamento dei laghi e dei fiumi, all’aumento delle aree desertificate, all’intaccamento e al conseguente abbassamento vicino all’irreversibilità delle falde acquifere, alla distruzione delle barriere coralline, alla scomparsa di molte specie animali e alla modificazione delle abitudini di quelle esistenti, alla concentrazione antropica, all’esplosione demografica. Tutti questi fenomeni hanno conosciuto un incremento esponenziale nell’ultimo trentennio. Tralasciando qui la dimensione quantitativa di ciascuno di essi (cosa che richiederebbe una trattazione molto più approfondita di quella che la sede consente, e sarebbe comunque ben al di là delle mie competenze), ritengo la mera elencazione “qualitativa” sia di per sé sufficiente a far echeggiare un campanello d’allarme.

In parte gli effetti di tali pratiche si collocano all’interno dei singoli sistemi-paese. Ma per aspetti estremamente significativi essi vanno ben oltre. Ad esempio, è accaduto che una enorme nube di colore marrone (la “Asian brown cloud”, spessa tre chilometri dal suolo e vasta 16 milioni di chilometri quadrati), fatta di polveri sottili di cenere e carbone e sostanze quali aerosol e acidi, si sia formata (e ci sono voluti diversi anni) nel cielo sovrastante la Cina e l’India, come risultanza di attività industriali, agricole (ivi compresi gli incendi), domestiche, e si sia poi estesa e/o spostata fino al Mediterraneo. Ovvero, se le cattive condizioni dei pascoli, la distruzione delle risorse idriche sotterranee, o l’impoverimento del suolo riducono sostanzialmente la produzione di alimenti (come la carne o il grano o il granturco), l’acqua e il cibo necessari (tra l’altro a fronte di una popolazione in costante aumento) dovranno essere reperiti fuori dal sistema-paese, con evidenti conseguenze sulla bilancia dei pagamenti e sulla conflittualità sociale, ma anche sui prezzi mondiali. Il prosciugamento dei fiumi si ripercuote sullo stato di salute dei mari e degli oceani. Il disboscamento e l’edilizia allegra favoriscono le inondazioni e gli smottamenti. Almeno le prime possono verificarsi in più di un paese, a seconda della lunghezza dei corsi d’acqua (pensiamo, per restare in Europa, ai recenti straripamenti del Danubio e della Moldava). La deforestazione incide poi sulle piogge (che diminuiscono) e sul riciclaggio delle acque (nel senso che l’acqua pluviale in assenza di foreste torna per la gran parte

delle acque (nel senso che l'acqua pluviale in assenza di foreste torna per la gran parte direttamente al mare)⁸. Aumentano poi di numero e di intensità (anche in connessione con il surriscaldamento del clima) i disastri naturali come uragani o tempeste di sabbia (come ben sanno le compagnie di assicurazione). La distruzione delle riserve ittiche è ovviamente di per sé un problema sopranazionale. L'alterazione degli ecosistemi riconducibile alla modificazione delle dimensioni, della dislocazione, dei comportamenti di certe specie animali e vegetali può anch'essa avere conseguenze a largo raggio. E si potrebbe seguitare a lungo⁹.

Quello della tutela dell'ambiente dagli effetti esterni di certe attività economiche è dunque sempre di più un problema almeno sopranazionale, e spesso globale. Eppure, in molti movimenti e anche nelle organizzazioni ambientaliste (che pure sono esse stesse "attori globali", partecipi di taluni processi decisionali; cfr. pp. 73-5 *supra*) si riscontra un atteggiamento di ostilità nei confronti della globalizzazione e delle istituzioni che dovrebbero governarla. La *vulgata* dell'ambientalismo "no global" (Retallack, 1996; Retallack e Sobhami, 1996) afferma che ciò che le multinazionali vogliono è piazzare attività distruttive dell'ecosistema nei paesi sprovvisti di standard ambientali esigenti (cosa che in singoli casi potrà certamente essere avvenuta). D'altro canto, tali paesi, per attrarre investimenti esteri saranno indotti a mantenere o ad attenuare ulteriormente normative poco rigorose, il che genererebbe una forbice sempre più divaricata tra paesi sviluppati e paesi svantaggiati¹⁰. La tendenza all'ammorbidimento delle normative ambientali risulta tuttavia poco credibile, sia perché in molti casi l'adeguamento delle imprese a dette normative non è poi così costoso¹¹, sia perché i paesi dotati di normative più esigenti tendono (anche e proprio in virtù dell'abbattimento delle barriere al libero commercio) a fare da modello per tutti gli altri. Se un produttore del paese A (o la multinazionale X) desidera acquisire quote di mercato nel paese B, ove vigono normative ambientali rigorose in riferimento a quel tipo di produzione, avrà l'interesse a conformarsi a normative altrettanto rigorose (operando nei paesi ove queste già vigono, ovvero chiedendo alle autorità della nazione in cui opera di adottarle, ovvero facendolo spontaneamente¹²), aggirando così quello che sotto un altro profilo si con-

⁸ Lomborg (2001, pp. 113 ss.) accusa alcune agenzie e ONG internazionali di allarmismo e rappresentazione infedele della situazione con riguardo alla deforestazione, segnalando come dal 1950 al 1994 il manto forestale complessivo di tutto il pianeta sarebbe addirittura leggermente *umentato* quanto a superficie coperta, o comunque nella peggiore delle ipotesi (a seconda della definizione di foresta adottata e dei dati utilizzati) sarebbe diminuito di poco. Tuttavia, occorrerebbe tenere in considerazione anche la differenza tra vecchie e nuove foreste (laddove le seconde raramente possono garantire la biodiversità come le prime), e soprattutto l'interesse di molti paesi a comportarsi opportunisticamente sui dati, definendo ad esempio come foreste aree in realtà caratterizzate da vegetazione rada e arbustiva. Lo stesso Lomborg, del resto, sottolinea che l'utilizzo avventato del patrimonio forestale è frequente e costituisce un problema da affrontare (specie nei paesi più poveri) con apposite compensazioni.

⁹ I primi e finora poco efficaci segnali di allarme al riguardo sono quelli lanciati da Ehrlich (1968) e dal Club di Roma (Meadows e Meadows, 1972). Cfr. poi autori come Hardin, 1993, Nordhaus, 1994, e più di recente, in Italia, Sartori e Mazzoleni, 2003. Una equilibrata rassegna della letteratura recente è in Lanza, 2002.

¹⁰ Naturalmente i sostenitori della tesi *race to the bottom*, o della perversa competizione al ribasso tra paesi poveri e ricchi ("controriforme" nella legislazione per l'ambiente – come del lavoro – applicazione o controlli non seri, etc.), già trattato e criticato nel cap. 2, paragrafi 4 e 5, con il *bottom* vogliono al contrario suggerire l'idea che il divario si ridurrà, in negativo.

¹¹ Sotto il profilo della loro incidenza economica, si noti che la produzione in Occidente è normalmente differenziata (beni di uso identico ma esteriormente diversificati, con richiami alla "qualità", e mercati segmentati per *target*: i ricchi, i poveri, i giovani, etc.), per cui il prezzo si distacca comunque dal minimo costo tecnicamente possibile.

¹² E comunque, richiamando la cosiddetta curva di Kuznets ambientale, si «può danneggiare l'ambiente a livelli bassi di reddito e migliorarlo a livelli più elevati ... Man mano che un paese cresce, diminuisce la capacità di sopportazione del degrado ambientale, e aumentano quindi le pressioni ad adottare misure più attive ... è conveniente usare metodi omogenei per gestire un sistema di produzione globale integrato – senza contare quanto soffrirebbe la reputazione di un'impresa globale che fosse sospettata di sottrarsi al rispetto delle regole. Infine, la teoria economica suggerisce che la crescita produce iniqui-

figura come un ostacolo alla concorrenza. Casi del genere si sono verificati in sistemi federali o quasi-federali come gli Stati Uniti e l'Unione Europea (Elliot, Ackerman e Millian, 1985; Haigh, 1984; Brickman, Jasanoff e Ilgen, 1985).

Più in generale, è intuitivo che l'attenzione verso le problematiche ambientali e l'incisività delle relative politiche crescono (sebbene non necessariamente) anche al crescere del benessere, del livello medio di istruzione, dell'apertura dei processi politici e delle possibilità di partecipazione, della vivacità dell'opinione pubblica, tutti aspetti che troviamo di norma al massimo grado nei regimi liberal-democratici con economie sviluppate. Per altro verso, molte delle attività distruttive per l'ambiente e tali da generare effetti a largo raggio cui si è accennato prima hanno tipicamente luogo in paesi caratterizzati da un minor grado di sviluppo economico e da un minor livello culturale medio¹³, e sono dovute il più delle volte ad operatori economici interni, non alle multinazionali.

Inoltre, la politica migliore è quella che interviene il più presto possibile. Se si trascura il problema, "il degrado tende ad accumularsi nel tempo e gli interventi finalizzati ad una sua riduzione possono rivelarsi molto onerosi; nei fatti, se i costi di riduzione diventano troppo alti, il degrado ambientale diviene irreversibile, almeno dal punto di vista economico". Inoltre, "tutti i paesi emergenti ... devono effettivamente affrontare problemi notevoli nel definire un'efficace normativa ambientale". Problemi come la deforestazione sono in realtà gravi, ma essi probabilmente dipendono soprattutto dall'atteggiamento delle istituzioni locali (Collier e Dollar, 2002, pp. 190 e ss.).

Ma se così è, allora la globalizzazione potrebbe addirittura, a certe condizioni, "far bene all'ambiente", nel senso di consentire o se del caso richiedere su scala mondiale standard ambientali la cui applicazione resterebbe altrimenti confinata ad una minoranza di paesi.

la trasformazione di ricchezze naturali in disastri ambientali e sociali per le popolazioni interessate (è il caso della sfruttamento del petrolio nigeriano, dei giacimenti diamantiferi angolani e della Sierra Leone, e così via) è stata una caratteristica del processo di sviluppo capitalistico fin dal XVI secolo, ed è stata protetta dalla mancanza di globalizzazione ... la globalizzazione *apre una porta* ... poi, le modalità adottate per varcare la soglia e quello che si troverà, una volta entrati, dipendono in gran parte da ciascun Paese interessato (Nespor, 2002, pp. 363, 366).

Un altro retaggio che caratterizza in alcuni casi le posizioni ambientaliste è l'ostilità nei confronti del mercato, dell'economia capitalista, e in certi casi addirittura della modernizzazione, talora contraddittoriamente, come esemplificato ancora al secondo capitolo, paragrafo 1. È evidente che il danno ambientale è spesso il risultato di comportamenti economici non adeguatamente regolamentati. D'altro canto, però, non è affatto scontato che gli interventi di politica ambientale non possano essere *market friendly*, nel senso di ispirati all'intento di rispettare fin dove possibile la logica del sistema del mercato, *internalizzando* ove possibile nel sistema delle transazioni e dei prezzi il costo ambienta-

namento in un primo momento, ma che col tempo essa genera la ricchezza necessaria per investire nella prevenzione dell'inquinamento stesso» (Bonaglia e Goldstein, 2003, pp. 72-3).

¹³ Amartya Sen (1995, p. 109) ha affermato che «in termini globali, la nascita di uno statunitense ha un impatto maggiore, sullo strato di ozono, sul riscaldamento climatico globale e su altri elementi dell'ambiente terrestre, di quello di dozzine di indiani e cittadini dello Zimbabwe sommati assieme. Chi insiste per il controllo coercitivo della popolazione del Terzo Mondo, sulla scorta di considerazioni legate alla salvaguardia dell'ambiente globale, deve fare i conti con questa elementare considerazione. Ciò non implica tuttavia, come è stato talvolta affermato, che, per quanto riguarda l'ambiente globale, non ci sia nulla di cui essere preoccupati nella crescita della popolazione del Terzo Mondo. Il suo impatto di *lungo periodo* potrebbe essere tutt'altro che trascurabile». In realtà, ferma restando la correttezza della prima considerazione riguardante l'impatto ambientale globale dei cittadini dei paesi sviluppati, non si può ritenere che i fenomeni localizzati nei paesi del Terzo Mondo, in larga parte riconducibili alla sovrappopolazione, non abbiano già avuto effetti allarmanti e talora irreversibili, sicché tale riferimento al lungo periodo risulta inappropriato.

le. «La chiave per sostenere il costo economico è fare in modo che i prezzi riflettano la verità ecologica» (Brown, 2001, p. 283). Appartengono a questa categoria l'*eco-label* (Montanari, 2003), cioè la certificazione di un basso impatto ambientale della lavorazione (dopo appositi controlli); le tasse ambientali; la creazione di aste e mercati di permessi di inquinare, previa fissazione di una soglia massima di emissioni sostenibile¹⁴ (tutti strumenti che da tempi non sospetti sono patrimonio dell'economia ambientale: Pearce e Turner, 1990; Turner, Pearce e Bateman, 1994); in genere, la fissazione dei prezzi (anche di servizi che costituiscono l'oggetto di *public utilities*, come l'acqua, l'energia, lo smaltimento dei rifiuti, i trasporti, etc.) in modo da rispecchiare lo sforzo necessario per rigenerare una risorsa o per ripristinare la situazione precedente al suo impiego.

In altri casi, invece, quando la conservazione di certe risorse essenziali difficilmente rigenerabili è in pericolo, si tratterà di vietare senz'altro o "razionare" alcuni comportamenti (come l'abbattimento delle foreste, l'erosione del suolo, l'esaurimento delle falde acquifere, e così via). Specie se questi hanno luogo in paesi economicamente svantaggiati, e l'intervento comporta alti costi a carico del sistema produttivo o di tipo sociale, sarà necessario prevedere (approntando risorse sufficienti) apposite compensazioni, ad esempio nella forma di sussidi, ovvero della remissione di debiti condizionata alla realizzazione di tutele ambientali¹⁵. Diversamente, sempre per ragioni di doveroso calcolo economico, oltre che di ordine pubblico, i paesi *più poveri* si troverebbero il più delle volte impossibilitati a far proprie tali normative. Infine, vista la drammaticità del problema della sovrappopolazione, occorre tenere presente che anche interventi riguardanti l'istruzione, l'emancipazione femminile, ed in genere il miglioramento delle condizioni di vita favoriscono (peraltro in modo non coercitivo) la diminuzione delle nascite¹⁶. Per altro verso, va disposta l'eliminazione dei sussidi commisurati alla produzione e al consumo di energia inquinante, e favorito il passaggio a fonti di energie più pulite, come l'idrogeno.

Occorre ammettere che, con riferimento all'ambiente, l'orientamento fino a poco tempo fa invalso da parte di alcune organizzazioni internazionali, ed in particolare della Wto, non è certo andato nel senso di un inasprimento degli standard (cfr. però pp. 64-6 *supra* sulla giurisprudenza, e Fernández Pons, 2003), sebbene al momento della redazione del testo del Gatt il problema fosse stato in qualche modo tenuto in considerazione (Baroncini, 2003), tant'è che una delle possibili eccezioni previste ai principi generali dell'accordo si riallaccia alle esigenze di tutela delle risorse esauribili. «Numerosi casi sono ... stati portati all'attenzione del tribunale del Wto e in tutti i casi eccetto uno, paesi in via di sviluppo hanno fatto ricorso contro barriere all'importazione esistenti nei paesi sviluppati e da questi ultimi giustificate con la necessità di proteggere l'ambiente. In molti di questi casi, ma non tutti ... le misure a tutela dell'ambiente sono state giudicate contrarie alle regole del Gatt, il che naturalmente

¹⁴ La logica sottostante è che, dato un livello di inquinamento globale definito accettabile, chi può pagare di più per i permessi sarebbe chi produce più reddito per unità di inquinante: è un criterio di efficienza.

¹⁵ Una decade fa è stata avanzata – non da un gruppo di studiosi, bensì da colui che sarebbe poi divenuto il vice-presidente degli Stati Uniti (Gore, 1992) – l'idea, che però non ha poi trovato un seguito concreto, di un "Piano Marshall globale" per l'ambiente, i cui traguardi strategici erano i seguenti (pp. 339-40, 384): stabilizzazione della popolazione mondiale; rapida creazione e diffusione (anche e soprattutto ai paesi del Terzo Mondo, tra l'altro tramite una remissione del debito condizionata) di tecnologie ambientalmente appropriate; cambiamento delle norme per la valutazione delle decisioni sull'ambiente; negoziazione e approvazione di una nuova generazione di accordi internazionali «che contemplino ordinamenti, divieti specifici, meccanismi coercitivi, pianificazione cooperativa, accordi di compartecipazione, incentivi, ammende e obblighi reciproci necessari alla riuscita del piano nel suo complesso»; educazione alla tutela dell'ambiente; instaurazione, specialmente nel mondo in via di sviluppo, delle condizioni sociali e politiche più favorevoli alla realizzazione di società sostenibili. Cfr. anche Soros, 2002, pp. 44, 61.

¹⁶ Un alto numero di figli è infatti, in assenza di alternative, una razionale forma di assicurazione contro la vecchiaia, la malattia e l'infortunio, cosa spesso non compresa dai pianificatori dei paesi in via di sviluppo, che addebitavano il rifiuto di utilizzare gli anticoncezionali ad atteggiamenti irrazionali dettati da ignoranza e tradizionalismo (Boudon, 1984).

ha dato l'impressione che il Wto sia un ostacolo formidabile al perseguimento di tali politiche» (Parenti, 2002, pp. 86-7; Iapadre e Pagani, 2001; Rossi, 2003). Ma ciò deriva dalla "missione" della Wto (Soros, 2002, p. 49), che non è certo la protezione ambientale, bensì l'eliminazione delle barriere al libero commercio, tra le quali indubbiamente rientrano alcune misure attinenti l'ecologia (sicché talora esse vengono adottate pensando in realtà assai più a tale funzione latente che a quella manifesta). Questa esperienza ci insegna anche che il multilateralismo, il quale talvolta risulta una via non semplice, ma di successo, per gestire la formazione di regole e politiche internazionali, nel campo dell'ambiente incontrerebbe difficoltà forse insuperabili.

Guardando alle altre "istituzioni della globalizzazione", va notato che il Fmi ancor meno della Wto poteva caratterizzarsi per l'impegno in direzione della protezione ambientale. La Banca Mondiale ha tra i suoi scopi il finanziamento di progetti finalizzati anche al miglioramento delle condizioni ambientali, ma al momento la sua azione non può che limitarsi a singole iniziative, ben distanti dal quadro vasto e organico che richiederebbe una politica globale per l'ambiente.

L'Onu ha da tempo un suo programma ambientale (Unep), il quale tra l'altro già nel 1988 insieme all'Organizzazione mondiale di meteorologia diede vita all'International Panel on Climate Change (Ipcc), composto da esperti di tutto il mondo, con il compito di raccogliere dati, elaborare metodologie comuni, formulare stime previsionali¹⁷. Fu nel 1972 che si ebbe la prima conferenza sull'ambiente a Stoccolma. Sono del 1992 la conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro (Uncd) e la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (Fccc)¹⁸. Esiste anche una convenzione per combattere la desertificazione (Unccd). Sul piano degli effetti concreti si è purtroppo visto, finora, ben poco.

Il protocollo di Kyoto, del 1997, originariamente prevedeva che i paesi più industrializzati più quelli ex socialisti in via di transizione (c.d. annex I), ma non i paesi in via di sviluppo (c.d. "non annex"), riducessero entro il 2008-12 la loro produzione di anidride carbonica o gas equivalenti per un 5% complessivo (con percentuali differenziate a seconda dei paesi) rispetto al 1990 per anidride carbonica, metano e protossido di azoto (o rispetto al 1995, per altri tre tipi di gas), per poi mantenerla costante. Si parlava dunque di tagli *all'emissione*, e non già di una riduzione della *concentrazione* di tali gas, cioè della percentuale di essi già presente nell'atmosfera. Le misure di Kyoto avrebbero prodotto soltanto un rallentamento della concentrazione, non certo una sua riduzione. Ora, ammettendo che la concentrazione *già riscontrabile* produceva di per sé un danno, allora è questa che andava ridotta (richiedendo già nel 1997 un taglio delle emissioni assai più marcato). Per ottenere ciò oggi sarebbe necessario aumentare di molto i valori di riduzione, il che potrebbe significare, ad esempio, entro il 2100 una decurtazione del 60% delle emissioni ai valori 1990. Inoltre, la produzione di gas serra dei paesi in via di sviluppo è andata avanti «ad un ritmo che è circa il triplo (+ 25% nel periodo 1990-1995) di quello dei paesi sviluppati (+8% nello stesso periodo). Questo significa che attorno al 2010 ... l'impegno dei paesi industrializzati sarà probabilmente vanificato» (Lanza, 2000, pp. 89-90).

¹⁷ L'Ipcc è stato accusato di essere politicamente orientato e di esagerare la portata delle prove scientifiche disponibili. Tuttavia, una commissione ad hoc di 11 specialisti della National Academy of Science statunitense incaricata dall'attuale amministrazione Bush nel 2001 ha sostanzialmente riconosciuto l'aggravarsi recente dell'effetto serra e la connessa responsabilità umana. La necessità di istituzioni, argomenti, procedure, criteri di nomina e di *accountability* in cui scienza e politica (nonché interessi economici) restino il più possibile separate è del tutto evidente in un campo del genere, visto che sia gli esperti di marcata fede ambientalista (che non mancano di certo dentro l'Ipcc, anche su nomina di alcuni governi) sia taluni esponenti della *big science* bisognosi di cospicui finanziamenti pubblici o privati possono essere sospettati di parzialità.

¹⁸ Il sito del Segretariato della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento del Clima è:
<http://www.unfccc.int/>

L'accordo poteva divenire operativo soltanto dopo che fosse stato ratificato da paesi rappresentanti almeno il 55% delle emissioni dei paesi annex 1 e da almeno 55 paesi firmatari della Fccc (cioè anche da una quota di paesi "non annex"). Veniva prevista, sebbene in modo vago, la possibilità (inizialmente interpretata in modo assai restrittivo dall'Ue) che i paesi che potessero permetterselo acquistino "diritti di inquinare" da altri paesi che ne abbiano disponibili, così come quella di interventi compensativi della mancata riduzione di emissioni (come quelli per la riforestazione, o di aiuto per il disinquinamento di paesi "non annex"). Restava nebuloso il tema delle sanzioni.

All'indomani della sua elezione, il presidente Bush ha sconfessato l'accordo di Kyoto (che comunque era stato rigettato già in precedenza dal Senato Usa). Allo scopo di ottenere l'impegno all'adesione di paesi come il Giappone e la Russia, dopo negoziati in cui è circolata anche, su suggerimento europeo, l'idea di una Agenzia mondiale per l'ambiente (cui gli Usa hanno ribattuto di preferire piuttosto un potenziamento dell'Unep), gli originari obiettivi sono stati ridefiniti in compromessi successivi raggiunti a Bonn e a Marrakech nel 2001, lasciando ampio margine all'uso di "meccanismi flessibili" quali riforestazioni (ma computando anche fattispecie che sarebbe stato meglio escludere, come foreste "vecchie", prati, certi usi del terreno agricolo) e "scambio di emissioni", sicché la riduzione effettiva delle emissioni potrebbe attestarsi in realtà tra lo 0,4% e l'1% del livello 1990. I paesi in via di sviluppo, nella nuova formulazione, ricevono contributi, ma non assumono impegni precisi.

Una nuova versione del protocollo ("Kyoto bis") potrebbe presentarsi addirittura come un boomerang. La sua attuazione, infatti, avrebbe dei costi (visto tra l'altro che nel frattempo le emissioni sono di molto aumentate, sicché l'ancoraggio al 1990 oggi risulta più pesante) ma placerebbe le coscienze, pur risultando praticamente inutile rispetto alle finalità dichiarate (più che nella prima versione).

D'altro canto, il percorso di "apprendimento" che è stato compiuto va a mio avviso giudicato positivamente. Esso ha infatti indotto gli europei ad adottare atteggiamenti un po' più pragmatici, attenuando l'ostilità verso i permessi di inquinare¹⁹ (dettata soprattutto da ragioni preconcepite e ideologiche, dal momento che strumenti del genere hanno ottenuto enormi successi, incentivando al contempo le imprese a ridurre comunque le emissioni e ad avvalersi delle migliori tecnologie), dando un meritato peso alla riforestazione²⁰, e sottolineando il ruolo dei paesi in via di sviluppo (e la possibilità di intervenire a loro vantaggio²¹), anche se la loro inclusione nell'accordo dovrebbe avvenire a pieno titolo, cioè con l'assunzione di obblighi specifici. Sebbene non vi sia stata una piena convergenza con le proposte statunitensi, importanti passi in quella direzione sono stati compiuti. Altrettanto dovrebbe avvenire dall'altra parte²².

¹⁹ Dal 2005 sarà operativa una Borsa europea per lo scambio dei permessi di emissione, prevista da una apposita direttiva comunitaria. Ciò anche se il protocollo di Kyoto non dovesse ottenere l'adesione russa, oggi necessaria a renderlo efficace (*Sole 24 ore*, 7/6/2003). Resta tuttavia un orientamento della Commissione a consentire un ricorso ai meccanismi di compensazione delle emissioni soltanto entro limiti ristretti (Clini, 2003).

²⁰ Che in linea teorica è giusto considerare, perché mantenere o ricostituire le foreste ha un costo. Della "larghezza" delle previsioni al riguardo, appunto dettata da ragioni di opportunità politica, si è già detto.

²¹ Andando però sistematizzata, anziché lasciata soltanto all'estro di questo o quel paese sviluppato, ovvero delle sole imprese. L'Italia, come è noto, si è immediatamente dichiarata disponibile ad avvalersi ampiamente della possibilità di "risparmiare" quote di riduzione delle proprie emissioni contraccambiandole con progetti di cooperazione internazionale. Ad ogni modo, in un quadro di garanzie riguardanti l'effettiva realizzazione e l'effettivo impiego degli interventi sostitutivi all'estero, è evidente che questi ultimi possono avere rendimenti enormemente superiori rispetto a quelli effettuati in paesi che si trovano già alla frontiera quanto ad utilizzo degli ultimi ritrovati tecnologici (*Sole 24 ore*, 1/7/2003).

²² Per parte sua nel 2002 l'amministrazione Bush ha presentato un piano per la riduzione delle emissioni, introducendo, in difformità da quanto stabilito a Kyoto, l'innovazione di correlare le emissioni nocive all'andamento del Pil. Viste le quantità indicate si avrebbe che, se l'economia non crescerà, la riduzione di emissioni non ci sarà affatto, mentre se vi sarà crescita del Pil (poniamo del 3% annuo), si avrà comunque una riduzione delle emissioni nocive inferiore provocata dalla crescita

Nel 2002 si è tenuto a Johannesburg un summit mondiale organizzato dall'Onu con lo slogan "Salvate la Terra", con la partecipazione di più di sessantamila delegati ed un'agenda estremamente variegata. Nonostante la magniloquenza dello sforzo, in definitiva non sono stati fatti passi avanti significativi su molti dei punti più importanti relativi all'ambiente, come la fissazione di scadenze e obiettivi precisi per l'aumento della produzione mondiale di energia verde, bloccata dall'opposizione degli Usa, appoggiati dai paesi produttori di petrolio dell'Opec (*Sole 24 ore*, 4/9/2002), o l'eliminazione dei pesticidi, o la gestione internazionale dei grandi bacini di fiumi transfrontalieri. L'intuizione di trattare congiuntamente le varie tematiche connesse alla gravità dello stato di salute del pianeta era corretta. L'approccio seguito si è d'altronde dimostrato fallimentare.

Quanto sono venuto dicendo conduce, a mio modo di vedere, verso una conclusione ineludibile: occorre una più robusta Iniziativa mondiale per la protezione dell'ambiente, con l'istituzione di una apposita Autorità, competente per quei problemi ecologici il cui impatto sia internazionale (non solo sul clima, pertanto). Nel quadro di alcuni principi, norme e priorità sanciti nell'accordo istitutivo, al suo vertice dovrebbero essere posti organismi in grado di operare a "distanza di sicurezza" dalle pressioni nazionali (in particolare quelle provenienti da paesi più sviluppati), per specificare le politiche in modo indipendente, in base a considerazioni specialistiche, empiriche, *problem-oriented*²³. Essa dovrebbe anche stabilire paese per paese se ricorrono le condizioni di applicazione delle varie regole, provvedere a quantificare ed erogare gli incentivi e le compensazioni²⁴, vigilare direttamente sull'effettivo rispetto delle norme, giacché potrebbe esservi in molti paesi un forte incentivo a modificare la propria legislazione per ottenere gli aiuti, senza poi controllare che le condotte degli operatori economici e dei cittadini vi si adeguino effettivamente (ciò soprattutto nei paesi in via di sviluppo, ma non soltanto in essi: La Spina e Sciortino, 1993). La credibilità di una politica ambientale globale richiede che i singoli paesi non si comportino in modo opportunistico, e pertanto postula un soggetto terzo rispetto alle parti che faccia da antidoto al *free riding* (anche se la questione si pone in modo differente a seconda dei paesi, il che potrebbe formare oggetto di trattative bilaterali specifiche)²⁵. La medesima opzione per un mercato dei diritti a inquinare andrebbe abbinata alla creazione di un sog-

economica medesima. In definitiva, nel 2012 potrebbe aversi addirittura un aumento dell'inquinamento attuale (*Foglio*, 19/2/2002). Inoltre, i comportamenti auspicati sono per lo più volontari, in quanto non sanzionati. Sono altresì previsti forti investimenti pubblici a favore della riconversione verso l'idrogeno e altre fonti "alternative".

²³ È peraltro evidente che in questo campo le vie percorribili e le opinioni siano diversissime, essendo coinvolte questioni trans-scientifiche. Ad esempio, pur se vi fosse un consenso sulla diagnosi, la misurazione e la prognosi dell'effetto serra, le terapie potrebbero riguardare sia un incisivo intervento sulla produzione dei gas serra, sia una modificazione delle condotte che assuma (in qualche misura) il riscaldamento come un dato. Ciò vale anche per la valutazione delle varie tecnologie (peraltro in rapidissima evoluzione), del contributo delle diverse fonti energetiche alternative, della concreta realizzabilità dei vari interventi (come ad esempio la riduzione del consumo idrico e di energia elettrica, la riforestazione, la rinuncia a terreni erosi o erodibili, etc.). Sarebbe altresì importante che nella valutazione (che riguarda previsioni relative alla presunta modifica di comportamenti umani e di sistemi socio-economici) si desse il giusto spazio al punto di vista del *policy analyst*, dell'economista e in genere dello scienziato sociale.

²⁴ Tali compensazioni dovrebbero riguardare i costi derivanti dalla interruzione o riduzione di attività economiche lesive dell'ambiente globale, in forza di una esplicita proibizione o comunque di una apposita norma coercitiva. Ad esempio, un divieto di abbattere alberi nelle foreste pluviali. Assai meno difendibile è l'idea, avanzata da certi paesi arabi produttori di petrolio, di un "risarcimento" a loro favore per la caduta della domanda di prodotti petroliferi che deriverebbe indirettamente da politiche di contenimento delle emissioni di gas serra.

²⁵ È singolarmente rivelatore il ricorso a concetti come incentivi, compensazioni o *free riding*, nati dalla microeconomia per descrivere comportamenti individuali e situazioni che necessitano l'intervento dello Stato, qui applicati al livello degli Stati, o meglio della sovranità, nei confronti di una "Autorità globale". Con specifico riferimento al compito di gestire le compensazioni parlano di una "organizzazione ambientale globale" anche Collier e Dollar (2002, p. 200), rifacendosi a Barbier (2000).

getto (l'Autorità, appunto) che vigili sul funzionamento di tale mercato, così come proprio negli Usa fa l'Environmental Protection Agency. Sotto un certo profilo, ed in riferimento ad un ambito settoriale qual è appunto l'ambiente, l'Autorità dovrebbe pertanto ufficialmente vedersi "devoluti" (per loro scelta, beninteso) segmenti specifici di sovranità da parte dei singoli Stati che aderiscono all'iniziativa, ricevendo in contraccambio un sostegno per il loro sforzo di protezione ambientale.

Si tratta evidentemente di un'istituzione che sarà estremamente difficile costituire e far funzionare. Le peripezie dell'accordo di Kyoto, così come il flop della conferenza mondiale di Johannesburg, potrebbero indurre a giudicare del tutto irrealistica un'idea del genere, assai più ambiziosa di quasi tutto ciò che è finora apparso sulle agende multilaterali. Ma è proprio la constatazione delle incapacità del multilateralismo, per un verso, unitamente alla gravità e all'urgenza del deterioramento ambientale globale, per altro verso, che indica quella di un'Autorità ambientale globale come una strada obbligata, sebbene sarà certo assai arduo percorrerla.

Come ho già detto, il presupposto della creazione di un'istituzione siffatta è una cospicua dotazione finanziaria, che andrebbe messa a disposizione da parte dei paesi più ricchi (se non tutti, almeno alcuni di essi). Una volta stabilite le politiche da attuare, l'Autorità potrebbe proporre ai vari paesi dei programmi di intervento in cui l'erogazione degli aiuti sarebbe strettamente *condizionata* all'adozione e all'effettiva applicazione delle politiche stesse.

Va insomma conseguito un risultato immediato e visibile in direzione di una politica ambientale globale. Occorre mettere nel conto sia i costi certi, sia i possibili benefici *economici* delle incisive misure richieste. I primi nel breve periodo saranno sensibili, sicché proprio per questo bisogna dare un forte e credibile segnale al più presto, così che le imprese comincino quanto prima a riorganizzarsi. I secondi potrebbero non essere irrilevanti, e potrebbero riguardare sia l'apertura di nuovi mercati e di occasioni di sviluppo sul fronte dell'innovazione, sia un vantaggio immediato per produttori di energia, settori, paesi che si trovano già in condizioni favorevoli rispetto agli standard ambientali necessari.

Sarebbe ovviamente auspicabile che la totalità dei paesi del mondo, o almeno i paesi maggiormente sviluppati e/o più vasti (che sono tra l'altro i principali responsabili di alcuni costi ambientali), aderissero spontaneamente alla "fondazione" di un'Autorità del genere. Ove ciò non fosse possibile in prima battuta, stante l'accelerazione del disastro ambientale globale, che non consente indugi, sarebbe necessario che un nucleo di paesi sviluppati desse avvio per conto proprio e con le proprie forze a tale Iniziativa per la tutela ambientale globale *senza attendere* un consenso generale²⁶. Dal momento che l'adesione degli altri paesi (e soprattutto di quelli meno floridi) sarebbe formalmente spontanea, e sostanzialmente indotta dalla prospettiva di ricevere gli aiuti, è fisiologico che il gruppo dei paesi associati all'Iniziativa si espandesse con il passare del tempo. Ciò potrebbe condurre in pochissimi anni alla "copertura" di tutte le aree salienti e all'adesione di tutti i paesi maggiormente responsabili di danni ambientali (il che sarebbe ovviamente lo scenario più desiderabile), ovvero ad una "suddivisione" del globo tra paesi che aderiscono all'iniziativa e si assoggettano alle politiche ambientali dell'Autorità mondiale e paesi che non lo fanno, né cooperano alla soluzione del problema. Ebbene, in una situazione del genere – fatto salvo il caso limite del paese che al proprio interno attua politiche ambientali almeno altrettanto incisive di quelle dell'Autorità mondiale, ma decide di non aderire all'Iniziativa, ovvero non danneggia l'ambiente, per assenza di attività inquinanti, o per l'autodisciplina spontanea degli operatori – avremmo che una "parte del mondo" (costituita da un cer-

²⁶ Sarà appena il caso di osservare che è tipico degli accordi multilaterali in altri campi partire da un nucleo di paesi aperto a successive adesioni.

to gruppo di nazioni) si impegnerebbe per ridurre il danno ambientale globale, sostenendo dei costi non indifferenti al fine, mentre il “resto del mondo” si avvantaggerebbe di tale contenimento, senza però far nulla per contribuirvi (o facendo soltanto, se qualche Stato ne fosse in grado, quanto previsto dalle proprie politiche interne, che in ipotesi saranno però parziali e insufficienti).

Prescindendo dalle considerazioni di ordine etico e politico, viste tra l'altro le ripercussioni sulla spesa pubblica dei paesi sostenitori dell'Iniziativa, un comportamento non cooperativo da parte dei paesi del “resto del mondo” sarebbe certamente sindacabile in quanto produttivo di danni ambientali globali (che come tali ricadono anche sui primi), nonché probabilmente accusato di essere distorsivo dei rapporti economici, e pertanto passibile di “ritorsioni sanzionatorie” (beninteso, sempre in campo economico e diplomatico) per indurre i *free riders* ad aderire (in modi concordati) al compito comune di salvaguardia del pianeta. Chiaramente la prospettiva implicherebbe una modifica delle regole della Wto, e questo sarebbe forse uno degli ostacoli maggiori. Ancora una volta riemerge il requisito del coordinamento e di un *feedback* tra istituzioni multilaterali (cfr. il capitolo 5).

3. Istituzioni globali per l'economia e lo sviluppo

Il premio Nobel per l'economia Joseph Stiglitz (2002), nel suo libro *Globalization and Its Discontents*, ha mosso un autorevole e frontale attacco contro il modo in cui il Fmi ha perseguito, a partire dagli anni ottanta (cioè nel periodo del cosiddetto *Washington consensus*) i propri obiettivi ufficiali. Tale critica, per molti versi persuasiva²⁷, non va tuttavia intesa come un rifiuto della globalizzazione (è peraltro l'autore ad escludere espressamente questa lettura²⁸), né come una proposta di abolizione di un'istituzione come il Fmi. Piuttosto, egli ne riconosce la necessità e formula una serie di indicazioni di riforma, a mio avviso quasi sempre condivisibili nello spirito, ma (come cercherò di mostrare, dopo aver esposto in estrema sintesi le ragioni fondamentali della sua valutazione critica) non sempre nel merito.

Stiglitz esordisce notando come il mandato originario del Fmi²⁹ fosse quello di fornire liquidità sotto forma di prestiti alle economie nazionali in difficoltà, per favorire politiche espansive che i paesi in crisi da soli non sarebbero riusciti ad adottare, ripristinare la domanda aggregata e accelerare la ripresa. Il *Washington consensus* tra Fmi, Banca Mondiale e Tesoro statunitense (che tutti e tre hanno sede appunto a Washington) affermatosi negli anni ottanta, in risposta alla crisi delle economie sudamericane, ma anche in sintonia con il clima politico del momento, suggeriva piuttosto interventi rigoristi, finalizzati per un verso a combattere l'inflazione e l'eccesso di spesa pubblica (attraverso tagli, innalzamento del tasso di sconto, politiche monetarie indipendenti dal ciclo elettorale), e per altro verso a propiziare il funzionamento dei mercati tramite interventi di privatizzazione e di liberalizzazione (degli scambi, delle attività nei settori produttivi regolamentati o nazionalizzati, della circola-

²⁷ Anche perché si basa su una vasta comparazione tra casi nazionali, fondata sull'esperienza accumulata dall'autore come *chief economist* e *senior vice-president* della Banca Mondiale e come componente del consiglio dei consulenti economici di Bill Clinton. Le stesse posizioni si ritrovano anche in Stiglitz (2003).

²⁸ «Di per sé la globalizzazione non è né buona né cattiva. Ha il *potere* di fare miracoli e, per i paesi dell'Est asiatico che l'hanno intrapresa *alle loro condizioni* e al loro ritmo, ha portato enormi vantaggi, malgrado la battuta d'arresto dovuta alla crisi del 1997, mentre in altre parti del mondo non ha portato gli stessi benefici» (Stiglitz, 2002, p. 19, 252 ss.).

²⁹ Al momento della sua creazione nell'ambito degli accordi di Bretton Woods. Uno degli ispiratori (menzionato a più riprese da Stiglitz) fu John Maynard Keynes, ma la soluzione che passò a Bretton Woods fu in realtà quella voluta dagli Stati Uniti e articolata da Harry Dexter White. Keynes era anche contrario a che la sede del Fmi venisse situata a Washington.

zione dei capitali). Ciò che Stiglitz contesta è anzitutto il dogmatismo dimostrato dal Fmi, il suo aver applicato soluzioni indifferenziate senza tener conto della specificità dei vari casi nazionali, e senza rendersi conto che, al contrario, per ottenere mercati funzionanti e crescita economica ciò che è necessario è soprattutto una appropriata *sequenza* dei passaggi, che dovrà essere tarata sulle situazioni specifiche. Così, la liberalizzazione dei mercati dovrebbe avvenire *dopo* la creazione di istituzioni finanziarie forti, l'adozione di un quadro normativo idoneo, la previsione di misure che consentissero almeno in parte il riassorbimento dei posti di lavoro perduti (anziché elevare i tassi d'interesse), la predisposizione di reti di protezione sociale. La privatizzazione dovrebbe aver luogo *dopo* aver ripristinato condizioni favorevoli alla concorrenza, ivi compresa l'istituzione di regolatori indipendenti³⁰. La liberalizzazione degli scambi va quindi cadenzata tenendo presente la necessità di creare nuovi posti di lavoro. L'austerità fiscale non è sempre e comunque raccomandabile, può esserlo soltanto quando non provoca disagi iniqui e conflittualità sociali insostenibili. Lungi dal favorirla, interventi del genere hanno spesso *strozzato* la ripresa.

Infine, anche a prescindere dalla sequenza, Stiglitz (come già Keynes) è contrario ad una totale e repentina liberalizzazione dei mercati finanziari, giudicata non come una terapia (e come tale prescritta in passato dal Fmi), quanto piuttosto come un potente fattore di instabilità³¹. Paesi caratterizzati da un'alta propensione al risparmio (come quelli dell'estremo Oriente) non avrebbero avuto bisogno di misure del genere per ottenere capitali. Più in generale, la speculazione contro le valute nazionali e l'acquisto di titoli azionari con la prospettiva di guadagni di breve periodo e repentini disinvestimenti (consentiti da tale liberalizzazione) espongono financo le economie solide a gravi rischi e oscillazioni. Inoltre, il fatto che vi sia l'aspettativa che il Fmi intervenga in caso di crisi, consentendo in sostanza il recupero dei crediti, soprattutto agli investitori occidentali, fa sì che sia essi, sia gli istituti di credito, sia i debitori facciano assai meno attenzione alla valutazione dei rischi, e siano assai più inclini a lanciarsi in scelte poco prudenti, sperando eventualmente di scaricare su altri (che poi saranno in definitiva i contribuenti dei paesi che "subiscono" l'intervento di "salvataggio" del Fmi) i costi delle proprie decisioni azzardate. Proprio di *moral hazard* si parla con riferimento a fenomeni del genere³². Ad esempio, gli effetti sulle imprese delle fluttuazioni dei tassi di cambio avrebbero potuto essere fronteggiati con contratti assicurativi a copertura del relativo rischio. Ma il Fmi stesso «costituiva una parte importante del problema». Paradossalmente, esso ha favorito il *moral hazard*: rendendo meno necessaria l'assicurazione, e in genere la prudenza, ha aggravato «in prospettiva il problema che l'intervento avrebbe dovuto risolvere» (p. 207).

Stiglitz afferma che i paesi che hanno avuto successo prima delle crisi degli anni novanta (come il Giappone e la Corea del Sud, in cui un *developmental State* aveva promosso e guidato la crescita con interventi di sostegno e senza un'immediata apertura alle importazioni), così come quelli che sono riusciti più presto a risollevarsi dalla crisi (Malesia, Corea del Sud) o ad andare avanti in modo gra-

³⁰ Giacché diversamente si favorisce la corruzione e l'emergere di un capitalismo mafioso (così come è avvenuto in Russia), si distruggono aziende che avrebbero delle prospettive, si pongono i presupposti per la creazione di monopoli privati, e si danneggiano i consumatori facendo lievitare i prezzi. Se poi si privatizza in un sistema federale, va tenuto in considerazione che anche il livello normativo subnazionale può imporre tasse e adottare normative rilevanti, mantenendo così un potere sulle imprese privatizzate.

³¹ Stiglitz, 2002, p. 98. «Per come sono concepite, le politiche del Fmi portano ad una allocazione meno efficiente delle risorse, e in particolare dei capitali, che sono la risorsa più scarsa nei paesi in via di sviluppo. Il Fmi non prende in considerazione questo aspetto negativo perché i suoi modelli non riflettono l'effettivo funzionamento dei mercati di capitali nella realtà né tengono conto delle conseguenze su di essi delle imperfezioni dell'informazione» (p. 127).

³² Tale debolezza era riconosciuta anche in sede Fmi già prima della pubblicazione del libro di Stiglitz (Schlitzer, 2000, pp. 91 ss.; Bini Smaghi, 2000, 55 ss., 99 ss.).

duale nella transizione dal socialismo al capitalismo, o a far convivere socialismo e capitalismo (Polonia e Cina), sono stati quelli che *non hanno* seguito pedissequamente le indicazioni del Fmi, mentre quelli lo hanno fatto (Indonesia, Thailandia o Argentina) hanno subito difficoltà assai maggiori del necessario.

Mezzo secolo dopo la sua fondazione, è chiaro che l’Fmi ha fallito nella propria missione. Non ha fatto ciò che doveva fare, cioè fornire ai paesi afflitti da una contrazione economica fondi per consentirne la ripresa e aiutarli nel tentativo di avvicinarsi alla piena occupazione ... le crisi nel mondo sono sempre più frequenti e più gravi (fatta eccezione per la Grande Depressione). Secondo alcune stime, sono quasi cento i paesi che si sono trovati ad affrontare delle crisi. Il fatto grave è che molte delle politiche sostenute dall’Fmi, in particolare la liberalizzazione prematura dei mercati finanziari, hanno contribuito all’instabilità globale; nei paesi in crisi, i fondi e i programmi dell’Fmi non solo si sono rivelati inadeguati a stabilizzare la situazione, ma in molti casi l’hanno addirittura peggiorata, specialmente per i poveri. L’Fmi non solo ha fallito nella propria missione originaria di promuovere la stabilità globale, ma non è riuscito neppure nelle missioni che ha intrapreso in seguito, come guidare la transizione di alcuni paesi dal comunismo all’economia di mercato (Stiglitz, 2002, pp. 13-4).

Perché ciò sarebbe avvenuto? Secondo una teoria “conspirativa” circolante in Asia tra gli addetti ai lavori (che Stiglitz cita dichiarando di non condividerla, a p. 128), l’estremo Oriente era stato una delle poche aree che aveva dimostrato di poter competere con gli Usa, in cui la grande finanza di Wall Street non aveva avuto occasioni di guadagno, e in cui la proprietà delle grandi aziende era rigorosamente interna. “Dopo la cura” la situazione si è invertita. La tesi di Stiglitz (formulata in sostanza in chiave di cultura organizzativa) è piuttosto che, dato il modo in cui esso è strutturato e il tipo di risorse umane che vi operano, il Fmi “vede la realtà” con le lenti della comunità finanziaria occidentale, e interloquisce essenzialmente con ministeri delle Finanze e banche centrali (così come la Wto interloquisce fundamentalmente con i ministeri del Commercio estero), laddove una posizione di privilegio spetta anche formalmente agli Usa. Ciò che è un problema per la comunità finanziaria (la possibile insolvenza dei paesi in crisi verso gli investitori appartenenti ad essa), pertanto, sarà un problema fatto proprio dal Fmi. Ciò che non lo è o lo è assai meno (come l’ambiente o la disoccupazione), il Fmi non lo farà proprio o lo farà assai meno. Una volta di più, paradossalmente, il funzionamento del mercato è stato *alterato*, anziché migliorato: «nelle normali economie di mercato, se un mutuante eroga un prestito che non va a buon fine, ne sopporta le conseguenze, che possono addirittura arrivare alla bancarotta ... è così che le economie di mercato dovrebbero funzionare. Invece, in molti casi, i programmi del Fmi forniscono ai governi i fondi per salvare i creditori occidentali» (p. 205)³³. Provocato un problema (attraverso l’apertura precoce del mercato dei capitali normalmente sollecitata dallo stesso Fmi) è stata poi fornita la soluzione, limitatamente però ad una determinata definizione del problema.

Stiglitz sottolinea come il Fmi «non risponde direttamente né ai cittadini che lo finanziano né alle persone coinvolte dalle sue politiche, bensì ai ministeri delle Finanze e alle banche centrali dei vari governi, i quali esercitano il loro controllo attraverso un complicato sistema di votazione basato principalmente su quello che era il potere economico dei diversi paesi alla fine della Seconda guerra mondiale ... i lavoratori licenziati a seguito dei programmi del Fmi non siedono a quel tavolo, mentre

³³ «Il modo giusto di affrontare i problemi quando dei mutuatari privati non sono in grado di restituire il dovuto ai creditori, siano essi nazionali o stranieri, è quello di ricorrere al fallimento e non al salvataggio dei creditori finanziato dal Fmi. Ciò che serve è una riforma del diritto fallimentare che riconosca la natura particolare dei fallimenti provocati dalle perturbazioni macroeconomiche ... cioè una clausola del diritto fallimentare che velocizzi la ristrutturazione e consenta al management esistente di continuare ad operare. Questo genere di riforma avrà l’ulteriore vantaggio di rendere più cauti i creditori» (p. 241).

le banche, a cui preme vedersi restituire i prestiti concessi, sono ottimamente rappresentate dai ministri delle Finanze e dai governatori delle banche centrali» (pp. 11, 229-30).

Pertanto, egli invoca un «cambiamento nel governo di queste istituzioni», ed in particolare una modificazione del sistema di voto, allo scopo di «dare a tutti la possibilità di far sentire la propria voce» (p. 230). Andrebbe così superato il diritto di veto degli Usa, così come la sproporzione tra i voti dei paesi industrializzati e quelli dei paesi in via di sviluppo, alcuni dei quali (come la Cina) da tempo chiedono senza successo di aumentare il proprio contributo al Fmi proprio per questa ragione. Inoltre, va tenuto presente che i prestiti “di salvataggio” concessi dal Fmi vengono quasi sempre rimborsati dai paesi che li ricevono, sicché sono i contribuenti, i lavoratori e in una parola i cittadini di questi paesi (e non quelli dei paesi sviluppati) a pagarne i costi. Altri paesi, come quelli africani, non possono permettersi una contribuzione cospicua, sicché in nessun caso sarebbe possibile aumentare l’esiguo numero di posti che spettano loro nei tavoli decisionali di Fmi e Banca Mondiale. Stiglitz accenna allora a modifiche concernenti le pratiche e le procedure, come la previsione di posti di rappresentanza senza voto deliberante, e la creazione di una commissione di esperti indipendente dalle istituzioni economiche internazionali che aiuti i paesi più deboli ad articolare le proprie posizioni e strategie (p. 231). «Ci vorrebbe una maggiore sensibilità a proposito del ruolo dei consulenti esterni, affinché possano sostenere il processo decisionale democratico, chiarendo le conseguenze delle diverse politiche, compreso l’impatto sui diversi gruppi, specialmente i poveri» (p. 254)³⁴.

Un altro tema è quello della trasparenza: il premio Nobel richiede la pubblicità delle decisioni, e l’attenuazione della segretezza che le circonda. «Se le azioni e le politiche dell’Fmi durante la crisi del 1997 fossero state sottoposte a processi democratici tradizionali e si fosse svolto un dibattito generale e aperto nei paesi in crisi a proposito delle politiche proposte dall’Fmi, queste non sarebbero forse state mai adottate ... la segretezza ... garantisce ai funzionari ... quella discrezione su cui non potrebbero contare se fossero sottoposti al giudizio dell’opinione pubblica ... serve anche a coprire i loro errori ... Come dicono alcuni, la luce del sole è il più forte antisettico che esista» (pp. 232-3).

Quanto ai compiti del Fmi, questi si sono allargati dalla gestione delle crisi alla promozione dello sviluppo nel lungo periodo e all’accompagnamento della transizione verso il capitalismo di mercato. È opinione di Stiglitz che il Fmi debba concentrarsi sul suo compito originario. In secondo luogo, il Fmi valuta i risultati economici dei vari paesi stilando una sorta di pagella, e dando enorme risalto ad aspetti quali l’inflazione assai più che alla disoccupazione o alla crescita. Secondo Stiglitz tale ruolo dovrebbe essere svolto da altri, e specificamente da entità a competenza “regionale”, cioè su macroaree geografiche. Infine, il Fmi raccoglie e divulga statistiche economiche in relazione ai propri interventi. Anche assumendo la miglior buona fede, esso si trova in una posizione di conflitto di interessi, nel senso che potrebbe avere un incentivo a servirsi di cifre che combacino con le proprie scelte di intervento, piuttosto che fondare tali scelte di intervento su dati indipendentemente prodotti.

I dati ... sono compromessi dalle responsabilità operative [del Fmi] Per fare *sembrare* che i suoi programmi funzionino, per far ‘quadrare’ le cifre, è necessario adeguare le previsioni economiche. Molti di coloro che utilizzano queste cifre non si rendono conto che non si tratta di previsioni come tutte le altre; per esempio, le previsioni del Pil non si basano su un modello statistico sofisticato, e nemmeno sulle stime di chi conosce bene l’economia, ma sono semplici cifre *negoziate* nel contesto di un programma dell’Fmi. Inevitabilmente, simili conflitti d’interesse sorgono quando l’agenzia che opera è anche responsabile delle statistiche e molti governi hanno risposto creando enti statistici indipendenti (p. 236).

³⁴ Si rammenti (pp. 76, 97 *supra*) che l’Initiative for Policy Dialogue di Stiglitz si ispira a questa filosofia.

Più in generale, Stiglitz critica la “condizionalità” («perlomeno nella misura e nei modi adottati dall’Fmi» e dalla Banca Mondiale, visto che in taluni casi essa «addirittura *diminuiva* la probabilità di restituzione del prestito»), cioè il fatto che tale istituzione (così come appunto la Banca Mondiale) per concedere un prestito pone condizioni che vanno ben al di là delle scadenze di restituzione e del tasso di interesse, estendendosi a “prestazioni” inerenti profonde modificazioni della politica economica e addirittura del sistema politico. Secondo il nostro, non ci sono prove che essa «possa effettivamente migliorare la politica economica, ma di certo ha controindicazioni politiche perché a nessuno piace sentirsi imporre condizioni» (p. 43).

La condizionalità ... non ha funzionato; non ha portato a politiche migliori, né a una crescita più rapida, né a risultati più soddisfacenti. Quando i paesi pensano che le riforme siano state loro imposte, non le sentono proprie e non si impegnano a fondo per realizzarle ... Ma il peggio è che la condizionalità ha messo in pericolo i processi democratici ... La globalizzazione, così com’è stata propugnata, sembra spesso sostituire le vecchie dittature delle élite nazionali con le nuove dittature della finanza internazionale. I paesi si sentono dire che se non si attengono a determinate condizioni, i mercati dei capitali o l’Fmi non concederanno loro altri prestiti. Quindi, devono sostanzialmente rinunciare a una parte della loro sovranità (pp. 246, 251).

Sarebbe pertanto opportuno passare dalla condizionalità alla *selettività*, vale a dire a “premiare” solo i paesi che abbiano fatto buon uso dei finanziamenti attribuendogliene di nuovi, così come già fa la Banca Mondiale (p. 48).

Mentre la critica di Stiglitz sul modo in cui *ha operato in concreto* il Fmi, pur essendo a tratti impietosa, risulta a mio modo di vedere convincente, e ha già avuto un impatto non indifferente (peraltro sulla scia di una “autocritica” che il Fmi aveva già avviato *motu proprio*), alcune delle sue proposte concrete non sono immuni a loro volta da osservazioni critiche.

Quanto all’argomento (alquanto d’effetto) secondo cui le istituzioni finanziarie internazionali dovrebbero rispondere ai cittadini, agire in modo trasparente e sottoporsi ai processi democratici, esso va affrontato con una certa attenzione. Per un verso, è del tutto appropriato invocare la trasparenza, la pubblicità e il controllo democratico. È tuttavia necessario far valere tali esigenze avendo cura di tenere in considerazione le caratteristiche e i compiti delle istituzioni in questione. Poniamo che il Fmi ritenga certa una imminente crisi finanziaria nel paese A. Se tale convinzione fosse resa pubblica (persino ove infondata) innescerebbe con ogni probabilità una immediata reazione da parte degli operatori finanziari, i quali ritirerebbero i loro investimenti dal paese, generando così una previsione che si autoavvera (Bini Smaghi, 2000, p. 101). In certi casi, dunque, la pubblicità è inopportuna, ed esporrebbe un organismo come il Fmi alla giusta accusa di alimentare la crisi.

Ma ciò non vale sempre e comunque. Se si pensa ad interventi che non riguardano le crisi finanziarie, quanto piuttosto la ristrutturazione dell’economia (i quali si esplicano in un arco di tempo più lungo e toccano aspetti che sono spesso meglio noti a chi è del luogo che al Fmi), allora trasparenza e dibattito pubblico, nel rispetto delle reciproche competenze, sono assai più appropriati³⁵. Delle riflessioni interne al Fmi si dirà appresso. Se il dibattito in un paese manca, in parte ciò può dipendere da condizioni di scarsa democraticità, di cui ovviamente il Fmi non può rispondere, ma in parte anche dalla perentorietà delle richieste del Fmi e dai tempi stretti entro cui esso ha preteso le risposte, e su

³⁵ Infatti, come «risultato delle sollecitazioni venute dall’esterno, così come di una presa di coscienza della stessa istituzione che ciò non possa non accrescere l’efficacia complessiva della sua azione», nei paesi che ottengono prestiti dal Fmi vengono adesso pubblicate «su base volontaria le cosiddette ‘lettere di intenti’ delle autorità, che sono i documenti con i quali queste si impegnano a perseguire un dato programma di risanamento, che è di fatto concordato con i tecnici del Fmi». Vengono anche pubblicati alcuni documenti di consultazione e (sebbene ancora adesso non obbligatoriamente) alcuni dei rapporti di analisi e valutazione preparati dagli esponenti dell’istituzione (Schlitzer, 2000, p. 109).

ciò Stiglitz coglie nel segno, nei riguardi non già della struttura, quanto piuttosto delle modalità operative dei funzionari del Fmi.

Trasparenza e confronto pubblico dovrebbero aver luogo (se il tipo di regime politico lo consente) prima dell'individuazione della linea di intervento e della stipulazione degli accordi, e dopo, ad una certa distanza di tempo dalla gestione delle crisi finanziarie. Non durante queste ultime, per il motivo che si è detto. Per gli interventi anticiclici, invece, a seconda dei casi un dibattito anche *in itinere* potrebbe essere opportuno.

Quanto al tema del sistema di voto del Fmi, è indubbio che sia nel Consiglio d'amministrazione che nel Comitato interinale la rappresentanza dei paesi in via di sviluppo andrebbe rafforzata (nella forma proposta dalla Cina, tramite un incremento del contributo di alcuni di essi). D'altro canto, il potere di veto goduto nelle decisioni a maggioranza qualificata ed in genere l'influenza degli Usa sono ormai eccessivi rispetto al loro contributo e ingiustificati, quale che sia la soluzione che verrà concordata. Gli asiatici lamentano una sottorappresentazione della loro area. Gli Usa rimarcano che gli europei hanno un peso sproporzionato al momento della decisione di voto, ad esempio a favore o contro un prestito, e per quale ammontare. Per converso, estendere *ad libitum* le dimensioni di consessi già abbastanza nutriti porta con sé il rischio dell'assemblearismo e dello stallo decisionale, che affliggono altre istituzioni internazionali come l'Onu. Il problema della "rappresentatività" si pone in modo estremamente differente rispetto a quanto richiederemmo per un parlamento o per un governo entro uno Stato. Il fatto che molti paesi non siano in grado di contribuire, poi, è difficilmente sormontabile, salvo ad accedere alla proposta di rappresentanti a fini consultivi e non deliberativi.

Inoltre, se si desidera che i lavoratori, i consumatori, le aree periferiche, le piccole imprese, insomma i soggetti economici deboli di un paese abbiano voce in capitolo, neppure un allargamento dei collegi deliberanti a tutti i paesi in via di sviluppo sarebbe sufficiente. È infatti lo stesso Stiglitz a osservare che i ministri o i banchieri centrali non rappresentano i paesi nella loro interezza e complessità, e operano piuttosto come se fossero "catturati" da settori socio-economici alquanto precisi. Inoltre, sempre secondo Stiglitz, certi governi, anche di paesi di grandi dimensioni (come la Russia di Eltsin), sono spesso "catturati" da interessi fortemente particolaristici. Per favorire la presa in considerazione dentro il Fmi delle posizioni salienti, quindi, la modifica delle rappresentanze non è la strada più giusta, poiché aumentando la complessità decisionale porterebbe alla ribalta soggetti "catturati" da segmenti dei rispettivi paesi. La risposta a tale esigenza si pone invece, a mio avviso, anzitutto al livello di una proceduralizzazione della trattazione dei singoli casi, e poi a quello delle pratiche e dei requisiti "culturali" dei decisori, di cui dico appresso. Come si vedrà, essa rinvia ad una esigenza di *indipendenza*, di cui Stiglitz si fa del resto interprete quando fa riferimento ai consulenti e ai dati.

Passiamo dunque alle pratiche e ai processi decisionali. In sintonia con Stiglitz, George Soros ritiene che «all'Fmi manca la metodologia necessaria per distinguere le politiche economiche sane dalle altre ... Dopo la prova poco brillante data durante la crisi 1997-99, oggi il Fmi viene attaccato da tutte le parti e sembra allo sbando». D'altro canto, «il Fondo ha già compiuto un passo nella direzione di valutazioni più oggettive e rigorose, introducendo codici e standard per giudicare gli elementi chiave dell'andamento delle politiche e della solidità finanziaria» (2002, p. 128). Diviene pertanto importante migliorare il modo in cui agisce la "burocrazia" del Fmi, muovendo dalla raccolta, elaborazione e valutazione delle informazioni (ove andrebbero previste obbligatoriamente procedure di consultazione dei vari *stakeholders* interni al paese), per arrivare alla produzione del quadro di riferimento che poi fa da base per le decisioni, alla scansione della sequenza degli interventi, alla formulazione delle condizioni da porre. La selezione e la socializzazione di tali funzionari dovrebbe essere ispirata a criteri tali da includere soggetti i quali non siano solo portatori della cultura del capitale finanziario, ar-

ricchendosi di immissioni laterali provenienti da ambiti in cui siano più enfatizzati i valori dell'imparzialità e della fedeltà ai fatti. Si tratta di favorire una maggiore indipendenza (anziché aumentare la dipendenza verso nuovi soggetti), che sia per quanto possibile un'indipendenza a tutto tondo, anche da quei settori e poteri che finora hanno avuto gioco facile nell'influenzare la trattazione dei problemi. Inoltre, se si richiede (come giustamente vogliono sia Stiglitz che Soros) un approccio meno standardizzato e interventi fatti più su misura per le singole contingenze, il presupposto sono funzionari assai professionalizzati, capaci di misurarsi con decisioni euristiche, non programmate. Il confronto con esperti indipendenti potrà pure essere di grande utilità.

Quanto ai compiti del Fmi, fermo restando che il *core business* dovrebbe essere quello indicato da Stiglitz (il sostegno di interventi anticiclici nei paesi che non ce la farebbero da soli), la funzione di valutazione dei risultati economici delle varie economie (le "pagelle") è cruciale. Certamente gli aspetti da considerare devono essere molteplici, e includere anche dati relativi alla capacità di sviluppo (andamento del Pil, esportazioni, investimenti e *investment climate*, "sommerso", disoccupazione). In effetti, la soluzione suggerita da Stiglitz, cioè che la funzione fosse svolta da un soggetto diverso dal Fmi (che è o potrebbe essere direttamente coinvolto nell'intervento, e può quindi risultare *biased*) per un verso supera eventuali conflitti di interessi, e per altro verso potrebbe superare il gap informativo di cui tipicamente sono vittime i funzionari Fmi, i quali di norma non conoscono se non sulla base dei dati che vengono loro forniti la realtà di un paese. In tale prospettiva la creazione e il supporto di organismi "regionali" di valutazione indipendente, vale a dire competenti per macroaree, potrebbe essere un modo per affrontare anche l'altro problema segnalato da Stiglitz, l'attendibilità delle statistiche. Purtroppo, molti paesi non sono in grado di dotarsi di enti statistici indipendenti, e anche quando lo facessero potrebbe sorgere un problema di conflitto di interessi "interno", nel senso che un governo potrebbe essere a propria volta tentato di influire sui produttori di statistiche ufficiali affinché essi addomesticino i dati politicamente salienti in modo da irrobustire la politica governativa³⁶. Che ciò possa in linea teorica avvenire, e non soltanto tra i paesi del Terzo Mondo, lo dimostrano le polemiche italiane sull'attività dell'Istat, nonché le non infrequenti contrapposizioni tra Banca d'Italia e ministero dell'Economia e delle finanze sulle previsioni di andamento macroeconomico (cioè esattamente su dati in base ai quali il Fmi compila le sue pagelle). Sicuramente, nel caso in cui si tratti di paesi in via di sviluppo, gli organismi "regionali" potrebbero anche operare nella raccolta, nella scrematura, nella validazione e se necessario nella produzione delle statistiche.

Infine, resta da dire del punto cruciale della condizionalità e di quello correlato della sovranità nazionale. I critici del Fmi hanno spesso segnalato, e con buoni argomenti, come le condizioni poste fossero talora eccessivamente esigenti, o premature, sicché esse non hanno risolto le crisi, se non le hanno addirittura aggravate. Tuttavia, una cosa è sostenere che in singoli casi, o magari in intere categorie di casi³⁷, il Fmi abbia posto le condizioni sbagliate, probabilmente perché "accecato" dal suo

³⁶ Viene peraltro notato che, a fronte dei «problemi di documentazione statistica che affliggono numerosi paesi e che spesso impediscono una valutazione tempestiva della loro situazione economica», sarebbe proprio il Fmi a dover svolgere al riguardo «un ruolo sempre più attivo, soprattutto fornendo assistenza tecnica per aiutare i paesi ad adeguarsi a degli standard minimi di informazione». Per quanto poi concerne le informazioni fornite ai mercati, il Fmi «sta spingendo perché i paesi accrescano la qualità e la tempestività dei principali dati statistici e si adeguino agli standard riconosciuti internazionalmente» (Schlitzer, 2000, pp. 108-9). Su tali problemi, e sul codice di condotta nella divulgazione dei dati statistici promosso dal Fmi, anche Saccomanni (2002, pp. 178 ss.).

³⁷ Un'altra osservazione che viene mossa è che le raccomandazioni standardizzate e "terroristiche" del Fmi, essendo ripetute senza sostanziali differenze di accentuazione più o meno in tutti i casi, non siano poi prese tanto sul serio. «La mancata attuazione delle politiche auspiccate dal Fmi non sempre comporta conseguenze gravi per il paese, tali da determinare una crisi finanziaria. Il Fmi deve dunque essere prudente nell'avanzare le sue raccomandazioni. Altrimenti rischia di perdere la sua

market fundamentalism, altra cosa è arrivare a dire che la condizionalità vada abolita perché dettata dalle esigenze «di mercati finanziari capricciosi e speculatori» (Stiglitz, 2002, p. 251) e lesiva della sovranità degli Stati. Questa è una esagerazione unilaterale. In molti casi, come è noto, la capricciosità e l'inclinazione alla speculazione vanno piuttosto imputate alle élite politico-amministrative interne, sicché o si abbandonano al loro destino i paesi (e le popolazioni) che hanno la sfortuna di essere governati male (il che potrebbe essere una possibile declinazione dell'argomento della selettività), oppure sarà proprio la condizionalità a dover essere usata come importante leva di cambiamento *esogeno*, per svolgere la funzione del *deus ex machina* quando è necessario sbloccare situazioni irrimediabili al loro interno³⁸. Così, uno degli obiettivi che Soros (2002, pp. 21, 27) attribuisce alla riforma del sistema delle istituzioni internazionali è proprio quello di «migliorare la qualità della vita pubblica nei paesi afflitti da governi corrotti, repressivi e incompetenti», nonché «le condizioni politiche e sociali all'interno dei singoli paesi»³⁹. In definitiva, la condizionalità è necessaria e utile⁴⁰. Il problema è di individuare volta per volta le condizioni più sagge e adeguate per farne uso.

Altri suggerimenti di Stiglitz, alla luce delle esperienze concrete, godono oggi di consenso anche in ambiente Fmi. La cautela e i tempi medio-lunghi nella liberalizzazione dei mercati finanziari, nonché in certi casi l'introduzione di controlli, freni e correttivi ai movimenti della "moneta calda" trovano adesso un'accoglienza assai più pronta che in passato⁴¹. Viene anche diffusamente raccomandata una maggiore attenzione verso le conseguenze sociali, e una maggiore integrazione con le azioni della Banca Mondiale⁴².

credibilità. A forza di gridare "al lupo, al lupo", il Fmi rischia di non essere più ascoltato ... In un certo senso, il Fmi è vittima della propria fama di paladino del rigore a tutti i costi». D'altronde, «se una critica deve essere fatta al Fmi è quella di non aver fatto sufficienti pressioni sui paesi perché mettessero in atto le politiche necessarie a correggere gli squilibri e dunque evitare le crisi» (Bini Smaghi, 2000, pp. 100-2).

³⁸ Ad esempio, per la vigilanza bancaria «nessun organismo internazionale ha la capacità di imporre ai paesi l'effettiva attuazione delle norme. Solo il Fmi ha la leva necessaria per condizionare l'erogazione di finanziamenti, o l'accesso a facilitazioni speciali di credito, all'attuazione di specifiche riforme da parte dei paesi beneficiari, inclusa l'adozione di standard riguardanti le regole di vigilanza». Volendo rafforzare i mercati finanziari, la comunità internazionale tende a richiedere a Fmi e Banca Mondiale di «includere l'adozione di standard internazionali tra gli elementi di condizionalità per l'erogazione dei prestiti». Le Istituzioni Finanziarie Internazionali sono spesso e con facilità accusate di ingerenza negli affari interni di un paese, ma può anche avvenire che vi sia un «intento di ottenere finanziamenti agevolati per proseguire politiche dissennate e mantenere immutate le cause di fondo dell'arretratezza del paese. L'azione delle Ifi non può essere ispirata da una parte sola della comunità internazionale, che vuole imporre all'altra il suo modello di sviluppo. Nemmeno si può tuttavia chiedere alle istituzioni e ai paesi creditori di finanziare programmi di sviluppo o di aggiustamento che mantengano immutati i fattori di squilibrio» (Bini Smaghi, 2000, pp. 126, 113).

³⁹ Spesso si tratta di ottenere adeguamenti essenziali delle capacità giudiziarie e amministrative, come che i paesi si dotino «di una magistratura esperta in tema di valutazione delle transazioni finanziarie internazionali e di applicazione delle procedure concorsuali necessarie per proteggere i diritti dei creditori e dei debitori. È necessario che il giudice fallimentare goda, inoltre, di una autonomia decisionale che gli consenta, ad esempio, di dichiarare la bancarotta dell'impresa controllata da parenti o amici del presidente del paese, senza temere per la propria incolumità personale. Tutto ciò può comportare, in alcuni casi, l'introduzione o l'attuazione effettiva di principi fondamentali degli ordinamenti democratici come la separazione dei poteri, l'indipendenza del potere giudiziario, la libertà politica e d'opinione» (Saccomanni, 2002, p. 177).

⁴⁰ Conclusione raggiunta tra l'altro dalla letteratura sui «vincoli esterni», che tanta parte hanno giocato nell'integrazione europea (Ferrera e Gualmini, 1999; La Spina, 1998, 2003).

⁴¹ Schlitzter, 2000, p. 116; Bini Smaghi, 2000, pp. 74 ss.; Saccomanni, 2002; Collier e Dollar, 2002, pp. 192 ss.; De Benedictis e Helg, 2002; Bonaglia e Goldstein, 2003, pp. 57 ss.

⁴² Sulle varie proposte di riforma del sistema delle istituzioni finanziarie internazionali Saccomanni (2002, pp. 182 ss., 266 ss.). Per altro verso, riemergono tentazioni protezioniste (stigmatizzate pure da Stiglitz, ad esempio con riferimento al caso del cartello mondiale per l'alluminio, di ispirazione statunitense). Lo stesso Saccomanni (2002, p. 279) parla della «facilità, per non dire la facilità, con cui il protezionismo trova sostegno presso forze politiche di ogni colorazione e nelle istituzioni della società civile ... Non è neppure nell'interesse delle grandi potenze sottrarsi allo scrutinio delle istituzioni multilaterali, confinandole ad un ruolo di vigilanza e 'pompiaggio' esclusivamente nei confronti dei paesi emergenti e di quelli

4. Una peculiarità delle istituzioni globali

Nel settembre 2003 a Cancun, in Messico, ha avuto luogo, come è noto, un vertice della Wto. Sull'incontro aleggiavano vecchi e nuovi timori da parte dei produttori occidentali, non solo - come di consueto - verso la maggiore competitività dei prodotti agricoli dei paesi in via di sviluppo, ma anche verso alcune grandi economie "di recente globalizzazione" come quella cinese, indiana o brasiliana. In particolare, nei confronti della concorrenza cinese, considerata sleale, veniva evocata a vari livelli addirittura l'idea (antitetica allo scopo del vertice) di nuove misure protezionistiche, tra cui dazi mirati.

Stati Uniti e Unione Europea si presentavano all'appuntamento con posizioni a monte diversificate. I primi favorivano una liberalizzazione graduale degli scambi in campo agricolo e una immediata per i prodotti restanti. Più cauti e ancora più gradualisti gli europei, tra l'altro fautori della tutela di una quarantina di prodotti agricoli tipici. Usa, Ue, Canada e altri paesi industrializzati avevano comunque firmato un accordo quadro, sicché agli inizi del vertice mostravano una linea prevalentemente comune.

Molti dei paesi restanti, guidati appunto da Cina e India (in una delle rarissime occasioni in cui esse hanno agito da alleate anziché da avversarie), Brasile e Sudafrica, hanno prima presentato un documento alternativo, volto sia ad ottenere un drastico taglio delle sovvenzioni agricole Usa e Ue, sia a difendere asimmetricamente i propri agricoltori dalla concorrenza dei cereali statunitensi, almeno per una non breve fase di transizione. Contemporaneamente, non dai governi europei ma da *think tanks* private come il Centre for the New Europe (secondo cui 6600 esseri umani al giorno perdono la vita a seguito dei dazi e delle altre misure protettive europee) e da giornali e gruppi ideologicamente eterogenei provenivano alcune prese di posizione e analisi volte a dimostrare l'effetto nocivo delle barriere al libero commercio⁴³. Il primo risultato di ciò è stata lo sfaldamento dell'asse Usa-Ue. Il secondo, prevedibile, è stata l'impossibilità di concludere il negoziato, infine dichiarata ufficialmente dal ministro messicano Derbez. Secondo il negoziatore statunitense così facendo i paesi emergenti hanno perso l'opportunità di far ridurre le sovvenzioni di cui oggi beneficiano gli agricoltori Usa, che era stata posta sul piatto della trattativa. Ma il commento del "blocco del G-22" è stato che si è trattato di una sostanziale vittoria, sia pure da completare con nuovi accordi ancora di là da venire.

La vicenda si presta a qualche riflessione generale. Per un verso, si potrebbe osservare, il fatto che nella Wto si voti praticamente all'unanimità e ciascuno dei paesi membri pesi quanto ciascun altro è ciò che, diversamente da quanto avviene nel Fmi, ha garantito la tutela degli interessi dei paesi più deboli. In effetti, è indubbio, ed è stato già sottolineato, che nel Fmi la situazione è sbilanciata. Ma possiamo veramente concludere che la paritarietà entro la Wto sia *sempre* una garanzia? In primo luogo, come è evidente, essa può provocare gli stalli decisionali che si verificano tutte le volte in cui l'unanimità è la regola decisionale (Ruffini, 1927, 1977). In secondo luogo, va anche notato che fino a Seattle (negoziato che fallì soprattutto per via di pressioni esterne) la previsione formale dell'unanimità non ha impedito che i paesi più deboli venissero indotti, presumibilmente tramite "pa-

sottosviluppati: ne risulta una delegittimazione di istituzioni come il Fmi e la Banca Mondiale che può solo giovare a chi pensa che il sottosviluppo e la povertà possono essere vinti con l'autarchia, il protezionismo e la frammentazione del sistema monetario e finanziario mondiale».

⁴³ *Riformista*, 9/9/2003, 13/9/2003, 16/9/2003.

gamenti collaterali” e/o minacce di ritorsioni, ad accettare in definitiva accordi nei quali i decisori “pesanti” erano stati soltanto i paesi più industrializzati. Se questo meccanismo (certo iniquo e criticabile) oggi sembra essersi rotto, ciò non deriva allora dalla regola decisionale, quanto piuttosto **dal ruolo inedito giocato da** alcuni attori divenuti economicamente e politicamente, oltre che demograficamente, importanti, e ormai determinati a far valere le loro ragioni.

Altri commentatori (come un ex direttore della Wto, Peter Sutherland) hanno osservato come piuttosto che una situazione di stallo il vertice di Cancun potrebbe rivelarsi una svolta, e potrebbe essere “trasformato in una opportunità”⁴⁴. Il futuro della Wto potrebbe essere un nuovo equilibrio, in cui la maggioranza, rappresentata dai paesi emergenti, viene riconosciuta come tale e stabilisce almeno alcune delle condizioni. Ma se tale coalizione riuscisse a tenere, proprio la regola dell’unanimità potrebbe impedirle il raggiungimento di una decisione consona ai suoi intendimenti. Del resto, è proprio l’esperienza dell’integrazione europea che ci mostra come quest’ultima abbia fatto passi avanti più rapidi e incisivi dopo che l’applicazione del principio di unanimità è stata circoscritta.

Anche la rappresentanza paritaria, poi, non è sempre difendibile. È sempre giusto che un paese con un miliardo di abitanti pesi quanto un altro che ne ha cinque milioni? In un negoziato bilaterale, di norma lo è. In un’organizzazione più stabile e vasta, a seconda dei casi, potrà esserlo assai meno. Si potrebbero quindi studiare, come alternative, voti corrispondenti ad aggregazioni di paesi, o voti non tutti di peso non equivalente, il che varrebbe ovviamente anche per svariati Stati membri dell’Ue.

Del resto, già adesso nella Wto vengono adottate decisioni “coercitive” cui sottostanno paesi il cui orientamento sarebbe stato, sulla base dei propri interessi, opposto. Rinviamo sul punto anche alle pagine conclusive di Gian Andrea Majone, mi riferisco ovviamente all’attività giurisdizionale della Wto, che si pronuncia sulle controversie in modo rapido e imparziale, e ha il potere di consentire l’attivazione di pesanti sanzioni commerciali verso gli Stati recalcitranti ad applicare le sue decisioni. La giurisdizione si rivela più pronta, duttile e rispondente in un campo ove il diritto nazionale è ovviamente in difficoltà (Ferrarese, 2002).

Inoltre, al momento la Wto ha un’organizzazione amministrativo-burocratica esigua, con risorse scarsissime e senza poteri, ed è sfornita di una qualunque parvenza di esecutivo, foss’anche questo su base informale (mentre nell’ambito del GATT dal 1975 al 1989 operò un gruppo di rappresentanti a composizione ristretta). Va anche detto, a proposito di “deficit democratico” e di trasparenza, che il discutibile metodo dei negoziati onnicomprensivi in cui avvengono numerose concessioni reciproche e compromessi tra i governi attenua o annulla il controllo parlamentare e dell’opinione pubblica nei paesi in cui tali governi hanno ricevuto il loro mandato (Venturini, 2001).

Un’istituzione sopranazionale che non sia divenuta essa stessa una comunità statuale globale (cosa oggi non del tutto irrealistica, che potrebbe aversi in un futuro possibile, anche se improbabile) non può sottostare agli stessi vincoli e principi che valgono per uno Stato nazionale. Osserva Sabino Cassese (2003, p. 12) che “gli istituti democratici non possono trasferirsi meccanicamente dallo Stato all’ordinamento globale”. E continua notando che gli Stati nazionali, se democratici, devono autolimitarsi, per rispettare la sfera di libertà e autonomia dei cittadini. Gli ordinamenti globali trovano già il loro limite nei poteri degli Stati nazionali, sui quali devono con difficoltà in qualche modo e su materie definite imporsi. Un’investitura popolare non è al momento possibile, e il principio “uno Stato, un voto” risulta, come si è detto, discutibile proprio in base al principio democratico della parità di peso degli elettori. “Di qui la ricerca di surrogati della democrazia, che possono esercitarsi su campi ristretti, assicurando la pubblicità dei procedimenti, consentendo la partecipazione degli interessati ad essi,

⁴⁴ *Corriere economia*, 22/9/2003.

obbligando i poteri pubblici dello spazio giuridico globale a dare una motivazione delle loro decisioni, ecc.” (p. 14).

Notazioni del genere non devono essere affatto intese come una sottovalutazione del valore della democraticità delle istituzioni. Le “istituzioni globali” dovrebbero avere come loro costanti punti di riferimento principi quali la trasparenza, l’apertura, la consultazione, la legittimità procedurale. Inoltre, uno dei loro scopi potrebbe e dovrebbe essere, secondo Dani Rodrik (2000), quello di usare, ove possibile, la condizionalità (il riferimento è più al Fmi e alla Banca mondiale) per ottenere come contropartita il miglioramento delle condizioni di democraticità interne ai singoli paesi. E ciò non soltanto per ragioni politiche e morali, ma anche perché tale autore ritiene che un contesto politico democratico sia associato ad una minore volatilità e accidentalità delle decisioni, ad una maggiore capacità di gestire gli shock, e ad esiti distributivi più accettabili. Per queste ragioni, esso favorisce anche un miglioramento delle prospettive di crescita economica⁴⁵.

Occorre, in definitiva, che le “istituzioni globali” dispongano di strumenti potenti ed efficaci per svolgere ruoli difficili e conseguire risultati improbabili. Un apparato adeguato, risorse sufficienti, poteri di intervento effettivi, personale di alta qualità, dotato di una cultura organizzativa appropriata (oggi in alcuni casi concreti certamente inadeguata), saldi rapporti di cooperazione con i poteri nazionali. Più in generale, è necessario il trasferimento verso tali istituzioni di un circoscritto ritaglio di sovranità nazionale. Ciò avviene già nella sostanza con l’Fmi così com’è (con i problemi che abbiamo visto attraverso l’analisi di Stiglitz, cui occorre porre rimedio). Dovrebbe avvenire nel caso di un’Autorità mondiale per l’ambiente. E potrebbe o dovrebbe avvenire (anche se finora non è stato così) anche nel caso della Wto.

Proprio perché certe armi sono potenti, possono essere usate male, e produrre danni, così come è già concretamente avvenuto. Se ci si accorge che si sta andando nella direzione sbagliata, la rotta va raddrizzata, fornendo indicazioni appropriate e sottoponendole alle valutazioni dell’opinione pubblica, sia sul piano nazionale che su quello internazionale. Tuttavia, da ciò non segue che sia necessario narcotizzare, paralizzare, mutilare o smantellare le “istituzioni globali”. Per il momento ne abbiamo ancora bisogno.

Antonio La Spina

⁴⁵ Va sottolineato che la condizionalità è stata usata e continua ad esserlo con successo proprio in questa direzione nelle *roadmaps* che prevedono l’ingresso nell’Unione europea di paesi come quelli dell’Europa dell’Est.

Riferimenti bibliografici

Barbier, E. (2000), "Biodiversity, Trade, and International Agreements", *Journal of Economic Studies*, XXVII, 1-2, pp. 55-74.

Baroncini, E. (2003), "L'articolo XX GATT e I metodi di produzione non collegati ai prodotti", in Rossi (a cura di).

Bauman, Z. (1998), *Globalization*, trad. it. *Dentro la globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

Beck, U. (1997), *Was ist Globalisierung?* Frankfurt am Main, Suhrkamp, trad. it. *Che cos'è la globalizzazione*, 1999, Roma, Carocci.

Bini Smaghi, L. (2000), *Chi ci salva dalla prossima crisi finanziaria?*, Bologna, Mulino.

Bonaglia, F. e Goldstein, A. (2003), *Globalizzazione e sviluppo*, Bologna, Mulino.

Boudon, R. (1984), *Le place du désordre*, trad. it. *Il posto del disordine*, Bologna, Mulino, 1985.

Brickman, R., Jasanoff, S. e Ilgen, T. (1985), *Controlling Chemicals: the Politics and Regulation in the United States*, Ithaca, Cornell University Press.

Brown, L. (2001), *Eco-economy*, trad. it. *Eco economy*, Roma, Editori Riuniti.

Caffarena, A. (2001a), *Le organizzazioni internazionali*, Bologna, Mulino.

Caffarena, A. (2001b), "Le politiche pubbliche internazionali", in Ikenberry, G.J. e Parsi, V.E. (a cura di), *Manuale di relazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza.

Caffarena, A. (2002), "Dopo la politica internazionale", in Deaglio, M., Frankel, G.S., Monateri, P.G. e Id., *Economia senza cittadini?*, Centro "Luigi Einaudi" e Lazard, VII Rapporto sull'economia globale e l'Italia, Milano, Guerini.

Cassese, S. (2002), *La crisi dello Stato*, Bari-Roma, Laterza.

Cassese, S. (2003), *Lo spazio giuridico globale*, Bari-Roma, Laterza.

Cesareo, V. (1997) (a cura di), *La società della globalizzazione: regole sociali e soggettività*, numero monografico di *Studi di sociologia*, XXXV, 3-4, 1997.

Cesareo, V. (2000) (a cura di) *Globalizzazione e contesti locali*, Milano, Angeli.

Clark, I. (1997), *Globalization and Fragmentation*, trad. it. *Globalizzazione e frammentazione*, Bologna, Mulino, 2001.

Clini, C. (2003), "Sulle imprese pesa il rischio di eurolimiti", *Il Sole 24 ore*, 1/7/2003.

Cohen, D. (1997), *Richesse du monde, pauvretés des nations*, trad. it. *Ricchezza del mondo, povertà delle nazioni*, Milano, Comunità, 1999.

Collier, P. e Dollar, D. (2002), *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, trad. it. *Globalizzazione, crescita economia e povertà. Rapporto della Banca Mondiale*, Bologna, Mulino, 2003.

De Benedictis, L. e Helg, R. (2002), "Globalizzazione", *Rivista di politica economica*, marzo/aprile, pp. 139-209.

Ehrlich, P. (1968), *The Population Bomb*, New York, Ballantine Books.

Elliot, D., Ackerman, B.A. e Millian, J. C. (1985), "Toward a Theory of Statutory Evolution: the Federalization of Environmental Law", *Journal of Law, Economics and Organization*, I, 2, pp. 313-40.

Fernández Pons, J. (2003), "Ambiente e liberalizzazione degli scambi", in Rossi (a cura di).

Ferrarese, M. R. (2000), *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, Mulino.

Ferrarese, M. R. (2002), *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Mulino.

Ferrera, M. e Gualmini, E. (1999), *Salvati dall'Europa?*, Bologna, Mulino.

Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*, Cambridge (UK), Polity.

Goldsmith, E. (1996) (a cura di), *A Case against the Global Economy and for a Turn Toward the Local*, trad. it. *Processo alla globalizzazione*, Casalecchio (BO), Arianna, 2003.

Gore, A. (1992) *Earth in the Balance*, trad. it. *La terra in bilico*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

Haigh, N. (1984), *EEC Environmental Policy and Britain*, London, Environmental Data Services.

Hardin, G. (1993), *Living within Limits*, Oxford (UK), Oxford University Press.

Iapadre, L. e Pagani, F. (2001) (a cura di), *Le frontiere della globalizzazione: negoziati commerciali e riforma dell'OMC*, Bologna, Mulino.

Lafay, G. (1996), *Comprendre la Mondialisation*, trad. it. *Capire la globalizzazione*, Bologna, Mulino, 1998.

Lanza, A. (2000), *Il cambiamento climatico*, Bologna, Mulino.

Lanza, A. (2002), *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, Mulino. 2^a.

La Spina, A. (1998), "Paesi comunitari mediterranei, periferia dell'Europa?", in *Aggiornamenti sociali*, 5.

La Spina, A. (2001), "Cittadinanza, diritti e stato regolatore", in Ferrari, V., Ronfani, P. e Stabile, S. (a cura di), *Conflitti e diritti nella società transnazionale*, Milano, Franco Angeli.

La Spina, A. (2003), *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Mulino.

La Spina, A. e Sciortino, G. (1993), "Common Agenda, Southern Rules: European Integration and Environmental Change in the Mediterranean States", in Liefferink, J.D., Lowe, P.D. e Mol, A.P.J. (a cura di), *European Integration and Environmental Policy*, London, Belhaven.

Lomborg, B. (2001), *The Skeptical Environmentalist*, trad. it. *L'ambientalista scettico*, Milano, Mondadori, 2003.

Meadows, D.H. e Meadows, D.L. (1972), *I limiti dello sviluppo*, Milano, Mondadori.

- Montanari, F. (2003), "Sviluppo sostenibile, certificazione ed etichettatura: il ruolo della Comunità Europea", in Rossi (a cura di).
- Nespor, S. (2002), "Globalizzazione e ambiente", *il Mulino*, LI, 2, pp. 360-70.
- Nordhaus, W.D. (1994), *Managing the Global Commons. The Economics of Climate Change*, Cambridge, MA., The MIT Press.
- Ohmae, K. (1995), *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, trad. it. *La fine dello Stato-nazione*, Milano, Baldini & Castoldi, 1996.
- Onida, F. (2002), "La globalizzazione aumenta o riduce disuguaglianze e povertà?", *il Mulino*, LI, 1, pp. 131-40.
- Padoa Schioppa, T. (2002), *Dodici settembre*, Milano, Rizzoli.
- Parenti, A. (2002), *Il Wto*, Bologna, Mulino.
- Pearce, D.W. e Turner, R. K. (1990), *Economics of Natural Resources and the Environment*, trad. it. *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Bologna, Mulino, 1991.
- Pirrone, M.A. e Vaccaro, S. (2002) (a cura di), *I crimini della globalizzazione*, Trieste, Asterios.
- Retallack, S. (1996), "Il commercio mondiale e l'ambiente", in Goldsmith (a cura di).
- Retallack, S. e L. Sobhami (1996), "Globalizzazione e cambiamento climatico", in Goldsmith (a cura di).
- Rodrik, D. (2000), "Institutions for High-quality Growth: What they are and How to Acquire them", NBER Working Paper 7540.
- Rossi, L.S. (2003) (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile?*, Bologna, Mulino.
- Ruffini, E. (1927), *Il principio maggioritario*, ripubbl. Milano, Adelphi, 1976.
- Ruffini, E. (1977), *La ragione dei più*, Bologna, Mulino.
- Saccomanni, F. (2002), *Tigri globali, domatori nazionali*, Bologna, Mulino.
- Sartori, G. e Mazzoleni, G. (2003), *La terra scoppia*, Milano, Rizzoli.
- Sen, A. (1995), "Ambiente, popolazione ed economia mondiale", in Id., *Globalizzazione e libertà*, Milano, Mondadori, 2002.
- Schlitzter, G. (2000), *Il Fondo monetario internazionale*, Bologna, Mulino.
- Soros, G. (2002), *On Globalization*, trad. it. *Globalizzazione*, Milano, Ponte alle Grazie, 2002.
- Stiglitz, J.E. (2002), *Globalization and Its Discontents*, trad. it. *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, Einaudi.
- Stiglitz, J.E. (2003), *The Roaring Nineties*, New York, Norton.
- Strange, S. (1996), *The Retreat of the State*, trad. it. *Chi governa l'economia mondiale*, Bologna, Mulino, 1998.
- Turner, R.K., Pearce, D.W. e Bateman, I. (1994), *Environmental Economics*, trad. it. *Economia ambientale*, Bologna, Mulino, 1996.

Venturini, G. (2001), "Le proposte di riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio", in Iapadre e Paganì (a cura di).