

Gruppo di lavoro su la Riforma delle Istituzioni Internazionali

Nota introduttiva di Pier Carlo Padoan

ottobre 2005

La problematica

1. Una delle conseguenze significative della velocità con cui il sistema globale si sta trasformando è il “gap”, in alcuni casi molto rilevante, tra le capacità di intervento delle istituzioni internazionali, che potremmo definire l’offerta di governance, e le aree di intervento, i problemi che dovrebbero essere affrontati, cioè la domanda di governance. Il “gap”, che si manifesta quindi come un “eccesso di domanda di governance” è determinato, tra l’altro dal fatto che le istituzioni internazionali nascono come istituzioni “single mission” mentre l’intervento sui paesi, sulle regioni, per affrontare una crisi economica o per affrontare un disastro naturale, o per combattere la povertà, richiede quasi sempre, un approccio “multi mission”. (La lotta alla povertà richiede interventi finanziari, strutturali, sanitari e istituzionali. La prevenzione e il soccorso nel caso di disastri naturali riguarda aspetti ambientali, sanitari, finanziari oltre che di gestione dell’emergenza).

2. Questo genera diversi casi di fallimento istituzionale. Ci possono essere casi di: a) *copertura insufficiente*, quando l’azione, anche se congiunta, delle istituzioni single mission lascia scoperti alcuni aspetti pur compresi in almeno una delle missioni per esempio quando per sostenere la crescita in un paese in via di sviluppo occorre riformare la pubblica amministrazione per ottenere i risultati attesi dalle politiche di stabilizzazione macroeconomica; b) *copertura eccessiva*, quando la stessa mission è coperta da più di un istituzione con conseguente spreco di risorse e/o interventi contraddittori, per esempio quando il Fmi e la Banca mondiale intervengono sui sistemi finanziari di un paese con coordinamento insufficiente; c) *copertura solo nazionale* quando alcune mission sono concepite come di competenza nazionale ma di fatto hanno una crescente rilevanza globale, per esempio la politica della concorrenza, gestita da autorità nazionali o regionali (nel caso UE) o la regolazione dei sistemi finanziari; d) *assenza di mission* quando non esiste alcuna istituzione internazionale preposta, come nel caso dell’ambiente.

3. Il “gap istituzionale”, comunque genera pressioni al mutamento nell’offerta istituzionale che, in alcuni casi possono portare alcune istituzioni a espandere il proprio mandato verso mission prima non coperte. Ma poiché questo avviene in modo spesso occasionale e non coordinato i casi di fallimento istituzionale continuano a presentarsi. Per esempio a seguito degli attacchi dell’11 settembre le istituzioni di Bretton Woods, Fondo monetario e Banca mondiale, sono state incaricate di occuparsi della lotta contro il riciclaggio del denaro sporco e il finanziamento del terrorismo con risultati solo in parte soddisfacenti (copertura incompleta) e con problemi di sovrapposizione (eccesso di copertura) e con pressione crescente sulle risorse delle istituzioni.

Obiettivi

4. Un primo obiettivo della ricerca è la ricognizione dell’esistente: le istituzioni esistenti, la loro mission, gli strumenti a loro disposizione. Un secondo obiettivo è la identificazione di fallimenti istituzionali, parziali e totali. Un terzo obiettivo è la identificazione di proposte per colmare il gap istituzionale.

Le istituzioni

5. E' probabilmente opportuno escludere dalla ricerca il Consiglio di Sicurezza e concentrarsi sulle istituzioni non politiche (ma comprendendo nell'analisi anche le mission per le quali non esiste una istituzione) tenendo conto anche che le istituzioni differiscono non solo in termini di mission ma anche in termini di strumenti e poteri a loro disposizione.

- Le istituzioni da considerare dovrebbero essere: (tra parentesi missione e strumenti)
- Banca Mondiale (lotta alla povertà/sviluppo economico, finanziamenti/assistenza tecnica);
- Fondo monetario internazionale (stabilità macroeconomica e finanziaria, finanziamenti/sorveglianza/assistenza tecnica);
- Organizzazione mondiale del commercio WTO (liberalizzazione commerciale/protezione della concorrenza, soluzione dei conflitti (dispute settlement);
- Ufficio internazionale del lavoro ILO (protezione standard di lavoro, sorveglianza sui "core standard");
- Organizzazione mondiale della sanità WHO (prevenzione delle malattie/epidemie, diffusione informazioni);
- Ocse (qualità delle istituzioni, sorveglianza);
- Altre Le istituzioni UN che hanno competenza su temi di sviluppo (incluso in questo anche educazione e sanità) e che in parte si sovrappongono con le precedenti;
- Tribunali internazionali.

Missioni mancanti

6. Alcune missioni sono totalmente o quasi totalmente non coperte: a) ambiente (si fanno conferenze che danno luogo a trattati ma mancano istituzioni); protezione contro le catastrofi globali (lo tsunami, a protezione è assicurata solo a livello nazionale con scarsissimo coordinamento); crimini "globali" (sono coperti solo alcuni crimini)

Proposte

7. Le proposte dovrebbero riguardare tre livelli di azione: a) valutazione delle missioni delle istituzioni esistenti per verificarne l'evoluzione e lo sconfinamento; b) proposte per modificare e coordinare le missioni delle istituzioni esistenti; c) proposte per colmare le missioni mancanti (nuove istituzioni, maggiore coordinamento di quelle esistenti).

Struttura delle ricerca

8. La ricerca si potrebbe articolare in cinque parti

- a) Ricognizione delle missioni delle istituzioni esistenti, loro evoluzione e sovrapposizione. Identificazione dei fallimenti relativi a punti a) e b) del par 2;
- b) Gli strumenti e le azioni per eliminare i fallimenti a) e b) del par. 2;
- c) Identificazione delle missioni mancanti. I fallimenti relativi ai punti c) e d) del par 2;
- d) Gli strumenti e le azioni per eliminare i fallimenti c) e d) del par 2, comprese nuove istituzioni (per esempio Consiglio economico e sociale all'ONU);
- e) Implicazioni per l'Europa. Identificazione di una linea di azione europea di riforma istituzionale.