

STRATEGIE GLOBALI/1

Cooperare serve, però non basta

Giulio Napolitano ► pagina 17

In Europa i partner hanno prima coordinato il salvataggio del credito, poi hanno sincronizzato i piani di stimolo e il risanamento dei conti

DOPPIA TEMPESTA
QUALE GOVERNANCE POSSIBILE

Via dalla crisi a piccole prassi

Mancano istituzioni globali: tra stati si decide con «pratiche concordate»

PER VIE DI FATTO

I ripetuti contatti tra i leader politici e gli incontri del G-20 hanno consentito di scambiare punti di vista e coordinare le azioni senza assumere obblighi

di Giulio Napolitano

La crisi finanziaria ha evidenziato come non solo i comportamenti di mercato ma anche quelli dei governi siano sempre più interdipendenti. Nel settembre 2008, il rifiuto da parte dell'amministrazione statunitense di salvare Lehman Brothers dal fallimento è stato all'origine della più grave recessione mondiale dal 1929. Da allora, gli stati hanno appreso l'esistenza di numerosi "effetti di traboccamento" di ogni risposta pubblica alla crisi. Di qui la necessità di un'azione collettiva sovranazionale più intensa.

Eppure, in questi due anni, i cambiamenti istituzionali della global governance sono stati modesti. Sono aumentate le risorse a disposizione dell'Fmi. Si è istituzionalizzato il Financial Stability Board e la sua composizione è stata allargata. Il G-20 ha preso il posto del G-7 come forum principale della governance economica mondiale. Ma nessun effettivo potere d'intervento è stato conferito a nuove organizzazioni internazionali o a quelle già esistenti.

Altri meccanismi di cooperazione, tuttavia, sono entrati in gioco. Gli stati, infatti, hanno collaborato attraverso un sistema di "pratiche concordate", adottando consapevolmente decisioni e comportamenti "paralleli".

Prima, hanno coordinato i salvataggi bancari e avviato la riforma della regolamentazione e della supervisione finanziaria. Poi, hanno sincronizzato i piani di stimolo all'economia e si sono impegnati collettivamente a risanare i conti pubblici.

Così facendo, gli stati hanno provato a conciliare due diverse esigenze: da un lato, assicurare la produzione di "beni pubblici globali",

come la stabilità finanziaria; dall'altro, preservare la propria sovranità in campi politicamente sensibili, come quelli della tassazione e della spesa pubblica.

In questa prospettiva, i ripetuti contatti informali tra i leader politici e gli incontri del G-20 hanno consentito di scambiare punti di vista, di coordinare le azioni senza assumere

obblighi vincolanti, di verificare l'esecuzione volontaria delle iniziative concordate.

Contemporaneamente, l'adozione di leggi nazionali contenenti i meccanismi giuridici di salvataggio delle banche, di sostegno all'economia e di stabilizzazione della finanza pubblica ha svolto un duplice ruolo: per un verso, "praticare" quanto concordato; per l'altro, "segnalare" reciprocamente la volontà di cooperare.

Anche in Europa, il meccanismo delle pratiche concordate ha consentito di fare fronte prima ai problemi d'insolvenza e di liquidità delle banche e poi al rischio di default della Grecia. In un'area politico-economica così integrata, però, tale meccanismo può essere valutato positivamente soltanto quando opera come "rompi-ghiaccio", per superare le iniziali resistenze degli stati membri ad adottare iniziative non previste dai Trattati.

Passata l'emergenza, tuttavia, è bene adottare più rapidi ed efficaci meccanismi di azione diretta a livello comunitario. Il passaggio dal sistema di prestiti bilaterali coordinati in favore della Grecia a quello del "veicolo speciale", costituito da tutti i paesi della zona euro proprio per fronteggiare future situazioni di turbolenza delle finanze pubbliche, costituisce un buon esempio di tale evoluzione.

Il modello di cooperazione basato sulla ripetizione di pratiche concordate, d'altra parte, presenta non pochi limiti. Proprio perché la sua attuazione è affidata ad atti legislativi e amministrativi che costituiscono libero esercizio della sovranità, gli stati possono essere tentati di deviare da quanto concordato a livello sovranazionale.

Il processo politico locale, infatti, può spingerli ad adottare soluzioni "opportunistiche", privilegiando gli interessi di breve periodo dell'elettorato e dei gruppi di pressione.

Si pensi alla clausola Buy American introdotta nella legge statunitense sul Recovery Plan, nonostante l'impegno collettivo a evitare misure discriminatorie; oppure, al rifiuto del parlamento slovacco di ratificare la partecipazione del proprio paese al programma europeo di assistenza finanziaria in favore della Grecia.

Per superare questi inconvenienti è necessaria una duplice strategia: da un lato, rafforzare gli incentivi a cooperare e il controllo sull'effettiva adozione delle pratiche concordate. Dall'altro, puntare, in ambiti limitati, a una più ampia delega di poteri in favore di autorità sovranazionali.

Giulio Napolitano è ordinario di istituzioni di diritto pubblico all'Università di Roma Tre

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il 19 e 20 settembre a New York, presso la New York University School of Law, si svolgerà il seminario «The New Public Law in a Global (Dis)Order – A Perspective from Italy». All'iniziativa, ideata dall'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (Irpa) e dal Jean Monnet Center della New York University School of Law, prendono parte fra gli altri Sabino Cassese, Lorenzo Casini, Joseph H.H. Weiler, Richard B. Stewart, Giulio Napolitano, Stefano Battini, Luisa Torchia, Elena Mitzman, Elisa D'Alterio, Eyal Benvenisti, Ingo Venzke, Cesare Pinelli, Federico Fabbrini, Mattias Kumm, Pasquale Pasquino e Angelina Fisher.

