

Per una *governance* delle interdipendenze

Appunti per la Fabbrica del Programma

(24 febbraio 2005)

1. La riscoperta dell'interdipendenza

Il concetto di “interdipendenza globale” aveva ispirato l’agenda per un nuovo ordine economico internazionale negli anni Settanta ed era stato poi utilizzato ampiamente nel dibattito sul rinnovamento delle relazioni internazionali nella seconda metà degli anni Ottanta. Eclissato, nel decennio successivo dalla percezione distorta di un mondo pacificato all’insegna del libero mercato e della democrazia liberale, questo concetto ritorna oggi prepotentemente alla ribalta.

L’11 settembre, e la dinamica storica che ne è scaturita, hanno però attirato l’attenzione esclusivamente sulla *dimensione negativa* della interdipendenza: la globalizzazione dei rischi, delle paure e degli odi.

La riflessione del CeSPI si impernia sull’analisi delle interdipendenze transnazionali e globali, senza trascurarne la dimensione negativa, ma impegnandosi nella ricerca attiva di soluzioni innovative per la promozione di interdipendenze positive, di interazioni virtuose tra società, economie, sistemi politici.

La convinzione che ispira e guida questa ricerca è che una serie di beni pubblici fondamentali (pace, libertà, sicurezza, efficienza del mercato e stabilità finanziaria, equità e giustizia, sostenibilità ambientale, conoscenza), di cui le democrazie europee, singolarmente e in forma integrata, sono state formidabili promotrici, non possano che essere realizzati, oggi, attraverso forme più ampie di cooperazione internazionale.

2. Sfere di interdipendenza

A) lo spazio comunitario

In verità, all’interno dello spazio europeo integrato, la convinzione che possano esservi sinergie di enorme portata tra l’azione dei sistemi nazionali è radicata e, in molti settori, predominante. La stessa integrazione europea può essere descritta come un processo in cui la fiducia nella possibilità di costruire interdipendenze positive si è venuta allargando a sfere sempre nuove del vivere collettivo: dai pochi ambiti commerciali e produttivi delle origini, fino alle vastissime competenze delle istituzioni attuali.

E’ ormai un cardine della costruzione comunitaria il principio che *insieme* i paesi europei possano produrre più beni pubblici. Naturalmente, il cammino dell’integrazione è ancora lungo e

contrastato. Sui limiti e sulle forme della messa in comune (*pooling*) della sovranità, il dibattito è accesissimo. Tuttavia, il trattato costituzionale firmato il 29 ottobre 2004 fissa un compromesso sufficientemente alto da aprire ambiti di azione comune ampi e promettenti per gli anni a venire (lo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” e il rilancio del processo di Lisbona sono forse, da questo punto di vista, i *policy fields* più aperti e rilevanti).

B) La sfera di prossimità

La politica di vicinato dell’Unione europea, lanciata dalla Commissione europea nel marzo 2003, individua poi una sfera assai più ampia, in cui le interdipendenze ambientali, sociali ed economiche possono essere governate e indirizzate a obiettivi di mutuo beneficio. Nella prima formulazione della politica di vicinato, eccessivamente annacquata nelle elaborazioni successive, l’estensione alla macro-regione della *neighbourhood* europea delle 4 libertà costitutive della cittadinanza europea era coraggiosamente concepita come lo strumento fondamentale con cui favorire l’instaurazione di un sistema di interdipendenze positive.

C) La dimensione globale

Al di fuori della sfera di prossimità, tuttavia, la logica che tuttora domina le politiche estere europee e la stessa azione esterna dell’Unione è fondata principalmente sulla percezione delle interdipendenze negative e – pur con molte lacune e asimmetrie - di alcuni imperativi morali. L’impronta dominante di queste politiche rimane dunque essenzialmente duplice: *preventiva* (o difensiva) e *umanitaria*.

Questo tipo di politica, che si pone quali obiettivi programmatici quelli di “prevenire” e di “curare” i mali globali, risulta quasi inevitabilmente costretta a un atteggiamento reattivo rispetto alla strategia assai più proattiva e interventista degli Stati Uniti e non sufficientemente pronta a cogliere le opportunità di promuovere beni pubblici globali in sinergia con istanze, interessi e proposte che il “resto del mondo” avanza.

3. Ampliare la sfera di iniziativa europea

Il problema fondamentale dell’azione esterna europea, oggi, è come ampliare la sfera di iniziativa autonoma dell’UE, basandosi su strumenti diversi da quelli militari. L’alternativa è ovviamente fondata sulla attivazione di uno strumentario potenzialmente ricchissimo (politica commerciale, finanziaria, industriale, energetica, umanitaria, migratoria, di sicurezza, culturale, etc.) al fine di creare sistemi di interdipendenze positive capaci di prevalere sulle dinamiche disgregatrici generate da interessi di parte più o meno ristretti.

Il banco di prova più immediato e attualmente sotto i riflettori di questa concezione del ruolo dell’Europa è ovviamente la crisi nucleare iraniana, ma gli ambiti geopolitici che richiedono lo stesso tipo di visione e lo stesso livello di ambizione sono numerosi, a partire dalle relazioni con Russia e dal ruolo europeo nel sostegno al rilancio del processo di pace in Medio Oriente, dalle relazioni economiche e politiche con la dinamica regione asiatica, dal futuro del partenariato con i paesi africani e dalla costruzione di nuove relazioni con l’America latina.

4. L’Italia e il governo delle interdipendenze

La collocazione geografica dell’Italia (frontiera esterna dell’UE e faglia geo-economica tra nord e sud del mondo), la sua struttura demografica e produttiva, la sua elevata dipendenza energetica dall’estero, la stessa vocazione turistica del paese, sono altrettanti fattori di interdipendenza che richiedono di essere governati.

Nella mentalità collettiva del paese e in quella delle sue classi dirigenti, è pericolosamente diffusa e radicata una visione interamente negativa di tali interdipendenze: le migrazioni come minaccia, l’invecchiamento come destino senza scampo e catastrofico, l’integrazione commerciale come concorrenza sleale da parte delle economie dei paesi emergenti, e così via.

Evidentemente, un atteggiamento positivo e responsabile verso il futuro dell'Italia richiede di ripensare radicalmente questo sistema di vincoli esterni, andando invece alla ricerca di complementarità, sinergie, interdipendenze positive, circoli virtuosi.

In questa rifondazione concettuale e politica della collocazione internazionale dell'Italia occorre, ovviamente, andare al di là tanto dello spazio europeo integrato (anche se “reinventare” il nostro europeismo è indubbiamente un compito necessario) quanto della sfera di prossimità. L'Italia di oggi ha bisogno di idee, priorità e canali propri nei confronti dell'Africa, dell'Asia centrale e orientale, dell'America latina, anche se poi le “grandi politiche” nei confronti di queste aree saranno condotte in gran parte a livello europeo.

5. Cinque ambiti di azione prioritari

Quali sono e quali potrebbero essere gli obiettivi specifici di un'azione internazionale dell'Italia (in quanto sistema sociale, economico e istituzionale, dagli enti locali allo Stato) radicalmente rinnovata in base ai principi generali esposti? In base ai filoni di ricerca prevalenti al CeSPI, ne individuiamo essenzialmente cinque:

a) Promuovere e orientare la finanza internazionale per lo sviluppo

La stabilità finanziaria è un bene pubblico fondamentale per un ordine internazionale, quale quello attuale. L'instabilità finanziaria non deve però essere intesa come un semplice sottoprodotto tecnico della produzione di servizi finanziari; è piuttosto il risultato di fallimenti del mercato, un male che si propaga in più paesi, che alimenta fenomeni di azzardo morale, selezione avversa e razionamento del credito, crisi di panico che si autorealizzano. Oggi, l'instabilità finanziaria del sistema, che ha sempre caratterizzato il funzionamento dell'economia capitalista, colpisce in maniera più grave, ovviamente, soprattutto i paesi a basso e medio reddito e dimostra come la volatilità dei mercati sia diventata un fatto strutturale, reso possibile dall'assenza di regole certe e di strumenti che regolamentino le dinamiche di mercato ed i flussi finanziari internazionali. Il diffondersi su vasta scala di investitori istituzionali (legati ad esempio alla gestione dei fondi pensione) ha arricchito il mercato finanziario internazionale di nuove opportunità e nuovi rischi per la stabilità e per il finanziamento dello sviluppo di molti paesi – ad economia avanzata e non.

Attualmente, a livello internazionale, sollecitati dagli appuntamenti G7 e Nazioni Unite, si stanno discutendo diverse proposte per creare nuovi meccanismi in grado di aumentare e stabilizzare le risorse destinate allo sviluppo del Sud del mondo e poter così concorrere alla riduzione della povertà. Tali proposte includono:

- Tassazioni internazionali (su transazioni finanziarie, vendita di armi, emissioni di gas, ecc.);
- Cartolarizzazione degli Aiuti internazionali (International Financing Facility);
- Diritti speciali di prelievo del FMI per finanziare lo sviluppo;
- Maggior coordinamento politico nella lotta all'evasione fiscale;
- Aumento dei contributi volontari dei privati;
- Valorizzazione dei migranti e delle rimesse come risorse per lo sviluppo;
- Promozione di investimenti e consumo socialmente responsabili.

Su queste proposte l'Italia dovrà misurare la propria capacità di incidere sull'agenda internazionale e di orientare a fini di sviluppo i flussi finanziari pubblici e privati che si muovono dal proprio paese verso il resto del mondo.

b) Sostenere e responsabilizzare l'internazionalizzazione economica

Il processo di apertura verso l'estero da parte delle imprese e dei territori italiani, di natura sia mercantile o commerciale sia produttiva basata su investimenti all'estero, è un connotato qualificante della competitività di un sistema nell'attuale fase economica. In quest'ambito, è fondamentale coniugare la necessità di una politica di sostegno a favore di tale processo, che aiuti a

costruire una politica integrata di sistema (in particolare, raccordando sistema produttivo e sistema finanziario) e di lungo periodo, con quella di sviluppare le capacità tecniche e competenze necessarie, in grado di identificare le opportunità e i rischi sullo scenario globale e all'interno dei diversi paesi. Allo stesso tempo, la scelta strategica di posizionamento sul mercato internazionale deve rapportarsi in modo coerente con gli obiettivi della finanza per lo sviluppo, premiando in particolare l'area di una chiara responsabilità sociale, ambientale e di promozione dello sviluppo. La scelta, in altre parole, operata da imprese private di orientarsi verso il campo ormai vasto degli investimenti e della finanza etica a livello internazionale può offrire un valore aggiunto nella costruzione di partenariati internazionali, premiante anche sul piano commerciale, e deve essere incentivata.

c) Adottare l'approccio del co-sviluppo in materia migratoria

L'Italia si configura oggi come uno dei paesi di immigrazione più importanti del mondo avanzato (in termini di flussi, sebbene non ancora di *stock*). Continuiamo, però, a vedere l'immigrazione come una minaccia da evitare e, *nello stesso tempo*, come un male necessario, come una risorsa da sfruttare per lo stretto tempo e nei limiti in cui è necessaria. Trattando le migrazioni in base a questi presupposti, riduciamo l'impatto positivo della mobilità internazionale, tanto all'interno dei nostri confini, quanto nelle società di origine. Occorre una politica migratoria nuova, strettamente integrata con la politica estera e di cooperazione, che abbia come obiettivo centrale quello di massimizzare contestualmente la ricaduta positiva delle migrazioni sui contesti di origine e di destinazione. Aspetti chiave di questa politica devono essere la facilitazione della mobilità, l'inclusione civile e politica, la valorizzazione delle rimesse e delle risorse umane dei migranti.

d) La costruzione di un *welfare* transnazionale

La scelta strategica di una politica di relazioni internazionali orientata a promuovere le interdipendenze positive rappresentate dai beni pubblici globali ha come corollario la possibilità di concorrere di fatto alla costruzione di una nuova versione di *welfare*, che superi al contempo gli approcci del pianificatore benevolo e della riforma guidata dal mercato.

Dinanzi ad una tensione sempre più forte tra i regimi di *welfare* tradizionalmente fondati sullo statonazione e quelli centrati sui meccanismi e le soluzioni di mercato, sta emergendo un nuovo processo teso a decentralizzare la prestazione di *welfare* sociale: la globalizzazione favorisce l'entrata in scena di nuovi attori e istituzioni che influenzano la costruzione sociale delle politiche pubbliche a favore dei gruppi vulnerabili: da una parte, i governi locali decentrati, che assumono sempre più responsabilità nei confronti dei temi sociali, senza però adeguate risorse finanziarie; e dall'altra, gli attori che operano a livello transnazionale, cioè a cavallo dei confini nazionali.

Si calcola, ad esempio, che quasi 1% degli abitanti attuali della penisola siano stranieri impiegati in lavori domestici e di cura alla persona. Questa cifra, già enorme, è destinata a crescere ancora, per effetto sia del generale invecchiamento della popolazione, sia di un auspicabile aumento del tasso di occupazione femminile. Nel breve termine, la ampia disponibilità di lavoro straniero a basso costo è di grande vantaggio per il paese, ma nel lungo periodo si potrebbe rivelare un fattore gravemente penalizzante. I bacini migratori da cui attingiamo in questa fase hanno un potenziale ampio, ma comunque limitato. La sostenibilità del modello attuale è compromessa anche dagli effetti di *care drain* socialmente destabilizzanti che questo tipo di migrazione dei *care-givers* tradizionali può generare nei paesi di origine. Infine, il ricorso massiccio e sregolato al lavoro migrante disincentiva brutalmente l'investimento in innovazione amministrativa (per es. reti di assistenza a domicilio per anziani, ma anche asili-nido e altri servizi di supporto a giovani famiglie).

L'internazionalizzazione dei meccanismi di *welfare* è inarrestabile e largamente positiva, ma va governata con lungimiranza.

e) Sicurezza integrata

L'Italia, con le sue organizzazioni criminali storiche, è stata un grande esportatore di illegalità nel mondo avanzato. Oggi, di fronte a fenomeni nuovi, preoccupanti per quanto insufficientemente

studiati, di illegalità transnazionale, l'Italia manca del tutto di una strategia di promozione efficace della legalità internazionale. Occorre non solo riprendere l'iniziativa in sede europea (l'isolamento italiano sul mandato di cattura europeo è solo la punta di un *iceberg*) e mondiale (della Corte penale internazionale, in Italia, dove il trattato è stato firmato, non si parla più; la Convenzione di Palermo del 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale e i protocolli allegati in materia di traffico di migranti e tratta di donne sono ancora in attesa di ratifica), ma anche nei rapporti bilaterali con molti paesi in transizione e in via di sviluppo. La linea attualmente predominante, fondata sulle espulsioni di massa e su accordi di cooperazione penitenziari di dubbia costituzionalità non è solo costosa e spesso lesiva dei diritti fondamentali, ma rischia di essere controproducente.