



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Lucio Levi

La guerra dei dazi e il ruolo della WTO

Luglio 2018 - n. 36





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

LUCIO LEVI è stato Professore di Scienza Politica e Politica Comparata all'Università di Torino e Presidente del Movimento Federalista Europeo (dall'aprile 2009 al marzo 2015).

La guerra dei dazi e il ruolo della WTO

Lucio Levi

La storia si ripete?

Il 1° giugno 2018 Donald Trump ha confermato la decisione, annunciata l'8 marzo, di imporre nuovi dazi del 25% sulle importazioni di acciaio e del 10% su quelle di alluminio nei confronti dell'UE, del Canada, del Messico e del Giappone. Nello stesso tempo, dal 6 luglio gli Stati Uniti hanno fatto entrare in vigore tariffe protettive del 25% sulle importazioni dalla Cina per un gettito stimato di 50 miliardi di dollari all'anno. I prodotti cinesi oggetto dei dazi appartengono tutti ai settori della tecnologia di avanguardia: l'informatica, le telecomunicazioni, le biotecnologie, l'aerospaziale, la robotica, l'intelligenza artificiale. Dunque l'obiettivo non è solo quello di riequilibrare il deficit della bilancia commerciale degli Stati Uniti, ma anche quello di contrastare il sorpasso della Cina nei settori determinanti per il progresso dell'intero genere umano.

L'offensiva protezionistica di Trump mira a colpire contemporaneamente quattro interlocutori: l'UE, che è la più importante area commerciale del mondo, il Canada e il Messico, i due partner del NAFTA (l'organizzazione di libero scambio dell'America del Nord), il Giappone e la Cina, il paese che ha tratto i maggiori benefici dall'apertura del mercato mondiale

e dalla globalizzazione. Il filo conduttore della politica di Trump è la demolizione dell'architettura del commercio internazionale e l'abbandono del multilateralismo, che gli Stati Uniti hanno costruito insieme agli alleati dell'Europa occidentale dopo la seconda guerra mondiale, nella convinzione che il bilateralismo li avvantaggi.

Ciò che suscita allarme è che questi dazi possano essere il primo gradino di una escalation destinata a inasprirsi, a colpire altri prodotti e altri paesi (per esempio, Trump ha ventilato l'imposizione di altri dazi sulle automobili europee e giapponesi), a provocare ritorsioni e a innescare una vera e propria guerra commerciale. La Cina e l'UE hanno reagito con altri dazi. Il nazionalismo e il protezionismo sono espressione di un orientamento politico che potrebbe portarci indietro ai disastri sperimentati all'epoca delle guerre mondiali. Purtroppo molti dei principali avvenimenti degli ultimi anni vanno in questa direzione. Dopo il fallimento dei negoziati per il trattato transatlantico (TTIP) di libero commercio, Trump ha silurato quello del Pacifico (TPP). Sono questi i due principali accordi commerciali che si stavano negoziando a livello internazionale il cui proposito era quello di esplorare alternative all'arretramento del processo di globalizzazione. Inoltre, il voto del popolo britannico per l'uscita dall'UE, è espressione di quanto forte sia l'illusione che la chiusura e il sovranismo rappresentino un'alternativa alla globalizzazione non governata. Infine i partiti populistici contrari alla globalizzazione stanno guadagnando terreno e hanno conseguito dovunque crescenti successi elettorali. Sono tutti segni significativi di un diffuso scontento, che mostrano che c'è qualcosa di sbagliato nel tipo di globalizzazione che abbiamo sperimentato fino ad ora.

Sembrava che il mondo avesse superato la bufera della crisi finanziaria ed economica del 2007-2008 senza ripetere gli errori del passato, vale a dire senza ricorrere al protezionismo, che nel periodo tra le due guerre mondiali determinò il crollo dell'interscambio mondiale ai minimi storici. Invece, proprio ora che si consolida la ripresa economica, Mario Draghi ha avvertito che la crescita è minacciata da due fattori imputabili agli Stati Uniti: l'aumento del protezionismo e la volatilità del cambio euro/dollaro dovuta alle manovre sui cambi del governo americano per conquistare competitività sui mercati internazionali¹. La memoria della crisi del 1929, che distrusse milioni di posti di lavoro in America e in Europa, non è servita a fermare Trump. È a rischio il processo di globalizzazione come l'abbiamo conosciuto negli anni passati, un processo basato sul multilateralismo e sull'apertura dei mercati.

La soluzione del conflitto tra UE e Stati Uniti è complicata dal fatto che Trump ha legato il provvedimento sui dazi a esigenze di sicurezza nazionale. "L'acciaio serve a costruire navi da guerra e l'alluminio aerei militari. Vogliamo utilizzare acciaio e alluminio americani". Anche se gli Stati Uniti sono il maggiore importatore di acciaio e di alluminio al mondo, l'argomentazione di Trump è palesemente infondata perché non è rivolta solo alla Cina, che può essere considerata come un concorrente sul piano politico, ma anche ad alleati, come gli Stati membri dell'UE e del NAFTA.

Il Dipartimento della difesa degli Stati Uniti ha messo in dubbio la giustificazione dei dazi sulla base di ragioni di sicurezza nazionale. Infatti le esigenze militari richiedono non più del 3% della produzione nazionale di acciaio e di alluminio. In realtà, l'iniziativa di Trump nasconde l'obiettivo di intavolare negoziati bilaterali (fuori dalla *World Trade Organization*

- WTO) per indurre gli europei a partecipare in modo più sostanzioso al bilancio della NATO e in ultima analisi dividere l'UE e scardinarla.

Dal canto suo, l'UE ha messo in guardia Washington dalla tentazione di dividere gli europei. Le relazioni commerciali esterne sono infatti una competenza esclusiva dell'UE, che consente alla Commissione europea di rappresentare tutti gli Stati membri nei negoziati commerciali. E l'UE non solo ha dimostrato di possedere la coesione necessaria per resistere al tentativo di Trump di dividerla, ma ha anche deciso di presentare ricorso contro gli Stati Uniti davanti alla WTO. È questa l'organizzazione nel cui ambito i conflitti commerciali possono trovare una composizione. L'UE, prima potenza commerciale del mondo e promotrice della WTO, sa che, se vuole avere una effettiva influenza sul piano internazionale, deve procedere unita. Questa è la via che l'UE deve percorrere se vuole contrastare l'unilateralismo del governo americano. Lungo questa via essa può trovare molti alleati, in primo luogo la Cina, che ha un vitale interesse a mantenere l'apertura dei mercati.

Non va dimenticato tuttavia che l'ultimo ciclo di negoziati multilaterali che si sono svolti in seno alla WTO – il Doha Round – è stato sospeso per un tempo indefinito a causa della difficoltà di conciliare gli interessi del potere declinante dei paesi industrializzati con quelli dei paesi emergenti, che sono i nuovi protagonisti dell'economia e della politica mondiale. Bisogna inoltre considerare che i tempi decisionali della WTO sono lunghissimi. Quando Bush nel 2002 impose il dazio sull'acciaio, la WTO impiegò quasi due anni per dichiarare illegale quel provvedimento. È da temere che, se e quando ci fosse un giudizio della WTO sul caso dei dazi degli Stati Uniti, questo arrivò troppo tardi, perché, nel frattempo, si potrebbe

essere scatenata una guerra commerciale dagli effetti irreversibili, dalla quale il mondo intero avrebbe tutto da perdere. In definitiva, mentre Trump si inoltra risolutamente sulla via del protezionismo e imbocca una rotta di collisione con le regole del commercio internazionale garantite dalla WTO, l'UE progetta una riforma della WTO e il suo rafforzamento, proposito confermato nelle Conclusioni diffuse il 28 giugno scorso al termine della riunione del Consiglio europeo.

Una iniziativa contro corrente: la creazione di un'area di libero scambio africana

È significativo che negli stessi giorni in cui l'amministrazione Trump ha ordinato l'imposizione di nuovi dazi per porre limiti al commercio globale, 44 capi di Stato e di governo africani abbiano firmato un accordo – l'AfCFTA (*African Continental Free Trade Area*) – che li impegna a eliminare le barriere tariffarie sul 90% degli scambi tra i paesi africani e a creare un'area di libero scambio pan-africana. Si tratta di un accordo storico, il più grande accordo commerciale da quando è stata istituita la WTO. È un'iniziativa che va contro corrente, si sviluppa sulla scia del modello dell'UE, non è stata imposta dall'esterno, ma è nata in seno all'Unione africana. Essa può svolgere la funzione di motore dello sviluppo dell'Africa tramite la cooperazione multilaterale tra tutti gli Stati del continente e la creazione di una struttura industriale indipendente. Non c'è da stupirsi che due tra gli Stati più importanti del continente – la Nigeria e il Sud Africa – non abbiano sottoscritto l'accordo, perché possiedono un più ampio margine di autonomia rispetto agli altri paesi africani. Ma i vantaggi derivanti dalla partecipazione a un mercato di dimensioni continentali sono troppo grandi per ipotizzare che ne possano rimanere fuori.

Il progetto è parte di un disegno più ampio, che comprende un accordo per la libera circolazione delle persone, stipulato anch'esso il 21 marzo scorso, tra 29 Stati africani e quello di più lungo periodo per l'unione monetaria. L'ottimismo che ispira queste decisioni è il frutto di una nuova situazione di cui l'Africa ha colto prima di altri le potenzialità. Il superamento della crisi economica globale e i progetti di rilancio dell'unificazione europea hanno gonfiato le vele dell'Unione africana.

I benefici del liberismo internazionale e le ragioni del protezionismo

Il conflitto sui dazi ha portato alla luce uno scontro tra due visioni opposte del commercio internazionale: da una parte, il libero scambio e il multilateralismo, dall'altra, il protezionismo e l'unilateralismo. L'obiettivo degli architetti dell'ordine mondiale costruito alla fine della seconda guerra mondiale era di spingere gli Stati a cooperare attraverso le istituzioni internazionali e più specificamente di mettere le istituzioni di Bretton Woods al servizio della apertura dei mercati e quelle dell'ONU al servizio della pace. È noto che le organizzazioni internazionali non hanno un potere proprio, ma riflettono i rapporti di potere tra gli Stati membri. Il ruolo dominante acquisito dagli Stati Uniti attraverso il dollaro e l'armamento nucleare assicuraron l'ordine economico e politico mondiale, anche se inevitabilmente si trattava di un ordine di carattere imperiale, sia pure di un impero democratico.

Dal 1948, quando fu istituito il GATT, al 1990 il commercio mondiale è cresciuto a una media annuale vicina al 7%, più veloce degli anni seguenti, che siamo abituati a considerare gli anni d'oro della globalizzazione. Parallelamente le tariffe doganali, che nel 1946 ammontavano al 50% del valore dei

prodotti importati, oggi si sono ridotte a circa il 3%. D'altra parte, la protezione delle industrie nascenti dei paesi in via di sviluppo era considerata compatibile con le regole del GATT, che tuttavia non riuscì ad assicurare a questi paesi condizioni eque di accesso al mercato mondiale. Di conseguenza, essi crearono la loro organizzazione, la *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), nell'ambito della quale praticarono una politica di protezione delle loro industrie, la condizione per rendere competitive le industrie nazionali nel mercato mondiale e sostituire le importazioni con beni e servizi prodotti a livello nazionale.

Non è vero che il libero scambio porti sempre benefici a tutti. Il protezionismo è una politica largamente adottata dai paesi in via di sviluppo per prepararli a competere nel mercato internazionale. Fu adottato per la prima volta dagli Stati Uniti alla fine del 18° secolo, per consentire al nascente sistema industriale americano di diventare competitivo con l'industria britannica, poi dalla Germania e dal Giappone alla fine del 19° secolo, e infine dalla Cina e dall'India alla fine del 20° secolo. Nel 20° secolo, quando il centro del potere economico e politico del mondo si è spostato da Londra a New York e Washington, gli Stati Uniti divennero, come un tempo l'Impero britannico, fautori del liberismo internazionale, il veicolo per affermare e mantenere la propria superiorità politica, economica e tecnologica. Oggi, che sono una potenza in declino, gli Stati Uniti difendono quanto resta del loro predominio con il protezionismo.

Una difesa degli argomenti a favore del protezionismo è stata proposta da due autori il cui pensiero è legato al federalismo: Hamilton, il teorico del protezionismo americano, e List, di quello tedesco. Il primo fu uno dei padri fondatori della

prima federazione, gli Stati Uniti d'America, il secondo giunse alla conclusione che la contraddizione tra gli interessi dei liberisti e quelle dei protezionisti avrebbe potuto essere superata solo nell'ambito di un ordine federale mondiale. Entrambi hanno messo in evidenza che l'organizzazione del mondo in Stati sovrani – e i rapporti di forza e i conflitti di interesse che ne derivano – impediscono che gli scambi commerciali avvengano in condizioni di uguaglianza. Se non si voleva condannare gli Stati Uniti e la Germania al sottosviluppo, solo il protezionismo avrebbe consentito alle industrie nascenti di quei paesi di diventare competitive con quelle britanniche. Per le stesse ragioni la WTO ha previsto un trattamento differenziato tra paesi emergenti e paesi sviluppati. Ma quegli accordi nel complesso non hanno penalizzato gli Stati Uniti, che hanno ottenuto la facoltà di mantenere alti sussidi a favore dell'agricoltura. Una piena reciprocità e una totale simmetria nelle regole del commercio internazionale non sarebbe una soluzione equa, perché penalizzerebbe i paesi in via di sviluppo. Non è facile definire regole eque quando il divario di sviluppo tra i paesi è molto profondo. Il reddito pro capite della Cina è tuttora un quinto di quello degli Stati Uniti. Un trattamento differenziato a favore della Cina resta dunque giustificato.

Ma una volta che i paesi più arretrati siano usciti dal sottosviluppo, resta da risolvere il problema della convivenza pacifica di questi Stati con quelli più avanzati. List ha affermato che “la forma più elevata di associazione tra individui è quella dello stato, della nazione; la più elevata che si possa immaginare è quella del genere umano”. Di conseguenza, per porre fine ai conflitti nazionali e alle guerre, è necessaria “l'unione di tutte le posizioni sotto un comune regime politico”, in modo da risolvere “la questione se e come le nazioni si potrebbero unire in una federazione, e come si dovrebbe sostituire alle armi il

giudizio legale quando si tratta di giudicare le differenze che possono sorgere tra nazioni indipendenti”².

Governare il multipolarismo politico e la globalizzazione economica

Poiché la Federazione mondiale è un lontano fine ultimo, il problema che nella nostra epoca deve essere affrontato è quello di definire le tappe della transizione verso quel traguardo. A differenza dai precedenti cicli della politica mondiale, in cui l'ordine internazionale si fondava sulla stabilità egemonica di una sola grande potenza – prima la *pax britannica* nel sistema europeo delle potenze, poi la *pax americana* nel sistema mondiale – oggi sono intervenuti due nuovi fattori che hanno alterato profondamente le condizioni necessarie a mantenere l'ordine internazionale.

In primo luogo, all'arretramento del potere americano nel mondo corrisponde una redistribuzione del potere tra una pluralità di attori globali nessuno dei quali ha le risorse per aspirare all'egemonia mondiale. Se questa tendenza sarà confermata, si potrà affermare che la guerra fredda è stata l'ultimo conflitto vecchio stile per l'egemonia mondiale e che il mondo sta entrando in un'era post-egemonica. Il ritorno della politica di potenza, che sembra caratterizzare le relazioni internazionali dei nostri giorni, è la conseguenza transitoria del vuoto di potere creato dal declino dell'influenza degli Stati Uniti in particolare nel Mediterraneo e nel Medio Oriente. Possiamo quindi concludere che, d'ora innanzi, per assicurare l'ordine internazionale, sarà necessario affidarsi alla cooperazione fondata sul diritto tra i protagonisti della politica mondiale e al multilateralismo tra i principali attori del sistema economico internazionale nell'ambito delle istituzioni

internazionali: la *Bank for International Settlements* (BIS) per promuovere la stabilità monetaria e finanziaria, l'*International Monetary Fund* (IMF) per aiutare gli Stati membri a fare fronte alle crisi economiche, la WTO per fornire le regole del commercio internazionale e le conferenze mondiali sul clima, altrimenti note come Conferenze delle Parti (COP), per proteggere l'ambiente.

In secondo luogo, il processo di globalizzazione ha ridotto progressivamente il potere e la sovranità di tutti gli Stati, anche di quelli che eravamo abituati a considerare superpotenze. I governi nazionali hanno dovuto fare fronte a una sfida senza precedenti: contendere agli attori non statali – in primo luogo la finanza globale, le aziende multinazionali, ma anche la criminalità organizzata e il terrorismo internazionale – il potere di decisione a livello internazionale. La ricchezza privata si è globalizzata, mentre gli Stati, cui spetterebbe il compito di redistribuirla, sono rimasti nazionali. La politica ha abdicato alla responsabilità di governare l'economia e il suo ruolo si è ridotto a quello di esecutrice degli orientamenti prevalenti nel mondo economico. Stiamo attraversando il periodo terminale di un'epoca in cui hanno prevalso progressivamente gli interessi privati su quelli collettivi, la politica è assoggettata all'economia, lo Stato ha ceduto al predominio dei mercati, l'economia finanziaria domina su quella reale.

Gli Stati Uniti dopo la seconda guerra mondiale: dal liberismo al protezionismo

In particolare gli Stati Uniti, che durante la guerra fredda avevano adempiuto al compito di stabilizzare l'ordine mondiale e di garantire l'apertura dei mercati, non riescono più a esercitare il ruolo di gendarme e banchiere del mondo. Sul

piano militare stanno arretrando su tutti i fronti, lasciando un vuoto di potere – particolarmente pericoloso nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, dove sono in corso diverse guerre locali – che solo un'Europa capace di parlare con una sola voce potrebbe colmare. Sul piano monetario la dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro del 1971 ha aperto la strada al multipolarismo monetario con l'affermazione prima dell'euro e poi del renminbi. Sul piano economico gli Stati Uniti, che alla fine della seconda guerra mondiale rappresentavano da soli oltre la metà dell'economia mondiale e possedevano gran parte delle riserve auree, oggi rappresentano il 24% del prodotto interno lordo mondiale. Essi hanno abdicato alla responsabilità di governare il mercato mondiale a favore delle grandi concentrazioni finanziarie e produttive multinazionali e hanno spalancato le porte alla teoria e alla pratica del neo-liberismo secondo cui il mercato sarebbe un meccanismo capace di autoregolarsi e il libero gioco delle forze del mercato promuoverebbe la diffusione universale della libertà, della prosperità e della pace. La crisi finanziaria ed economica globale ha segnato il fallimento dell'ideologia neo-liberista. La politica, che aveva rinunciato a svolgere la sua funzione regolatrice dell'economia e della società, sta tornando a occupare la scena.

Se vuole governare il mondo, la politica deve riprendere il sopravvento sui mercati. Per perseguire questo obiettivo, è necessario rafforzare e democratizzare le organizzazioni internazionali regionali e mondiali, in modo da costituzionalizzare le relazioni internazionali. Le organizzazioni internazionali sono infatti la risposta a problemi che non hanno una soluzione nazionale e che i governi non riescono a risolvere da soli.

Due risposte si contendono il campo: il nazionalismo e il globalismo. Il nazionalismo rappresenta un ritorno al passato e la minaccia di andare incontro alle sciagure che l'hanno accompagnato. Dopo la caduta del muro di Berlino, che aveva acceso la speranza nell'inizio di un'era di pace, in Europa e negli altri continenti sono sorti nuovi muri per arginare i flussi migratori provenienti dai paesi più poveri. Il muro è il simbolo della regressione all'infanzia felice quando lo Stato-nazione offriva protezione contro il nemico che assediava i confini. Ma dobbiamo ricordarci che chi non ha imparato le lezioni della storia è condannato a ripetere gli stessi errori. L'unica alternativa al ritorno del nazionalismo è l'adeguamento delle istituzioni politiche alle dimensioni assunte dall'economia e dalla società in modo da rendere possibile il governo della globalizzazione. Nella transizione verso il nuovo ordine mondiale gli Stati Uniti e la Russia rappresentano il vecchio ordine, cavalcano l'onda del nazionalismo con il proposito di difendere vecchi privilegi. Ma nel lungo termine i loro sforzi sono votati alla sconfitta perché non si può andare contro il corso della storia.

Dall'altra parte, la Cina e l'UE hanno un interesse vitale a mantenere l'apertura dei mercati, ma anche a regolarne il funzionamento e a correggerne le distorsioni. Si tratta di valorizzare l'esperimento dell'UE, il quale, per quanto incompiuto, ha dimostrato di essere capace di governare uno spazio multinazionale tramite istituzioni che hanno sviluppato la tendenza a evolvere in senso federale. Più specificamente, l'UE ha saputo coniugare i principi dell'economia di mercato con quelli dello Stato di diritto e del costituzionalismo e li ha estesi sul piano europeo. Se saprà diventare un attore globale capace di parlare con una sola voce, acquisirà il potere di promuovere i valori democratici fuori dai propri confini sia

dove la democrazia non è mai stata messa in pratica (Cina, Arabia Saudita, Corea del Nord, Sudan ecc.) sia dove sta arretrando (Russia, Turchia, Ungheria, Polonia ecc.) nel quadro di una globalizzazione governata. Sul piano mondiale si delinea dunque una nuova linea di divisione tra le forze della conservazione e quelle del progresso, che riecheggia quella tracciata dal *Manifesto di Ventotene*: la linea di divisione tra nazionalismo e federalismo.

I vincitori e i perdenti della globalizzazione

La globalizzazione, come tutti i processi di allargamento dei mercati e di espansione degli scambi commerciali, ha rappresentato uno dei fattori propulsivi più potenti della crescita dell'economia mondiale. Essa ha determinato lo sviluppo dell'industrializzazione, un tempo limitato all'Europa occidentale e all'America del nord, al resto del mondo, avviando a superamento i tradizionali rapporti tra centro e periferia e spostando il baricentro dell'economia mondiale dall'Atlantico al Pacifico. Il reddito pro capite nei paesi emergenti è aumentato impetuosamente. Secondo i dati della Banca mondiale³, la percentuale della popolazione mondiale che viveva in condizioni di estrema povertà (\$ 1.90 al giorno) nel 1990 ammontava al 37.1% nel 2015 si è ridotta al 9.6% ed è ormai concentrata nell'Africa sub-sahariana e nell'Asia meridionale. Con la globalizzazione il peso relativo del mondo occidentale – il cui predominio è al tramonto – si è indebolito rispetto ai paesi emergenti, soprattutto ai nuovi protagonisti dell'economia e della politica mondiale, la Cina e l'India. Se le condizioni di vita di tanta parte dell'umanità sono migliorate così rapidamente, lo si deve soprattutto all'apertura dei mercati che ha consentito di generalizzare i vantaggi del progresso tecnologico e ciò è sufficiente a giustificare gli sforzi volti a combattere il protezionismo.

Tuttavia, la globalizzazione non ha prodotto maggior benessere per tutti. In mancanza di un governo che ne correggesse le distorsioni, essa è stata fonte di squilibri e ingiustizie. L'economia di mercato non tende spontaneamente all'equilibrio. Al contrario, il sistema economico tende allo squilibrio e necessita di meccanismi regolatori (le istituzioni giuridiche e politiche) che ne correggano le distorsioni. Il GATT con la clausola della nazione più favorita e la WTO con il suo organismo per soluzione dei conflitti hanno svolto questa funzione a difesa di un liberismo internazionale regolamentato. La crisi finanziaria ed economica del 2007-2008, la più severa crisi che l'economia capitalistica abbia dovuto affrontare, ha mostrato in modo incontestabile che i mercati non si autoregolano, come pretendono i sostenitori dell'ideologia neo-liberistica, ma devono essere disciplinati da regole.

La globalizzazione non governata ha privilegiato i valori della proprietà privata, dell'arricchimento personale e del consumismo, ha incoraggiato lo sviluppo di un'economia basata sul debito, ha giustificato le disuguaglianze sociali, ha lasciato indietro buona parte dei ceti medi e degli operai, ha ampliato la possibilità di evadere le tasse, ha favorito una enorme concentrazione di ricchezza nelle mani di pochi nell'ambito di società sempre più diseguali, ha ridotto il potere delle rappresentanze collettive dei lavoratori (i partiti e i sindacati sono organizzati sul piano nazionale), ha ampliato lo spazio operativo delle organizzazioni criminali e terroristiche.

Anche lo spazio della democrazia, che si ferma tuttora ai confini tra gli Stati, si è talmente ristretto che governa ormai aspetti secondari della vita politica. Le decisioni da cui dipende il destino dei popoli, come la sicurezza, il governo dell'economia globale, la giustizia internazionale o la protezione

dell'ambiente, tendono a sfuggire al controllo delle istituzioni rappresentative. C'è la sensazione largamente condivisa tra i cittadini che le decisioni più importanti si siano trasferite dalle istituzioni sotto il loro controllo verso centri di potere internazionali privi di ogni forma di supervisione democratica. Così la globalizzazione determina la crisi della democrazia. Ed è giusto domandarsi per quanto tempo la democrazia potrà sopravvivere in un mondo in cui i cittadini sono esclusi dalla partecipazione alle decisioni che determinano il loro destino. Di conseguenza, la scelta cruciale del nostro tempo consiste nella globalizzazione della democrazia. Altrimenti la globalizzazione distruggerà la democrazia.

Rafforzare e democratizzare l'IMF e la WTO per governare la globalizzazione

Il primo problema al quale la politica è chiamata a fare fronte è il governo della globalizzazione. Esso può essere affrontato principalmente nell'ambito di due istituzioni – l'IMF e la WTO – progettate appositamente per disciplinare il funzionamento del mercato globale. Dopo la fine della guerra fredda e dell'ordine mondiale bipolare, le organizzazioni regionali si presentano (insieme agli Stati di dimensioni macro-regionali) come i pilastri dell'emergente nuovo ordine multipolare e come un'alternativa ai limiti della attuale struttura dell'ONU, e delle altre organizzazioni internazionali, basata sulla frammentazione tra un ingestibile numero di Stati con le più diverse dimensioni. Il regionalismo, introducendo un livello di governo intermedio tra lo Stato nazionale e l'ONU, è un metodo per riorganizzare il potere che consente di ridurre il numero degli attori del sistema internazionale degli Stati: senza eliminare il livello nazionale di governo, permette di semplificare e di rendere più efficace la cooperazione internazionale. Ma soprattutto

esso costruisce istituzioni che limitano il potere degli Stati nazionali e arginano la diffusione della violenza di cui gli Stati nazionali sono il veicolo. L'esempio dell'UE indica alle altre organizzazioni internazionali la strada per estendere i principi dello Stato di diritto e della democrazia rappresentativa a livello internazionale.

La WTO persegue l'obiettivo di ridurre le tariffe doganali e gli altri ostacoli agli scambi. Ma ci sono beni pubblici che il mercato non può assicurare, per esempio la piena occupazione, la protezione dell'ambiente e della salute, il contrasto alla formazione di posizioni dominanti, il superamento degli squilibri territoriali e sociali. È desiderabile che la WTO, sulla base del modello dell'evoluzione istituzionale dell'UE dall'integrazione negativa (rimozione degli ostacoli alla mobilità dei fattori di produzione) all'integrazione positiva (attivazione di politiche comuni atte a correggere le distorsioni del mercato), sviluppi le proprie competenze negli ambiti sopra ricordati. In questa prospettiva, l'attribuzione di un'autorità antitrust analoga a quella della Commissione europea consentirebbe alla WTO di contrastare la formazione di posizioni dominanti sul mercato mondiale.

La WTO è parte del sistema delle Nazioni Unite, che include un ampio gruppo di istituzioni internazionali frammentate e non coordinate tra loro. Invece i problemi del commercio internazionale dovrebbero essere affrontati in modo coordinato con i temi degli investimenti (*World Bank*), del sostegno finanziario ai paesi in via di sviluppo (IMF), dell'ambiente (UNEP), del lavoro (ILO), dell'agricoltura (FAO), della salute (WHO) e così via. In definitiva, la liberalizzazione del commercio internazionale deve essere resa compatibile e coerente con i principi di uno sviluppo equo e sostenibile.

La crisi finanziaria ed economica e i cambiamenti climatici hanno attirato l'attenzione del mondo politico e della società civile sulla proposta di istituire delle tasse globali. Innanzi tutto la tassa sulle transazioni finanziarie penalizzerebbe la speculazione finanziaria e contribuirebbe a fare pagare i danni della crisi economica alle oligarchie finanziarie. D'altra parte, la carbon tax scoraggerebbe l'uso dei carburanti fossili e promuoverebbe la transizione verso le energie rinnovabili.

Due passi importanti verso il consolidamento del multipolarismo monetario sono rappresentati dalla prospettiva di una rappresentanza unica dei paesi dell'eurozona nell'IMF, da realizzare al più tardi entro il 2025, il secondo è l'avvenuta inclusione del renminbi nel paniere degli SDR (diritti speciali di prelievo), che dovrebbe sostituire il dollaro come moneta di riserva mondiale. È la premessa per arrivare a una riforma che assicuri la stabilità e l'equità del sistema. Un numero crescente di paesi tende a sganciarsi dal dollaro nel finanziamento delle transazioni commerciali a cominciare dalla fatturazione delle materie prime e soprattutto il petrolio.

La rappresentanza unica dell'UE nelle organizzazioni economiche internazionali può costituire la premessa per attribuire all'Europa un seggio nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU e aprire la via alla trasformazione di questo organismo nel Consiglio delle grandi regioni del mondo. In questo modo tutti gli Stati, e non solo i più potenti, sarebbero rappresentati in quella sede attraverso la loro unione regionale. È questa la premessa per fondare l'ordine internazionale sul diritto e aprire la via alla costituzionalizzazione delle relazioni internazionali. Come la creazione dell'euro ha rappresentato la premessa per una rappresentanza unica dei paesi dell'eurozona nell'IMF, così la creazione di un'Unione europea della

sicurezza e della difesa sarà la condizione per l'attribuzione all'UE di un seggio permanente nel Consiglio di sicurezza.

Una iniziativa dell'UE per democratizzare la WTO

Ciò che è mutato radicalmente con l'elezione di Trump è la scelta del nazionalismo, del protezionismo e dell'unilateralismo, che segnano una inversione di tendenza rispetto alla lunga fase storica, cominciata alla fine della seconda guerra mondiale, in cui gli Stati Uniti si presentavano come i campioni del mondo libero e del libero scambio. In altre parole, ciò che ha accompagnato il declino dell'influenza internazionale americana è stata la rinuncia a guidare il mondo con una grande idea valida non solo per gli Stati Uniti, ma anche per gli altri popoli. È una tendenza che è stata accelerata dalla disgregazione del mondo comunista e dal processo di globalizzazione e che ha determinato una inversione di rotta nella politica estera americana.

Solo l'UE con le sue istituzioni sovranazionali, che hanno assicurato uno dei più lunghi periodi di pace conosciuto dal continente nel corso della sua storia, con il suo Parlamento, che rappresenta il primo esperimento di democrazia internazionale e con il suo mercato integrato di dimensioni continentali e la moneta unica, che hanno assicurato stabilità e prosperità a mezzo miliardo di europei, può aspirare a rappresentare e promuovere i valori del mondo libero. Sono questi i principi sui quali si fonda la superiorità del modello europeo. Esso contiene una proposta alternativa alla dimensione puramente militare dell'ordine internazionale che i governi americani dei due Presidenti Bush hanno coltivato.

Il processo di globalizzazione non riguarda solo i flussi commerciali, ma anche molti altri aspetti della vita politica,

economica e sociale, come la sicurezza, le questioni monetarie e finanziarie internazionali, la povertà, i diritti umani, l'ambiente, la salute, l'istruzione e così via. Ad esempio, la più recente tra le organizzazioni economiche e sociali internazionali, la WTO, non si occupa solamente di commercio, ma anche dei nuovi temi ad esso collegati come la disoccupazione, le migrazioni internazionali, i diritti sociali, il lavoro minorile, la salute, l'ambiente, ecc. Tutti questi temi includono i vari aspetti del lavoro delle organizzazioni economiche internazionali, che però non trovano risposte adeguate a causa della mancanza dei poteri necessari ad affrontarli nel loro insieme e della pluralità degli organismi che hanno titolo ad occuparsene. Sarà quindi necessario conferire maggiori poteri alle nuove istituzioni economiche internazionali, nonché creare un centro di coordinamento delle varie funzioni attualmente disperse tra le tante istituzioni che operano indipendentemente le une dalle altre (G7, G20, IMF, *World Bank*, WTO, ILO, UNEP, ecc.).

I processi di integrazione regionale e di globalizzazione indeboliscono le istituzioni democratiche nazionali e fanno crescere il bisogno di democrazia internazionale. Più si rafforzano le istituzioni internazionali più diventa necessario rafforzare i meccanismi di legittimazione democratica destinati a controllarle. L'analisi delle strutture delle organizzazioni internazionali mostra che queste sono macchine diplomatiche entro le quali i governi cooperano. Solo recentemente alcune di esse si sono arricchite di strutture parlamentari, che rappresentano la risposta dei parlamenti nazionali al processo di globalizzazione e all'erosione del loro potere. In altre parole, i parlamenti cercano di spostare il controllo sui governi a livello internazionale. Secondo i dati forniti dall'*International Democracy Watch*, nel 2013 nel mondo vi erano 39 istituzioni parlamentari internazionali⁴. La maggior parte di queste

assemblee sono composte da parlamentari nazionali, ma il Parlamento europeo, che rappresenta la forma più evoluta di questa categoria di assemblee internazionali, ha due caratteri distintivi che lo collocano in una posizione di avanguardia nella costruzione delle istituzioni della democrazia internazionale: è eletto a suffragio universale e ha acquisito poteri legislativi e di controllo sovranazionali.

Nonostante la proliferazione di assemblee parlamentari a livello internazionale, l'organizzazione internazionale più inclusiva per la sua vocazione universale – l'ONU – non dispone di tale organismo, esattamente come altre importanti agenzie specializzate e organizzazioni quali l'IMF, la *World Bank* o la WTO. Tuttavia, la necessità di democratizzare queste istituzioni è dimostrato dal fatto che la *World Bank* e la WTO hanno istituito rispettivamente una Rete parlamentare e una Conferenza parlamentare. Certamente il processo di democratizzazione è solo all'inizio, in quanto questi enti non possono influenzare l'agenda e le decisioni delle istituzioni alle quali appartengono. Ciò dimostra quanto l'ONU e le sue agenzie specializzate siano lontane da quel livello minimo di democrazia che caratterizza la maggior parte delle altre organizzazioni internazionali.

L'UE è il laboratorio della democrazia internazionale. Essa può svolgere il ruolo di modello e di motore della democratizzazione della WTO. La trasformazione della Conferenza parlamentare della WTO in una Assemblea parlamentare può essere intesa come il primo passo sulla via della democratizzazione dell'ONU. Per quanto il processo di costituzionalizzazione dell'UE sia ancora incompiuto, le istituzioni europee indicano la via da seguire per superare il deficit democratico delle organizzazioni internazionali. È auspicabile che il Par-

lamento europeo rappresenti tutti gli Stati membri dell'UE nell'Assemblea Parlamentare della WTO proprio come la Commissione europea rappresenta tutti gli Stati membri dell'UE nella WTO e nella FAO.

L'UE potrà assumere il ruolo di forza trainante della democrazia internazionale se riprende il cammino verso l'unione federale, come lascia prevedere il dibattito politico che si è aperto in vista delle elezioni europee del 2019. L'UE dimostrerà al mondo come un raggruppamento regionale di Stati possa vivere in pace con un parlamento e un governo democratico. È infatti ragionevole ritenere che il Parlamento europeo sarà più incline di qualsiasi Stato o organizzazione internazionale a promuovere l'esperimento della democrazia internazionale in altre regioni del mondo e a livello mondiale (democratizzazione della WTO e dell'ONU).

Note

- 1 Conferenza stampa di Mario Draghi, Presidente della BCE, Francoforte, 8 marzo 2018 (si vedano in particolare le Q&A): <http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2018/html/ecb.is180308.en.html>
- 2 F. List, *Il sistema nazionale di economia politica*, Milano, ISEDI, 1972, pp. 42 e 144.
- 3 D. Barne and T. Khokhar, "Year in Review: 2015 in 12 charts", *Voices - The World Bank*, 12/24/2015, <https://blogs.worldbank.org/voices/year-review-2015-12-charts>
- 4 L. Levi, G. Finizio and N. Vallinoto (eds.), *The Democratization of International Institutions: First International Democracy Report*, London, Routledge, 2013, pp. 18 e 32.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **www.csfederalismo.it**

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarelo, 8

10122 Torino - ITALY

Telefono 011 670 5024

Fax 011 670 5081

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it