

GOVERNANCE ECONOMICA GLOBALE. È IL MOMENTO DEL G20*

di Paolo Guerrieri
07 ottobre 2009

È una svolta epocale quella annunciata dal presidente americano Barack Obama a conclusione del vertice del G20 di Pittsburgh: il G20 diverrà il nuovo direttorio dell'economia mondiale, mandando in pensione il G7/G8. L'annuncio è giunto a coronamento di un summit ricco di impegni e promesse da parte dei paesi partecipanti, cui nelle prossime settimane bisognerà iniziare a dare seguito. Questo passaggio dalle parole ai fatti, tuttavia, quello che solleva i maggiori dubbi e incertezze.

*Articolo pubblicato anche su Affarinternazionali.it

Una nuova "governance" paritaria. In molti e da diverso tempo avevano invocato una nuova composizione del G8, che includesse stabilmente un certo numero di paesi emergenti e fosse così in grado di meglio rappresentare i nuovi equilibri che si andavano affermando a livello mondiale. La massiccia redistribuzione di potere economico verificatasi negli ultimi 10-15 anni in favore dei paesi Bric (Brasile, Russia, India, Cina) era infatti, di per sé, già una chiara indicazione in tal senso. Ma è stata la drammatica crisi in corso ad accelerare la decisione di promuovere il G20 a nuovo organo di gestione dell'economia mondiale. La fase recessiva ha in effetti rafforzato la posizione di alcuni paesi emergenti, che hanno registrato performance e aggiustamenti nel complesso migliori di quelli dell'area industrializzata. Si pensi alla Cina, ad esempio, e ai mutamenti rilevanti che nel periodo recente ne hanno caratterizzato la presenza internazionale. Nell'ultimo decennio la Cina aveva preferito mantenere un profilo basso in ambito internazionale, giocando una partita ispirata a grande cautela, da spettatore attento e paziente, che tiene coperte le sue carte migliori. L'impressione recente è che la classe dirigente cinese abbia intravisto nella crisi e nelle gravi difficoltà che hanno afflitto tutti i maggiori paesi occidentali, una preziosa occasione per rivendicare maggiori spazi sulla scena internazionale, in linea con l'accresciuto ruolo che sarà chiamata a giocare per rilanciare l'economia globale. Ora, la decisione presa a Pittsburgh ha grande rilevanza in quanto sancisce, attraverso un nuovo assetto della "governance" dell'economia mondiale, questo nuovo ruolo delle economie emergenti, riconoscendo a queste ultime una partnership ormai paritaria rispetto ai paesi sviluppati. Le grandi sfide del G20 Si tratta ora di verificare cosa saprà fare il G20 nella sua nuova veste e se sarà in grado di tenere fede alle tante promesse che hanno riempito l'agenda del vertice di Pittsburgh. A una lettura del comunicato finale, la lista di impegni si presenta lunga e molto impegnativa. È utile ricordarne alcuni, tra i più rilevanti: evitare premature riduzioni del pacchetto di stimoli all'economia; coordinare le "strategie di uscita" dalla crisi; costruire un contesto macroeconomico che favorisca una crescita forte, sostenibile e equilibrata; rafforzare le regolamentazioni finanziarie; riformare l'architettura istituzionale globale, inclusa la riallocazione delle quote del Fondo monetario internazionale (Fmi); eliminare gradualmente gli incentivi all'uso dei combustibili fossili; concludere i negoziati del Doha Round entro il 2010. È vero che alcuni di questi impegni si presentano come difficilmente realizzabili a breve termine e vanno collocati su scenari e orizzonti temporali di lungo periodo. In altri casi, siamo in presenza di affermazioni troppo generiche per la possibilità di verifiche di qualche significato. Tuttavia, non è così in particolare per due settori: le nuove regole della finanza, da un lato, e i meccanismi di aggiustamento macroeconomico, dall'altro. È da qui che ha preso origine la crisi epocale che ha investito l'economia mondiale in quest'ultimo anno e, in entrambi i casi, rinvii, passi falsi e/o accordi di basso profilo avrebbero effetti assai negativi. La stessa ripresa, che si è cominciata a profilare con fatica in queste ultime settimane, ne verrebbe pregiudicata. E, con essa, il clima di rinnovata cooperazione che ha salutato in questa fase i rapporti tra il gruppo dei paesi sviluppati e quello delle economie emergenti.

C'è poco tempo. Il summit di Pittsburgh ha confermato come ormai esista, almeno sulla carta, un vasto consenso su alcune riforme da realizzare nel campo della finanza. A partire dal capitale delle banche che va rafforzato e di cui va ridotta la forte ciclicità; per passare alla remunerazione dei manager che deve essere legata a incentivi e risultati di lungo periodo; poi la necessità di rivedere drasticamente il monitoraggio delle grandi banche e il ruolo delle agenzie di rating nella regolamentazione; e ancora rendere più trasparenti e dotati di regole i mercati del sistema bancario "parallelo" quali gli hedge funds e i fondi di private equity; e infine rafforzare la cooperazione internazionale per evitare i devastanti arbitraggi del passato, assegnando un ruolo cruciale a organismi internazionali quali il Comitato di Basilea e il Financial Stability Board. Ma quando si

tratta di decidere come attuare queste riforme, le divisioni tra Stati Uniti e Europa, soprattutto, e all'interno della stessa Unione europea, restano profonde. Il risultato, per ora, è che si è fatto molto poco o, addirittura, niente. Ma non c'è più tempo. Il maggiore ostacolo potrebbe venire, sia dalle banche e dagli altri intermediari finanziari sempre meno propensi ad accettare nuovi condizionamenti, sia, paradossalmente, dai primi timidi segnali di ripresa che, nell'allentare la pressione dei governi e dell'opinione pubblica, potrebbero fermare la spinta alle riforme spianando la strada a possibili crisi future. Prime decisioni operative importanti sulle proposte del G20 in tema di nuova regolamentazione del sistema finanziario globale dovranno essere prese tra la fine di quest'anno e la prima metà del 2010. Le prossime settimane e mesi saranno così decisive per verificare se il tema della regolazione dei mercati finanziari continuerà a essere una questione centrale, a dimostrazione del fatto che una delle lezioni più importanti della crisi è stata appresa.

L'esigenza di riformare il Fondo monetario internazionale L'altra grande area d'intervento è la riduzione dei forti squilibri globali (deficit corrente degli Stati Uniti e surplus della Cina e di altre economie asiatiche) che hanno caratterizzato in tutti questi anni il contesto macroeconomico internazionale. Pur se non si possono imputare loro responsabilità dirette, non vi è dubbio che gli squilibri macroeconomici abbiano contribuito in modo determinante alla crisi in corso, amplificando a dismisura gli eccessi e le distorsioni dei mercati finanziari. Per ridurre il rischio di nuove crisi devastanti e rilanciare un percorso di crescita sostenibile a medio termine è dunque necessario contenerli e impedirne la formazione di nuovi. È scritto a chiare lettere anche nel comunicato finale del G20. Certamente, la fase recessiva in corso ha contribuito a ridimensionare sia il deficit corrente americano che il surplus della Cina. Ma si tratta di miglioramenti di natura prettamente congiunturale e destinati a scomparire in presenza di una nuova robusta ripresa economica. Di qui l'esigenza di politiche economiche nuove, discusse a Pittsburgh per il dopo crisi, che dovranno seguire tutti i maggiori paesi, a partire dagli Stati Uniti, Cina e Europa. E serviranno, soprattutto, nuovi meccanismi di aggiustamento macroeconomico. La proposta contenuta nel comunicato finale del G20 è quella di rendere compatibili le politiche dei maggiori paesi, contenendo e correggendo gli squilibri esistenti, attraverso un processo negoziale e cooperativo di cui si faccia garante e mediatore una istituzione multilaterale quale il Fondo monetario internazionale (Fmi). Tutto bene, ma il fatto è che non si è per ora voluto dotare il Fmi - al di là di accresciute risorse - dei poteri necessari (quali incentivi e sanzioni) perché possa efficacemente assolvere il mandato ricevuto. Siamo così di fronte soltanto a buone intenzioni, assai difficili da implementare. Come altre volte avvenuto in passato il timore è che la nuova disciplina si applicherà solo ai paesi più deboli, economicamente e finanziariamente, mentre i paesi più grandi e più forti continueranno a godere di una assoluta autonomia nella conduzione delle loro politiche economiche, riproponendo le incompatibilità e gli squilibri dell'ultimo decennio. Con i rinnovati rischi per la sostenibilità della fase di ripresa globale che si va profilando.

Il futuro del G20: le difficoltà cominciano ora Per riassumere, è certamente importante riconoscere la nuova capacità di iniziativa dimostrata dal G20 a partire dalla prima riunione di Washington del novembre dello scorso anno. La crisi ha innescato una risposta collettiva inimmaginabile fino a poco tempo addietro. Nel summit di Pittsburgh è stata varata un'agenda fatta di impegni e proposte di riforma di vasta portata. Essa riflette innanzi tutto la consapevolezza della sfida da fronteggiare, che è quella di assicurare all'economia globale una governance altrettanto globale. Ma ora verrà la parte più difficile: far seguire alle parole i fatti, dando corso a processi di cooperazione su scala globale. Rimane da verificare se la risposta del G20 avrà sufficiente energia per attivare a livello macroeconomico strategie collettive e coordinate assai più efficaci di quanto non è avvenuto in passato. A questo riguardo un nuovo Fmi di "alto profilo" dovrebbe essere concretamente messo in condizioni di produrre i beni pubblici internazionali della stabilità macroeconomica e finanziaria, facendo sì, tra l'altro, che i principali paesi mettano in pratica le misure di aggiustamento necessarie. Per ora non lo si è fatto. A questo riguardo non vanno trascurate le difficoltà e i problemi di non poco conto che affliggono una struttura come il G20. È, innanzi, tutto un gruppo assai più ingombrante del G7/G8. Venti paesi, o meglio ventiquattro e più, come si è verificato nell'ultimo summit, rappresentano indubbiamente un numero troppo elevato di partecipanti, e comunque tale da poter arrivare a impedire al nuovo organismo di rappresentare un meccanismo di sicura affidabilità per favorire processi di cooperazione su scala internazionale. È inutile dire che tutto ciò ostacolerebbe un processo di stabilizzazione a medio termine del nuovo sistema economico multipolare e non favorirebbe certo il rafforzamento di quegli interventi coordinati a livello internazionale che sono oggi necessari per fronteggiare gli effetti drammatici della crisi in atto.