

DOPO IL VERTICE DEL G20. UNA VOCE UNICA DELL'EUROPA NEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE*

di Elena Sciso
16 ottobre 2009

Il recente vertice del G20 di Pittsburgh ha segnato formalmente, quantomeno nelle dichiarazioni del Presidente degli Stati Uniti, il passaggio dall'era del G8 - gruppo informale delle principali potenze economiche, sorto negli anni '70 su iniziativa degli Stati Uniti per fronteggiare una crisi del Fondo monetario internazionale (Fmi) - a quella del G20, una formula inaugurata a Berlino nel 1999, che riunisce accanto ai membri del G8 ulteriori 11 Stati dei vari continenti (Brasile, India, Cina, Messico, Argentina, Corea del Sud, Indonesia, Arabia Saudita, Turchia, Australia, Sud Africa) e l'Ue.

*Articolo pubblicato anche su Affarinternazionali.it

Vari scenari Malgrado l'elevato grado di credibilità e l'indubbia maggiore "legittimazione" di questo raggruppamento rispetto al più ristretto G7/G8 (l'insieme di tali Paesi rappresenta i 2/3 del commercio mondiale e oltre il 90% del Pil mondiale), è presto per dire se quella del G20 si consoliderà come formula di concertazione informale e di supporto all'azione delle istituzioni finanziarie internazionali tendenzialmente esclusiva, o se il G7, club di paesi donatori, continuerà a sussistere come è stato dichiarato nel recente vertice di Istanbul. Occorrerà poi verificare l'adeguatezza di un'altra possibile variante, costituita da una concertazione ristretta a quattro grandi attori (Usa, Cina, Giappone e Unione europea), a contorno dell'asse preferenziale Cina-Usa. In ognuno di questi nuovi scenari, si prefigura una voce unica per l'Unione europea che già partecipa, attraverso la Commissione, al Financial Stability Board, l'organismo recentemente istituzionalizzato ed allargato alla partecipazione dei paesi del G20 più la Spagna, destinato a coordinare il Fmi nell'attività di sorveglianza.

Verso una rappresentanza unica dell'Ue? Parallelamente, si discute da qualche tempo dell'opportunità di realizzare una rappresentanza unica europea nei fori istituzionali di concertazione, il Fmi e la Banca mondiale. La questione è stata sollevata con sempre maggiore insistenza a proposito della necessità di procedere ad una riallocazione delle quote di partecipazione degli Stati membri, per dare maggiore visibilità alle potenze economico-finanziarie emergenti. Tale trasferimento di quote dai Paesi industrializzati ai Paesi in via di sviluppo (Pvs), già deciso nella misura di un iniziale 5% nella riunione del Fmi a Istanbul, comporterà necessariamente un ridimensionamento delle quote detenute dai Paesi europei. Nell'organo di governo del Fondo, l'Executive Board composto da 24 direttori esecutivi in rappresentanza dei 185 Stati parti, i 27 paesi Ue figurano attualmente in ordine sparso e con peso diverso. Tre paesi europei, Francia, Germania e Gran Bretagna nominano ciascuno un direttore esecutivo che li rappresenta; gli altri membri dell'Ue sono riuniti in constituencies, raggruppanti paesi non esclusivamente europei, delle quali a volte sono a capo (come il caso dell'Italia) e che esprimono ciascuna un direttore esecutivo. Complessivamente, oggi i paesi dell'Ue nel loro insieme detengono la più alta quota di voti nel Fondo. A questo nominale peso di voto (circa il 32% effettivo dei voti complessivi del Fondo a fronte di poco più del 17% degli Stati Uniti) non corrisponde, però, un effettivo potere politico di indirizzo dell'Europa nell'attività del Fondo. Questa debolezza del ruolo europeo è data dal frazionamento della partecipazione e dalla diversità di interessi degli Stati europei in relazione all'attività del Fondo; pesa anche l'oggettiva difficoltà di realizzare rapidamente, nelle sedi istituzionali, il coordinamento necessario per l'elaborazione di una posizione comune, nonostante l'istituzione di una specifica struttura di coordinamento permanente con il Fmi - lo Scimf - conseguente all'accordo raggiunto nel Consiglio europeo di Vienna del 1998.

Opzioni per la rappresentanza unica europea Sul piano tecnico-procedurale, la rappresentanza unitaria dei paesi europei nel Fondo monetario potrebbe realizzarsi in varie forme. Prevedendo, per esempio, il raggruppamento degli Stati europei in un'unica circoscrizione che esprima nel Board un solo direttore esecutivo europeo, rappresentante una percentuale di voti corrispondente alla somma delle quote dei singoli Stati europei o anche, seguendo la via percorsa per la partecipazione ad altre organizzazioni internazionali quali la Food and Agriculture Organization (Fao) o l'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), attraverso un'adesione formale dell'Unione al Fondo, previa modifica dell'atto istitutivo che attualmente limita la membership agli Stati. In entrambe le ipotesi, si verificherebbe un significativo ridimensionamento del potere di voto complessivo dei Paesi europei, quanto meno corrispondente all'eliminazione, nelle quote attualmente detenute, della percentuale relativa al commercio intracomunitario. Tale ridimensionamento comporterebbe la "liberazione" di alcune quote che potrebbero essere allocate a paesi, come la Cina, attualmente assai sottorappresentati nel Fondo. Paradossalmente, però, il ridimensionamento del potere di voto conseguente all'istituzione di una rappresentanza unitaria, comunque attuata, si tradurrebbe in un

maggior peso effettivo dell'Europa nel processo decisionale interno al Fondo. Ove pure, com'è prevedibile, potesse contare solo una quota pari ad un effettivo 17-18% dei voti complessivi del Fondo, a fronte dell'attuale 32% detenuto dall'insieme dei paesi europei individualmente rappresentati, l'Europa ad una sola voce avrebbe infatti, come oggi gli Stati Uniti, un sostanziale potere di veto su qualunque delibera del Fondo che richiedesse, per esempio, una maggioranza dell'85% dei voti. Un ridimensionamento della sovrarappresentanza dei paesi europei gioverebbe peraltro, come si è detto, all'equilibrio complessivo della governance del Fondo, influenzando positivamente sulla credibilità delle scelte e sull'efficacia dell'attività dell'istituzione, in particolare, dell'attività di sorveglianza.

Le lacune della governance interna dell'Ue Malgrado già da qualche tempo i governi europei si dicano determinati a rafforzare il ruolo dell'Europa in tutti i fori di concertazione economico-finanziaria, formali ed informali, e all'istituzione in questa prospettiva di una rappresentanza unitaria negli organismi finanziari internazionali, obiettivo anche recentemente dichiarato dal Ministro Tremonti, non è verosimile che questo processo possa prodursi nel breve periodo. Le difficoltà non sono di natura esterna, quanto piuttosto legate agli squilibri interni della governance europea e alla diversità degli interessi nazionali in gioco. I paesi terzi, Stati Uniti, Giappone, ma anche i paesi emergenti, salterebbero con sollievo, per quel che si è detto, il fatto che l'Europa parli con una sola voce nel Fondo monetario, ma anche nei raggruppamenti economico-finanziari informali. Peraltro, in una dimensione globale, lo spostamento del potere economico dai paesi ritenuti tradizionalmente più forti - i componenti originari del G7 - alle potenze economiche emergenti, ridimensiona fortemente il ruolo delle medie potenze, quali sono in gran parte i paesi europei, i quali potrebbero giocare, insieme, un ruolo assai più significativo. L'allargamento dell'area euro e il peso progressivamente crescente dell'euro come valuta chiave negli scambi, ma anche come valuta di riserva accanto, seppure non in alternativa, al dollaro, esige d'altro canto la definizione di una politica europea monetaria e finanziaria effettivamente comune. Le difficoltà di definire una posizione unitaria, qual è quella che l'Unione riesce sostanzialmente ad esprimere nei negoziati commerciali, derivano dal fatto che nel settore considerato non c'è stato un compiuto trasferimento di competenze sovrane in favore dell'Unione (la politica fiscale rimane, per esempio, competenza dei singoli Stati membri).

Tale circostanza si traduce in quella che è stata definita la "dysfunctional governance" europea, cioè l'inefficienza del meccanismo decisionale interno conseguente al fatto che la responsabilità delle politiche rilevanti nelle relazioni macroeconomiche internazionali - fiscale, monetaria, della concorrenza, della regolazione dei mercati finanziari - è ripartita tra gli Stati membri e l'Unione e tra organi diversi dell'Unione medesima. L'auspicabile superamento di questo frazionamento di centri decisionali, che il Trattato di Lisbona non contribuisce a realizzare, è ostacolato verosimilmente dalla resistenza dei Paesi europei che godono oggi di una maggiore visibilità nei fori internazionali, quale retaggio dell'ordine mondiale definito a Bretton Woods, a ridimensionarsi nell'ambito di forme unitarie e tendenzialmente paritarie di partecipazione. Sarebbe tuttavia assai opportuno che gli Stati europei avviassero una seria riflessione al riguardo anche per arginare l'inevitabile, progressiva perdita d'influenza dell'Europa nella gestione complessiva delle relazioni internazionali, in particolare, di quelle relazioni economico-finanziarie.