

I MUTAMENTI GLOBALI DEL CONTESTO ECONOMICO E FINANZIARIO: CAUSE, EFFETTI, RIMEDI

Bozza per la discussione di Carlo Secchi¹

La globalizzazione economica: origini e cause

“Mondializzazione” e “globalizzazione” per gli economisti sono due sinonimi, anche se viene preferito il secondo (dall’inglese *global*) e così faremo in queste note introduttive, che chiaramente riflettono la formazione economica di chi scrive. Da un punto di vista economico, la globalizzazione riflette una situazione di accentuata libertà per i flussi economici e per i soggetti operanti sul mercato, normalmente in un contesto di regole per garantirne il buon funzionamento ed evitare distorsioni o effetti indesiderati. Un buon esempio è rappresentato dalle normative a tutela della concorrenza.

Il fenomeno della globalizzazione dei flussi economici non è certo nuovo, e nella storia si è presentato molte volte seppure in forme diverse, alternate a fasi di freno o impedimento ai flussi economici internazionali, per motivi economici, politici, strategici o militari, situazioni definite di “protezionismo”. Nel corso del secolo scorso, perlomeno sino a dopo la seconda guerra mondiale, sono certamente prevalse politiche protezionistiche, gradualmente smantellate dagli anni cinquanta in poi sia in campo finanziario (grazie agli accordi di Bretton Woods del 1944) che in campo commerciale (grazie all’Accordo GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* del 1948, assorbito dal 1995 dal WTO – *World Trade Organization*). Tuttavia la spinta verso la liberalizzazione dei flussi economici riguardava sino agli anni ottanta prevalentemente i Paesi industrializzati a economia di mercato, contrapposti a quelli del blocco sovietico (a economia diretta dal centro) e a quelli definiti (spesso un po’ eufemisticamente) “in via di sviluppo”. Comunque, questa tripartizione economica (e geopolitica) del mondo già negli anni settanta veniva messa in discussione dalla crescente importanza economica dei Paesi esportatori di petrolio e dal rapido sviluppo di alcuni Paesi di quello che allora veniva definito il Terzo mondo, in particolare nell’Asia di Sud-Est, desiderosi di trovare nuovi spazi sui mercati mondiali.

Normalmente si identifica nella caduta del Muro di Berlino del 9 novembre 1989 e nel crollo del sistema sovietico, l’imporsi della globalizzazione come modello economico nettamente predominante a scala mondiale, a prescindere dal sistema politico dei vari Stati (basti al proposito pensare al paradosso della Cina, tuttora Paese dichiaratamente comunista e nel contempo ai primi posti nel mondo come esportatore). In breve sintesi, le principali cause della globalizzazione rientrano in almeno quattro ordini di motivi.

In primo luogo, vanno citate le ragioni di carattere ideologico. Il crollo del sistema di economia dirigista del blocco comunista sotto l’egida dell’Unione Sovietica, con gli sprechi, le inefficienze e le distorsioni che lo caratterizzavano, ha quasi automaticamente sancito la superiorità del modello di economia di mercato basato sulla libertà dei soggetti economici. A riprova di ciò, si può notare come la Cina sia riuscita a mantenere un sistema politico comunista probabilmente anche grazie alla adozione di un modello economico capitalista basato sul libero mercato, pur con un ruolo di direzione e stretta vigilanza da parte dello Stato.

¹ Professore Emerito di Politica Economica Europea, Università Bocconi, Milano e Vice-presidente dell’ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale) di Milano. L’A. è grato al prof. Carlo Altomonte per i preziosi commenti avuti.

In secondo luogo, i progressi tecnologici, in particolare per quanto riguarda le ICT (*Information and Communication Technologies*) hanno reso possibili modalità operative prima impensabili.

Di notevole importanza nello spianare la strada alla globalizzazione si è anche rivelata la chiusura dei negoziati del cosiddetto “Uruguay Round” del GATT, con la costituzione del WTO nel 1995, ma soprattutto con l’ulteriore spinta alla liberalizzazione dei flussi commerciali (di beni e servizi) e con la realizzazione di un contesto più favorevole agli investimenti internazionali.

Infine, non va sottovalutato il ruolo svolto dalla progressiva omogeneizzazione dei modelli di consumo a livello mondiale. Non solo molti beni di largo consumo sono ormai disponibili ovunque, ma la libertà di movimento riconosciuta quasi in tutti i Paesi ai cittadini li rende fruitori di servizi (come ad esempio quelli turistici) avendo come riferimento il mondo intero. Si può ben dire che il concetto di “villaggio globale” proposto da Marshall McLuhan² nel 1964 ha trovato piena attuazione.

Vantaggi e costi della globalizzazione

Da un punto di vista economico, l’effetto più immediato della globalizzazione è l’aumento del grado di concorrenza nei vari mercati che si verifica tra tutti i soggetti coinvolti, siano essi produttori o consumatori. Secondo la teoria economica prevalente ciò produce effetti positivi in termini di benessere, che risultano dalla specializzazione e quindi da un uso più efficiente delle risorse, come insegna la ben nota teoria del vantaggio comparato, elaborata da David Ricardo in poi. Non mancano critiche a questa impostazione, che si basa su ipotesi assai restrittive e non tiene conto delle imperfezioni dei mercati, della presenza di beni pubblici, del potere contrattuale degli Stati, e di altri fattori che allontanano la pratica realtà dalla situazione ideale in cui prevale la concorrenza perfetta alla base delle teorie degli economisti neoclassici.

E’ comunque innegabile che la globalizzazione produce importanti vantaggi, in ultima analisi riconducibili alla ben maggiore libertà di scelta per i soggetti economici, molto meglio in grado di soddisfare in modo più efficiente le loro esigenze, siano essi consumatori o produttori.

Vi sono tuttavia dei rischi connessi alla globalizzazione, derivanti dall’aumento del grado di concorrenza, accentuato dall’affermarsi sulla scena economica mondiale di nuovi (rispetto a un passato non tanto lontano) protagonisti, con una struttura di costi che li avvantaggia rispetto ai Paesi di più antica industrializzazione e con forme di tutela dei loro lavoratori neanche lontanamente paragonabili alle nostre. Non solo ciò richiede l’introduzione e il rispetto di regole a livello internazionale alla base di un ordinato e equo svolgimento dei flussi economici tra Paesi, ma anche pone l’esigenza di importanti misure di aggiustamento da parte dei Paesi minacciati dalla accresciuta concorrenza. Per ogni sistema economico l’imperativo è di aumentare la propria competitività nella produzione di beni e servizi che possono essere scambiati a livello internazionale, sia per difendere e migliorare le proprie quote di mercato, sia per contenere la concorrenza (sul proprio mercato interno) delle importazioni. E’ quindi necessario che i sistemi produttivi rafforzino i propri fattori di *competitività* (in primo luogo, per Paesi come quelli europei, il capitale umano) e siano resi più flessibili, in grado di adattarsi con tempestività alle mutate condizioni del contesto internazionale di riferimento. Le stesse politiche pubbliche sono a rischio, sia dal punto di vista della sostenibilità dei costi che richiedono soprattutto in campo sociale, sia a fronte dell’esigenza di meglio finalizzare gli interventi a favore della competitività internazionale. Da un lato ciò richiede un contenimento

² Marshall McLuhan, *Understanding Media: The Extensions of Man*, 1964.

dei costi imposti al sistema e alle sue imprese, dall'altro misure attive sui fattori da cui dipende la competitività, come la ricerca e la formazione (che sono alla base del miglioramento del "capitale umano" sopra menzionato³). Specularmente, si rende anche necessario migliorare la *attrattività* del sistema economico, cioè la sua capacità di attirare flussi di investimento e capitale umano di qualità, piuttosto che assistere al rischio opposto.

L'imperativo che si impone è l'attuazione di "riforme strutturali" per tenere conto del fatto che nel nuovo contesto competitivo il grado di discrezionalità alla base degli interventi pubblici si è di molto ridotto. Ciò può comportare, per il tipo di scelte che spesso si impongono, dei seri problemi da un punto di vista politico e di gestione del consenso, soprattutto nei casi in cui le classi dirigenti pubbliche non sono in grado di svolgere una adeguata azione di *leadership* nei confronti dei cittadini, che devono essere messi in grado di ben comprendere la natura dei problemi e le implicazioni delle soluzioni proposte, piuttosto che essere coinvolti in miopi e deleteri disegni demagogici.

Il nuovo contesto competitivo comporta ulteriori importanti riflessi sul piano interno, anche in seguito alle misure necessarie per affrontarlo. In particolare, si assiste ad un aumento delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza e all'accentuarsi di forme di marginalizzazione, soprattutto negli ambiti di attività che maggiormente sopportano i costi dell'aggiustamento, in quanto caratterizzati da più bassi livelli di qualificazione e di contenuti innovativi. Ciò, ovviamente, richiede una accresciuta attenzione anche in queste direzioni da parte delle politiche pubbliche.

L'interdipendenza economica

La globalizzazione è stata favorita dall'interdipendenza che caratterizza i processi economici. A sua volta, ha prodotto l'effetto di aumentare il grado di interdipendenza tra i fatti economici positivi o negativi (che hanno ripercussioni che si propagano al mondo intero), tra i soggetti economici e tra gli stessi modelli economici cui fanno riferimento i vari Stati o gruppi di Stati (come è il caso in Europa). I tradizionali paradigmi economici (che sembravano consolidati) ne sono stati ampiamente influenzati, se non addirittura rivoluzionati. Quanto si vedrà più sotto a proposito del comportamento delle imprese operanti a livello internazionale nel cercare di cogliere le implicazioni positive offerte dalla "catena globale del valore" ne è un chiaro esempio.

Nessun Paese può trascurare le implicazioni della aumentata interdipendenza, sia per quanto riguarda i soggetti economici, che le stesse politiche pubbliche. Ed è questo il motivo principale per cui lo stesso concetto di sovranità, soprattutto in materia economica ma non solo, deve essere ampiamente rivisto.

Rivisitare il concetto di sovranità

Il tema della sovranità nazionale spesso si impone nel dibattito, anche economico, con particolare riferimento agli "stati-nazione". Spesso si parla di "sovranità a rischio", soprattutto quale conseguenza della globalizzazione e degli aumentati livelli di interdipendenza economica che la stessa ha causato.

³ E' interessante a questo proposito ricordare il concetto del "triangolo della conoscenza": istruzione, ricerca e innovazione, di cui le università rappresentano il *pivot* in quanto produzione di conoscenza (ricerca), sua diffusione (istruzione) e capacità di tradurre conoscenza in innovazione.

Tradizionalmente, la sovranità nazionale poggia su tre pilastri: la difesa, la moneta e la giustizia. Nella realtà attuale, vi è una sola superpotenza militare (gli Stati Uniti), pochi altri Paesi possono dire di essere autosufficienti in materia, mentre la gran parte si basano, per le loro esigenze di difesa e sicurezza, su alleanze, come è chiaramente il caso di quelli europei partecipanti alla NATO.

Nessuno Stato al mondo, tranne forse gli Stati Uniti con il dollaro, può affermare di godere di una piena sovranità in materia di moneta e politica monetaria. Taluni altri grandi (economicamente parlando) Paesi godono di margini di azione nella loro politica monetaria, ma in genere tutti devono fare i conti con la globalizzazione dei mercati finanziari e con le decisioni dei soggetti economici ivi operanti, che impongono chiari vincoli in materia di finanza pubblica e di politica monetaria ai vari Stati. Se questi disattendono i vincoli del contesto internazionale, trovano una immediata penalizzazione sui tassi di cambi e sui tassi di interesse, con gravi ripercussioni sul funzionamento delle loro economie. Solo mettendo in comune la politica monetaria (come avviene in Europa per i partecipanti all'euro) è possibile per determinati Stati migliorare i propri margini di manovra in materia di politica monetaria, mentre per molti altri l'unica soluzione è "agganciarsi" a una valuta "forte" di riferimento, e quindi di fatto rinunciare alla propria (peraltro quasi inesistente) sovranità monetaria.

Infine, per quanto riguarda la giustizia, si sono affermate giurisdizioni sovranazionali (come la Corte Penale Internazionale dell'Aja, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo e la stessa Corte di Giustizia dell'Unione Europea di Lussemburgo) mentre in campo economico sempre più le imprese operanti a livello internazionale si affidano a Corti arbitrali internazionali, piuttosto che alla giurisdizione di singoli Stati. Tutto ciò erode quella che era la piena competenza nazionale in materia, al punto che non si può più parlare di piena sovranità nell'amministrazione della giustizia.

Il concetto di sovranità nazionale deve quindi essere ampiamente rivisitato e non rimanere una vuota argomentazione nel dibattito sugli effetti della globalizzazione. Alcuni studiosi affermano che in Europa lo "Stato nazione" è ormai tramontato. Certamente ciascun Paese (anche a livello di sue articolazioni territoriali) mantiene le proprie specificità relative al proprio patrimonio culturale, linguistico, storico e religioso, che ne rappresentano dei punti di forza e che sono alla base dell'identità nazionale e del sistema di valori condivisi. Tuttavia, è evidente come ciò esuli dal concetto di sovranità nazionale. Anziché tentarne una sterile difesa, si può ben affermare che la parziale rinuncia alle prerogative della sovranità nazionale in Europa (ad esempio in campo economico e monetario) serve a irrobustire la "sovranità collettiva" degli Stati partecipanti, e quindi a rafforzarne il ruolo e i margini di manovra di fronte alle sfide della globalizzazione⁴.

Globalizzazione, commercio e investimenti esteri

La globalizzazione ha avuto importanti conseguenze sull'assetto del commercio internazionale di beni e servizi e sulle strategie di investimento internazionale delle imprese. I processi di liberalizzazione favoriti dai vari *round* del GATT e attualmente vigilati dal WTO hanno stimolato la crescita del commercio mondiale a ritmi ben maggiori di quello dei prodotti nazionali dei vari Paesi, con benefici per tutti gli Stati partecipanti, anche se in presenza di problemi e costi di aggiustamento e ristrutturazione del proprio sistema produttivo

⁴ Così il Presidente della BCE Mario Draghi all'inaugurazione dell'anno accademico dell'Università Bocconi di Milano il 15 novembre 2012: "Senza la condivisione della sovranità nazionale a livello europeo la stessa sovranità dei singoli Stati è in pericolo" (*Corriere della Sera*, 16 novembre 2012, p. 55).

in taluni casi di difficile soluzione. Inoltre, si è posto il problema di adeguare e rafforzare le regole del commercio internazionale per tenere conto della nuova realtà, impresa non facile per i molti interessi divergenti coinvolti, come dimostra l'impossibilità dopo un decennio senza progressi di chiudere in modo soddisfacente il *round* di negoziati iniziato nel novembre 2001 e noto come "Doha Development Round".

Tra gli effetti più interessanti prodotti dalla globalizzazione, merita attenzione l'emergere delle cosiddette "catene del valore globali" o *Global Value Chains*, che integrano sia rapporti commerciali internazionali che presenza di investimenti produttivi in Paesi esteri, e sono una caratteristica distintiva della ondata attuale di globalizzazione economica.

In generale, con il termine "catena del valore" si descrive l'intera gamma di attività che le imprese e i lavoratori effettuano al fine di portare un prodotto dal suo concepimento fino al suo utilizzo finale e oltre. Ciò include attività come progettazione, produzione, marketing, distribuzione e supporto al consumatore finale. Come è evidente, le attività che compongono una catena del valore possono essere contenute all'interno di una singola impresa o divisi tra aziende diverse. In questo senso, parleremo di più o meno ampia integrazione verticale della catena del valore. Analogamente, le attività della catena del valore in grado di produrre beni o servizi possono essere contenute all'interno di una singola entità geografica (se una o più aziende responsabili per la produzione sono contigue), o possono svilupparsi attraverso le regioni o, come sta accadendo oggi, attraverso i Paesi. In particolare, al giorno d'oggi si parla di frammentazione internazionale della catena del valore, perché un singolo bene viene prodotto da diverse aziende, ognuna responsabile per una piccola parte del processo produttivo, con queste aziende tipicamente localizzate in continenti diversi. A titolo di esempio, si pensi alla produzione di un modello di spazzolino da denti elettrico prodotto da una multinazionale europea e venduto negli Stati Uniti: la sua produzione vede coinvolti 11 diverse fabbriche in 9 Paesi e in tre continenti (Asia, Europa, America). Da qui il termine di *Global Value Chain*.

Poiché ogni "passaggio" nel processo produttivo da una fabbrica all'altra si traduce spesso in un flusso di beni che lascia un Paese per entrare in un altro, sintomo evidente dell'emergere di questa particolare modalità di produzione globale è la crescita del commercio internazionale di beni intermedi. Non a caso, l'OCSE rileva come oggi gli input intermedi rappresentino il 56 per cento delle merci ed oltre e il 73 per cento dei servizi di commercio tra economie sviluppate, con quote ancora più elevate per quanto riguarda i cosiddetti mercati "emergenti"⁵. In questo contesto di nuove modalità organizzative della produzione, chiaramente le imprese multinazionali svolgono un ruolo chiave: i dati aggregati per gli Stati Uniti mostrano ad esempio che circa un terzo delle esportazioni americane verso ogni Paese sono dovute alle spedizioni bilaterali tra società controllate e controllanti, mentre la cifra sale a oltre il 45 per cento per le importazioni degli Stati Uniti.

In altri termini, un po' provocatoriamente, si potrebbe sostenere che circa la metà del deficit commerciale americano con la Cina è in realtà "auto-indotto" dall'operare delle stesse aziende multinazionali americane.

In realtà il problema in termini di *governance* delle regole del commercio mondiale è ancora più complesso. La questione nasce dal fatto che in un mondo sempre più globalizzato, caratterizzato dalla presenza di catene del valore globali, la *performance* e il concetto di "esportazioni" di un Paese non riflette necessariamente la sua competitività, ma piuttosto quella dei fattori di produzione (non necessariamente nazionali) che lì si trovano. Per capire i termini del problema, consideriamo un esempio famoso, cioè la catena del valore dell'iPhone. Quest'ultimo è venduto negli Stati Uniti ad un prezzo medio di circa 600

⁵ S. Miroudot et al, "Trade in Intermediate Goods and Services, *OECD Trade Policy Papers no. 93*, Paris 2009.

dollari, ma viene assemblato e poi esportato dalla Cina negli USA per un valore (lordo) di 194 dollari (essendo la differenza il margine spettante ad Apple Inc. ed ai distributori). Ebbene, di quei 194 dollari di valore esportato dalla Cina, solo 6 dollari si riferiscono a fattori di produzione cinesi, mentre il resto proviene da input coreani (80 dollari, il *touch screen*), dagli stessi Stati Uniti (24 dollari), dalla Germania (16 dollari), e così via. Eppure le statistiche registrano un saldo commerciale netto negativo degli Stati Uniti con la Cina per 170 dollari (194 di esportazione meno 24 di beni americani importati in Cina che entrano nell'iPhone). Ma quali informazioni questo dato è in grado di darci sulla competitività cinese? Paradossalmente, se gli Stati Uniti imponessero una restrizione commerciale all'export cinese, danneggerebbero in larga parte i coreani, ... e se stessi.

Questo esempio ci porta a due considerazioni di carattere generale. La prima, riguarda il contesto delle regole multilaterali su cui impostare il commercio internazionale, regole che evidentemente discendono da una misura molto approssimativa degli effetti "reali" del commercio internazionale (ancora basata su statistiche che non riescono a cogliere i fenomeni di cui sopra).

Il secondo punto riguarda gli effetti e le opportunità che la creazione di "catene del valore globali" può generare per quelle aziende capaci di affacciarsi sulla scena internazionale. Ancora l'esempio dei prodotti Apple è interessante al riguardo. Nel 2005 la catena globale del valore dell'iPod (prodotto in Cina per 148 dollari, con soli 4 dollari di valore aggiunto cinese, e venduto negli Stati Uniti per circa 350 dollari) vedeva la presenza di input coreani per soli 2 dollari, a fronte degli 80 che entrano nell'iPhone. In soli quattro anni le imprese coreane hanno dunque moltiplicato per quaranta la quota di fatturato integrata nella produzione di un bene "globale". (Di converso, i giapponesi vendevano input in iPod per circa 100 dollari (*hard disk*), mentre nella catena del valore dell'iPhone gli input giapponesi pesano per soli 3 dollari ...). Questo esempio fa capire l'importanza per le imprese di agganciare le catene globali della produzione, perché questo consente non solo stimoli e incentivi alla qualità ed alla produttività, ma anche l'accesso ad una domanda "globale", dunque tendenzialmente caratterizzata da volumi elevati e in linea di massima in potenziale crescita.

A questo riguardo è importante sottolineare come i dati ci dimostrino che esiste una relazione molto forte tra produttività delle aziende ed esposizione al commercio internazionale non solo in termini di capacità di esportazione, ma anche (se non addirittura in misura maggiore) in termini di importazione. Questo perché nel mondo delle catene del valore globali le due attività sono intimamente correlate (a livello globale la correlazione a livello di impresa supera l'80 per cento), e dunque non conta tanto la direzionalità dei flussi di commercio (in entrata o in uscita), ma la capacità della singola impresa di portare del valore aggiunto nella fase del processo produttivo che transita al suo interno.

Ci siamo soffermati su questo tema quale chiaro esempio di come la realtà degli scambi e degli assetti produttivi a livello mondiale sia profondamente mutata e continui a manifestare una spiccata tendenza al cambiamento, con un intreccio di rapporti commerciali, di sub-fornitura e di investimento che travalica in modo spesso difficile da ricostruire i confini degli Stati dove hanno sede le case-madri delle imprese che offrono determinati prodotti. Ciò naturalmente pone nuovi e difficili problemi per le politiche pubbliche e si traduce in una chiara affermazione del ruolo dei mercati e dei soggetti economici interessati.

Globalizzazione, regionalismo e neo-protezionismo

A fianco della globalizzazione si è andato diffondendo il fenomeno del “regionalismo”, cioè il tentativo a livello di singoli Stati o di aree geograficamente limitate di tutelare e valorizzare in vari modi il loro spazio economico nazionale o regionale. Il regionalismo, come forma di cooperazione economica tra Stati contigui, non va visto come un fenomeno necessariamente negativo, se serve a rafforzare la coesione all’interno e a meglio attrezzarsi per far fronte alle sfide della globalizzazione. L’Unione Europea è un chiaro esempio in proposito. Diviene invece un fenomeno negativo se prevale l’obiettivo di proteggere con misure più o meno esplicite il mercato interno regionale, per metterlo al riparo dalla concorrenza internazionale. Tale situazione è nota come “neo-protezionismo”. Infatti, in anni recenti, la crisi finanziaria ha fatto riemergere misure di protezionismo più o meno mascherate associate ad accordi regionali, sino a dar luogo a forme di “localismo” che riguardano singoli Stati e che interferiscono con le scelte dei soggetti economici. Esempi al proposito si trovano in Sud America, ma non solo. A prescindere dalle distorsioni e dai problemi che ciò comporta (spesso risolvendosi in un vero e proprio *boomerang*) ne sono derivati dei condizionamenti per la attività delle imprese multinazionali, soprattutto dal punto di vista della localizzazione dei loro investimenti produttivi, al fine di garantirsi la presenza su mercati altrimenti difficili da penetrare con le esportazioni.

Globalizzazione e regionalismo possono convivere con soddisfazione, se il secondo rappresenta una modalità organizzativa funzionale ad un ordinato svolgimento dei rapporti economici a livello mondiale. Se invece il regionalismo (sino al caso estremo del localismo) di fatto rappresenta un modo per mascherare l’introduzione di pratiche protezionistiche, allora gli effetti non possono che essere negativi.

La conseguenza sta nel fatto che il quadro complessivo è abbastanza contraddittorio. Da un lato vi sono produzioni sparse a livello mondiale per sfruttare i vantaggi della “catena globale del valore” ove ciò sia possibile. Dall’altro vi sono attività produttive “localizzate”, non per libera scelta di convenienza economica, ma a causa dei condizionamenti distorsivi delle politiche pubbliche, soprattutto con riferimento a quei mercati dove maggiori sono i rischi di forme di protezionismo, con quindi effetti sub-ottimali dal punto di vista dell’efficienza economica nell’uso delle risorse.

Globalizzazione e cooperazione allo sviluppo

La crisi finanziaria ha avuto importanti ripercussioni anche sui flussi finanziari e di altro tipo identificabili come “cooperazione allo sviluppo”. Infatti, in molti Paesi le ristrettezze di finanza pubblica hanno trovato in queste voci di spesa degli inermi candidati al ridimensionamento, salvo i casi in cui non si trattasse di aiuti disinteressati, ma invece chiaramente connessi a interessi del Paese offerente. Un esempio molto importante è offerto dalla notevole attività in materia di aiuti e soprattutto di investimenti della Cina in Africa, chiaramente finalizzati a garantirsi spazi crescenti nello sfruttamento delle materie prime.

Le conseguenze della crisi sulle attività di cooperazione allo sviluppo degli Stati più prosperi hanno accentuato gli effetti negativi che la stessa ha prodotto in particolare nei Paesi più deboli e meno autosufficienti, con l’aumento delle diseguaglianze, una ancor maggiore diffusione della povertà ed una accentuazione degli squilibri sociali, facendoli le vittime maggiormente colpite e con una speranza di miglioramento ancora più lontana nel tempo. Ed è molto triste constatare che di questi aspetti ben poco si parla, se non all’esplosione di situazioni di emergenza che non è possibile non cercare di tamponare in qualche modo.

Le cronache e i commenti si occupano poco anche degli “Obiettivi delle Nazioni Unite per il Millennio” (*UN Millennium Goals*) adottati dall’ONU nel 2000 con lo scopo di conseguire otto obiettivi di sviluppo in vari campi entro il 2015 e condivisi dai Ministri delle finanze del G-8. Si tratta di ambiti emblematici in una prospettiva di sviluppo equo e bilanciato a livello mondiale, come la povertà e la fame, l’istruzione, la parità di genere, la salute dell’infanzia e delle madri, la lotta all’Aids, la sostenibilità ambientale e la collaborazione tra Paesi in un’ottica di *partnership*.

I dati statistici disponibili mostrano un quadro eterogeneo e difficile da ben comprendere, soprattutto per il ruolo dei miglioramenti verificatisi in Cina, che per le sue dimensioni chiaramente influenza i dati globali. Altri casi (ad esempio in America Latina) mostrano tendenze al miglioramento, soprattutto per quanto riguarda il superamento dei livelli di povertà, grazie a politiche pubbliche nazionali in materia (come in Brasile). Particolarmente colpiti sono invece i Paesi in via di sviluppo importatori di materie prime e di prodotti alimentari, a seguito degli aumenti verificatisi nei prezzi di tali beni e della carenza di aiuti internazionali mirati da parte degli Stati più prosperi.

Globalizzazione, finanza e rapporti tra monete

La crisi economica che sta affliggendo (seppure con diversi gradi di intensità) il mondo intero ha chiaramente una origine finanziaria, e in genere se ne fissa l’inizio con il fallimento della banca d’affari americana Lehman Brothers dichiarato il 15 settembre 2008. La prima fase della crisi ha avuto chiaramente origine dagli eccessi nel mondo della finanza, che aveva raggiunto in tali settori livelli di indebitamento superiori al valore di mercato delle attività di riferimento quali garanzie. Il caso più eclatante è stato quello dei mutui immobiliari *subprime* di fatto assistiti da garanzie insufficienti a fronte delle insolvenze dei mutuatari. Non solo si è assistito alla mancanza di un prudente equilibrio tra attività e passività delle istituzioni finanziarie, ma la cosiddetta “ingegneria finanziaria” ha trasformato molte (semplici) operazioni in strumenti complessi e di difficile comprensione e controllo (i cosiddetti “derivati”), che da strumenti di copertura del rischio hanno assunto velocemente il ruolo di strumenti per la pura speculazione (cioè, alla base di “scommesse” sul futuro andamento dei mercati finanziari).

Il tema delle regole in campo finanziario e di una eccessiva deregolamentazione (a partire dagli Stati Uniti) si è subito imposto alla attenzione. In effetti, secondo molti una delle principali cause remote della crisi finanziaria è consistita nella abolizione del *Glass Steagall Act* del 1933, cioè della legge bancaria americana che prevedeva la netta separazione tra banche commerciali e banche di investimento. Infatti, il Congresso degli Stati Uniti, a maggioranza repubblicana, sostituì tale legge nel 1999 con norme molto più permissive, promulgate alla fine di tale anno dal Presidente Bill Clinton. La conseguenza fu la commistione tra normale attività di intermediazione creditizia e attività di investimento finanziario (o vera e propria speculazione) con i risultati negativi sotto gli occhi di tutti.

Evidentemente, anche l’attività di vigilanza sulle istituzioni finanziarie si rivelò del tutto inadeguata, come pure il ruolo svolto dalle Agenzie di *rating* i cui giudizi condizionano in modo quasi automatico le decisioni degli investitori. La crisi originata negli Stati Uniti si propagò rapidamente in tutto il mondo, con un effetto di “contagio” che ha messo a rischio la stessa sopravvivenza di molte banche (che avevano in portafoglio titoli delle banche americane o comunque titoli denominati “tossici”) spesso salvate con fondi pubblici dai Governi dei Paesi di appartenenza.

Mentre sembrava che il mondo degli istituti finanziari stesse ritrovando una propria quasi-normalità operativa, una seconda fase della crisi esplose a inizio 2010, colpendo in particolare i debiti “sovrani”, cioè dei vari Stati, in particolare europei (a partire dalla Grecia). I motivi sono duplici.

In primo luogo il debito pubblico è finanziato sul mercato e deve essere in grado di far fronte – nelle aspettative di chi ne sottoscrive i titoli – alle scadenze sia in termini di interessi che di rimborso del capitale. Quando la fiducia dei mercati diminuisce (ad esempio a causa degli squilibri nella finanza pubblica o delle scarse prospettive di crescita economica del Paese debitore) aumenta il “premio per il rischio”, cioè gli interessi da pagare sui titoli di nuova emissione, con immediate ripercussioni sulle quotazioni di quelli già in circolazione. Chiaramente viene ad innescarsi un circolo vizioso, da cui un singolo Stato da solo non riesce a risollevarsi (come insegna il caso della Grecia, ma non solo) rendendo attuale la possibilità di un fallimento (*default*) dello Stato debitore, come peraltro avvenuto con l’Argentina nel gennaio 2005, attraverso una “ristrutturazione” del debito imposta ai creditori.

Inoltre, la presenza di un debito pubblico elevato è valutata più o meno preoccupante a seconda che la Banca Centrale del Paese (o del gruppo di Paesi, come nel caso dell’eurozona) possa fungere da “prestatore di ultima istanza”. In altre parole, se la Banca Centrale può emettere (cioè, stampare) moneta in quantità illimitata, sarà sempre possibile fare fronte al valore nominale del debito, anche se (e spesso lo si dimentica) si paga un duro prezzo in termini di maggiore inflazione. Nell’eurozona, come si vedrà più sotto, ciò non è concesso alla Banca Centrale Europea (BCE) e, secondo molti osservatori, questo fatto rende i Paesi partecipanti all’euro particolarmente vulnerabili agli attacchi speculativi sui loro debiti sovrani, in una situazione peraltro aggravata dalla crisi dei sistemi bancari e dal generale rallentamento dell’economia.

Con l’esplosione della seconda fase della crisi, ci si è quindi resi conto che anche gli Stati, pure se industrialmente avanzati, possono fallire. La radice del problema comunque sta nei livelli di indebitamento causati da politiche dissennate nella gestione della finanza pubblica. Salvo circostanze eccezionali, crescenti livelli di indebitamento pubblico non solo violano l’equità intergenerazionale (precostituendo oneri gravosi per le future generazioni) ma espongono il Paese in questione a gravi rischi, dato che comunque il debito deve trovare sui mercati chi sia disposto a finanziarlo. Il debito quindi è la fonte del problema, eliminabile solo tramite politiche di finanza pubblica equilibrate (il cosiddetto “rigore fiscale”). A parte il rimedio alla radice del male, si può poi discutere su quali siano gli strumenti più idonei per far fronte a situazioni di crisi come quella attuale.

Uno degli aspetti che preoccupa nella attuale realtà dei mercati finanziari è dato anche dal volume assai elevato di transazioni che ivi avvengono, facilitate dal supporto di tecnologie ICT sempre più efficienti. Queste sembrano spesso avere natura puramente speculativa e potenzialmente produrre effetti destabilizzanti. Al fine di contenere il fenomeno, si discute molto sulla introduzione di specifiche misure di tipo fiscale, come la cosiddetta *Tobin Tax* in fase di approvazione anche in Italia. Tuttavia, uno strumento di questo tipo può funzionare solo se *tutti* i Paesi al mondo lo adottano e se vi è una chiara distinzione tra vari tipi di operazioni finanziarie, altrimenti vi sono rischi elevati di gravi distorsioni⁶.

La crisi finanziaria ha avuto importanti ripercussioni anche sui rapporti di cambio tra le principali monete. E’ ben noto come i tassi di cambio che si formano sui mercati dipendano, oltre che dalla bilancia dei pagamenti e dalla politica monetaria del Paese di riferimento, anche da numerosi altri fattori. Tra questi sicuramente rientrano anche le aspettative che si formano sui mercati circa la solidità finanziaria delle

⁶ Tanto è vero che James Tobin, il premio Nobel per l’economia che per primo avanzò l’idea, fu sempre contrario ad una sua pratica introduzione.

economie di riferimento. Al fine di evitare le incertezze, in particolare sui rapporti commerciali, che derivano dalla volatilità dei tassi di cambio, periodicamente vengono proposti progetti per un ritorno ai “cambi fissi” simili nella sostanza a quelli introdotti dagli Accordi di Bretton Woods del 1944 e durati sino alla crisi del dollaro del 1970. Si tratta tuttavia di una prospettiva al momento assai poco realistica, in quanto un simile accordo richiederebbe un ordine economico mondiale condiviso tra tutti i principali Paesi partecipanti (mentre nel 1944 gli Stati Uniti erano chiaramente l’economia di gran lunga dominante da cui dipendeva il buon andamento del sistema). Dobbiamo quindi realisticamente rassegnarci al permanere ancora per molto tempo di una elevata variabilità sui mercati dei cambi, anche dopo che la crisi finanziaria sarà alle spalle. Infatti, i tassi di cambio tra le varie monete continueranno a svolgere il ruolo di “variabile di aggiustamento” tra le grandi aree economiche e valutarie del mondo, a causa delle diverse strategie e *performance* in campo economico dei vari Stati, sicuramente lontani dal realizzare (o anche solo dal volere) un ordine economico mondiale condiviso.

Globalizzazione e multilateralismo

La globalizzazione ha avuto importanti conseguenze anche sul ruolo delle Istituzioni internazionali, soprattutto quelle con competenze in campo economico, pensate nel dopoguerra con gli Accordi di Bretton Woods del 1944 (Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale) e con successive intese tra gli Stati, per comprendere sia le tematiche commerciali (il già citato Accordo GATT) che molte altre. Si può affermare che importanti conseguenze si sono verificate pure per il Sistema delle Nazioni Unite, anche se non è questa la sede per approfondire il tema della necessaria riforma dell’ONU e delle sue Agenzie specializzate. Comunque, anche per le Istituzioni più di carattere economico, è ampiamente condivisa l’esigenza di profonde riforme per renderle più adeguate al mutato contesto dell’economia globale.

A riprova di ciò vi è il ruolo svolto anche in campo economico e geo-politico da gruppi di Paesi *leader* come il G-7 (anche nella versione G-8) e il G-20⁷, per non parlare di altre organizzazioni tra Stati funzionali a difendere interessi comuni, non solo come avviene tra i Paesi esportatori di petrolio con l’OPEC, ma anche in relazione a importanti negoziati internazionali, come si è verificato in ambito GATT-WTO⁸.

Ad esempio, per quanto riguarda il Fondo Monetario Internazionale, sino alla vigilia dell’esplosione della crisi finanziaria era diffusa la convinzione di quanto fosse urgente una sua riforma, per adeguarlo ai tempi. Il tentativo di porre rimedio alla crisi ha poi visto assegnato al Fondo un ruolo molto importante (probabilmente in quanto unica istituzione internazionale già disponibile e quindi adattabile a questi scopi). E’ facile prevedere che, una volta superata la crisi finanziaria, il problema si riproporrà, con l’ulteriore spinta derivante dalle lezioni tratte da questa severa esperienza.

Dopo la fine della seconda guerra mondiale si coltivava l’utopica speranza di poter sviluppare forme di governo del mondo per garantire la pace fra gli Stati e favorire lo sviluppo economico. Se si prescinde dai progressi a livello geograficamente più limitato, come in Europa, non si sono fatti molti passi avanti. Il multilateralismo è rimasto una bandiera ed un obiettivo, ma gli Stati (singoli o associati) lo hanno più sovente usato per i propri fini, piuttosto che per il perseguimento del bene comune. La crisi finanziaria ha

⁷ A riprova di quanto sia cambiato il sistema geopolitico ed economico mondiale negli ultimi due secoli, è interessante notare come Brasile ed Indonesia facciano parte del G-20, che invece esclude le loro precedenti “potenze coloniali”, cioè il Portogallo e l’Olanda, rappresentati solo dall’Unione Europea, che è appunto uno dei venti partecipanti al Gruppo.

⁸ Gli studiosi e i commentatori hanno introdotto anche altri raggruppamenti, basati su vari criteri. Tra gli acronimi che hanno avuto successo è interessante citare quello dei BRIC (Brasile, Russia, India e Cina) per evidenziare quattro tra le economie più dinamiche degli ultimi anni.

certamente posto il problema di regole più adeguate in campo economico e finanziario (ma non solo!) con idonee modalità di *enforcement* e ciò ovviamente richiede Istituzioni multilaterali in grado di svolgere efficacemente tale ruolo nell'attuale contesto geopolitico ed economico mondiale.

L'Unione Europea e la globalizzazione

L'Unione Europea (UE) rappresenta certamente una delle aree economiche più avanzate al mondo, con un ampio mercato interno che si va sempre più unificando e che conta su circa mezzo miliardo di persone. La gran parte degli Stati membri hanno adottato un modello economico con una spiccata attenzione non solo alle esigenze di efficienza nell'uso delle risorse, ma anche ai problemi sociali e ambientali, oltre che alla "qualità della vita". Il Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009 esplicitamente recepisce all'art. 3 il fatto che l'Unione si basa sul modello di "economia sociale di mercato" nel perseguire gli obiettivi di crescita e di benessere adottati, dove crescita economica e coesione sociale vanno di pari passo. Non solo l'UE adotta un modello di economia "solidale", ma esplicitamente recepisce, a livello istituzionale e del processo decisionale, il modello basato sulla "sussidiarietà", anche quale bilanciamento per alcune politiche che non possono che essere centralizzate, come quella monetaria. Alcuni autori hanno contrapposto il "modello europeo" a quello "anglo-americano", sostenendo per vari condivisibili motivi la superiorità del primo⁹.

Tuttavia, si tratta di un modello molto "costoso" in termini di risorse necessarie, certamente più agevole da difendere in una situazione di supremazia economica ovvero di relativo protezionismo, piuttosto che in presenza di una diffusa apertura dei mercati e di un elevato grado di concorrenza come avviene con la globalizzazione. Inoltre, la crisi finanziaria lo ha sicuramente posto di fronte a nuove sfide, in quanto stretto tra i problemi della finanza pubblica e l'esigenza di garantire equilibrio e giustizia sociale.

L'UE ha cercato di reagire in vari modi alle minacce della globalizzazione, cercando di rafforzare la coesione interna, procedendo a qualche miglioramento della propria struttura istituzionale (sino al già citato Trattato di Lisbona) e soprattutto avviando a metà degli anni ottanta il processo di completamento del proprio mercato interno e adottando, con il Trattato di Maastricht del 1992, il percorso verso l'Unione Economica e Monetaria (UEM). In effetti, l'euro e la politica monetaria comune possono essere interpretati come la risposta dell'UE alle sfide della globalizzazione, per gli effetti positivi attesi sulla competitività e sulla crescita ritenuti in grado di rafforzare la propria posizione sui mercati internazionali¹⁰. Come si è detto più sopra, gli Stati dell'UE hanno preso atto del fatto che la loro sovranità nazionale, soprattutto in materia economica, rappresentava non solo una realtà ben più limitata rispetto ai decenni passati, ma anche che l'unico modo per poter impostare azioni autonome di fronte alle sfide della globalizzazione stava nella realizzazione di forme di sovranità collettiva.

⁹ E' importante citare in particolare Jeremy Rifkin, *Il Sogno Europeo. Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro e sta lentamente eclissando il sogno americano*, Mondadori, Milano, 2005. L'A. in particolare sostiene che "Il Sogno Europeo è una situazione in cui gli individui si sentono sicuri non attraverso l'accumulazione di ricchezza, bensì attraverso le relazioni tra di loro, lo sviluppo sostenibile e il rispetto dei diritti umani".

¹⁰ Sia consentito citare: Carlo Secchi, *Verso l'Euro. L'Unione Economica e Monetaria motore dell'Europa unita*, Marsilio, Venezia, 1998 e Carlo Secchi, Carlo Altomonte, *L'Euro: una moneta, una Europa*, Marsilio, Venezia, 2002.

Le spinte autonomistiche se non addirittura independentistiche in atto in alcuni Paesi europei, come in Scozia e in Catalogna¹¹ non devono trarre in inganno, in quanto alla loro base si intravede il desiderio di poter attuare in modo autonomo le proprie strategie per più soddisfacenti livelli di sviluppo economico e sociale nel contesto e con un rapporto diretto con l'UE, sganciato quindi dallo Stato di appartenenza "politica".

Nonostante ciò – o piuttosto, anche a causa delle lentezze, dei tentennamenti e delle contraddizioni nel processo, soprattutto negli anni recenti – la crisi finanziaria ha avuto ripercussioni severe sull'UE e soprattutto sui partecipanti all'eurozona, in particolare nella fase che da inizio 2010 sta riguardando i "debiti sovrani". Varie misure sono state poste in atto sia dall'UE e dai suoi Stati, che dalla BCE, ma appare sempre più evidente che l'Europa potrà sentirsi al sicuro nell'economia e nella finanza globalizzate solo realizzando una vera "Unione" che sia anche politica, passando attraverso l'implementazione di quanto oggi è al centro del dibattito, e cioè l'unione bancaria, l'unione fiscale e l'unione economica¹².

Infatti, si può affermare che la crisi ha colpito l'Europa, pur non essendo originatasi in Europa, perché, rispetto ad altre aree economiche mondiali, era quella caratterizzata dal maggior grado di "imperfezione" dal punto di vista istituzionale: politiche fiscali non coordinate, sistemi bancari ancora legati alla vigilanza (e agli interessi) nazionali e politica monetaria non in grado di fungere da prestatore di ultima istanza, per non parlare di quanto manca all'effettiva realizzazione del mercato unico. Vi è da auspicare che la severità della crisi induca i governanti europei a trarne le utili lezioni e a procedere spediti nella direzione sopra espressa risolvendo i problemi relativi a unione bancaria (con anche la riforma della politica monetaria), fiscale ed economica, passi peraltro funzionali ad una unione politica vera e propria.

Considerazioni conclusive

Pur con le debolezze che la crisi ha fatto chiaramente emergere, l'UE rappresenta non solo l'unica "speranza" per i cittadini europei, che li metta al riparo dalle guerre del (anche recente) passato e che possa garantire un futuro di prosperità, ma rimane altresì un modello per il resto del mondo. Infatti, l'interesse con cui molti Stati hanno cercato di trarre utili insegnamenti dal percorso europeo dal 1950 in poi con vari tentativi di integrazione economica tra di loro a livello regionale e sub-regionale rappresenta una chiara conferma della bontà di un progetto che non deve assolutamente essere messo a rischio. E in effetti, una modalità promettente per consentire all'economia globalizzata di produrre effetti prevalentemente positivi per tutti, cercando di minimizzare le potenzialità negative, consiste proprio in una organizzazione tra gli Stati a livello regionale o sub-regionale, con una forte cooperazione all'interno dell'area integrata, ma al contempo mantenendo una elevata apertura ai flussi economici internazionali. Si tratta di ciò che si cerca di realizzare in Europa da oltre mezzo secolo, e che rappresenta un modello valido per il mondo intero.

Un duro insegnamento della crisi esplosa nell'economia e nella finanza globalizzate sta nel fatto che occorre essere sempre preparati a situazioni con potenziali effetti negativi dirompenti soprattutto mantenendo "in ordine la propria casa", cioè evitando di alimentare squilibri nella finanza pubblica, nell'indebitamento dello Stato e nella bilancia dei pagamenti, cullandosi nell'illusione che possano essere

¹¹ Anche se le elezioni per il rinnovo del Parlamento catalano del 25 novembre hanno avuto risultati contrastanti, circa tre quarti delle forze politiche locali sono favorevoli ad indire tra due anni un referendum per la "indipendenza" dalla Spagna.

¹² Si veda di nuovo l'intervento di Mario Draghi di cui alla nota 4.

indefinitamente sostenuti. Solo adottando comportamenti “virtuosi” gli Stati potranno sentirsi più al riparo da evoluzioni avverse nel contesto internazionale, e saranno anche maggiormente in grado di influenzarlo sul piano delle regole e dei principi alla base dei comportamenti economici.

La crisi ha fatto esplodere alcune tematiche, peraltro già presenti, che vanno ben oltre il comportamento dei singoli soggetti economici operanti sul mercato. Esse abbracciano questioni di tipo etico, perlomeno nel senso di basarsi su un sistema di valori condiviso alla base del buon funzionamento di ogni società a tutti i livelli la si consideri.

In primo luogo è emerso da queste brevi note il tema delle “regole”. Anche senza citare la “legge della giungla” spesso evocata per descrivere determinate situazioni nei rapporti economici, è evidente che l’economia mondiale non può funzionare in modo soddisfacente senza regole adeguate in campo finanziario, commerciale e degli investimenti internazionali e senza che vi sia un altrettanto adeguato sistema di *enforcement* per garantirne il rispetto. L’attuale architettura alla base delle Istituzioni internazionali multilaterali deve essere ampiamente rivista per renderle adeguate alla nuova realtà imposta dalla globalizzazione.

Inoltre, non solo in campo economico, ma anche in quello ambientale e dello sfruttamento delle risorse naturali, si impone il tema già citato della “equità intergenerazionale”. Infatti, la generazione che esprime la classe dirigente di oggi non può comportarsi rispetto alle risorse del pianeta e alle questioni di tipo economico e finanziario senza alcun riguardo per la *sostenibilità* delle conseguenze delle proprie azioni nel tempo.

Principi di equità devono anche caratterizzare gli effetti della globalizzazione tra gli Stati e al loro interno. I forti squilibri nei livelli di sviluppo e di distribuzione del reddito e della ricchezza tra i vari Paesi e al loro interno non solo configgono con i principi portanti cui tutti dovrebbero fare riferimento, ma possono produrre anche severi contraccolpi sul piano economico a danno di tutti.

Soprattutto in situazioni di crisi, pesanti responsabilità ricadono sulle classi dirigenti, che devono svolgere un ruolo di *leadership* ed essere in grado di far comprendere ai propri cittadini le caratteristiche di fondo, i vantaggi e i rischi di situazioni complesse come la globalizzazione economica, al fine di poter basare le misure proposte su una base di consenso consapevole, e non al contrario innescare reazioni di rigetto che peggiorano le possibilità di trovare soluzioni adeguate.

Nell’economia capitalista (e tale è la caratteristica della globalizzazione economica) le crisi sono inevitabili, anche se normalmente si fa riferimento all’andamento ciclico (congiunturale) della attività economica, e non certo a situazioni dirompenti come quella in atto. Tuttavia, le conoscenze di cui disponiamo dovrebbero consentire di evitare eventi come la attuale crisi finanziaria mondiale, rapidamente propagatasi all’economia “reale” (come era ovvio aspettarsi). E’ quindi precisa responsabilità della classe dirigente, oltre che dei soggetti economici, evitare in futuro simili eventi, tramite misure adeguate sul piano delle regole e delle Istituzioni preposte al loro rispetto. Vi è da auspicare che la crisi sia servita almeno a far comprendere questa dura lezione.