

Globalizzazione: un mini glossario e un punto di vista

di
Marco Missaglia*
(febbraio 2003)

In alcuni numeri precedenti di questa rivista (per esempio n.33, novembre 2002) sono stati riportati diversi punti di vista circa il legame fra globalizzazione, crescita economica, povertà nei Paesi in Via di Sviluppo (d'ora in avanti PVS) e distribuzione del reddito e della ricchezza tra e nei paesi. Per alcuni la globalizzazione è un fatto positivo, stimola la crescita e riduce la povertà. Altri ritengono che di per sé la globalizzazione, ovvero l'estensione su scala mondiale del meccanismo di mercato, non abbia contribuito a favorire una più rapida crescita economica e che sia invece tra le cause delle maggiori disuguaglianze che si registrano tra paesi e, all'interno di ciascun paese, tra diversi gruppi sociali.

Un giudizio per quanto possibile lucido su una questione così delicata richiede necessariamente una definizione precisa di "globalizzazione". Non basta constatare che ci si sta progressivamente muovendo da un mondo chiuso, di economie nazionali poco integrate fra di loro, ad un mondo aperto in cui una sola, "grande" economia (un solo, grande mercato) tende a travalicare i confini nazionali. Occorre capire attraverso quali strumenti questo processo si stia realizzando.

Proviamo allora, col rischio di annoiarci un poco, a delineare le caratteristiche fondamentali dei diversi strumenti di politica commerciale e anche degli investimenti (ci limiteremo ai più importanti), quelli attraverso la cui manovra si realizza concretamente il processo di globalizzazione. Dotiamoci insomma di un "glossario" della globalizzazione che ci possa aiutare a capirla meglio.

1. Le misure di politica commerciale

Dazi doganali. Un dazio doganale è una tassa sull'importazione di un certo bene o servizio. Immaginiamo che il Brasile imponga un dazio del 20% sull'importazione di biciclette da qualsiasi paese straniero. Ciò significa che l'esportatore di biciclette dovrà versare al governo brasiliano il 20% del prezzo della bicicletta venduta in Brasile. Se quest'ultimo è pari a 50\$, l'esportatore sarà tenuto a pagare 10\$ di dazio al governo brasiliano. Naturalmente, in conseguenza dell'imposizione del dazio, l'esportatore chiederà all'acquirente brasiliano un prezzo più alto: non più 50, ma 60\$. Come accade per qualsiasi imposta indiretta, il pagatore finale è sempre il consumatore. Non si deve però credere che il dazio doganale faccia aumentare il prezzo delle sole biciclette *importate*; esso accrescerà in eguale misura anche il prezzo delle biciclette prodotte localmente, in Brasile. I produttori di biciclette brasiliani infatti, grazie alla protezione loro concessa attraverso il dazio doganale, potranno permettersi di aumentare i prezzi senza più timore di essere spiazzati dalla concorrenza straniera.

In sintesi, un dazio doganale: a) garantisce un certo gettito fiscale al governo brasiliano; b) provoca un peggioramento nelle condizioni di vita dei consumatori di biciclette (che dovranno pagare di più per avere la stessa bicicletta o che, al limite, rinunceranno ad acquistarla) e c) aumenta il benessere dei produttori di biciclette brasiliani, i quali saranno in grado di vendere più biciclette di quante ne avrebbero vendute dovendo liberamente competere con i produttori stranieri e di ottenere, per ciascuna bicicletta venduta, un prezzo più alto.

Gli effetti di un dazio non si esauriscono in quelli appena menzionati, ve ne sono altri sui quali tuttavia non vale la pena dilungarsi. E' comunque utile notare sin da ora la complessità di qualsiasi discorso economico: abbiamo impiegato il termine "produttori" di biciclette, e tra questi vi sono certamente sia i manager che gli azionisti che i lavoratori delle imprese di biciclette brasiliane. Essi, abbiamo detto, staranno meglio grazie all'introduzione del dazio (e peggio in seguito alla sua eventuale rimozione): riceveranno emolumenti, dividendi e salari più alti. Eppure può certamente darsi il caso in cui queste stesse persone siano anche, *contemporaneamente*, consumatori di biciclette: ed in questa loro ulteriore qualità staranno peggio, perché dovranno pagare un prezzo più elevato per comperare una bicicletta. Quale dei due effetti prevarrà? Lo vedremo in seguito, quando avremo messo assieme tutti gli elementi di un quadro necessariamente complesso.

Quote sulle importazioni. Una quota è una restrizione quantitativa che si può imporre sull'importazione di un certo bene o servizio. Il Brasile potrebbe decidere che nel 2003 la quantità massima di biciclette importabili dal resto del mondo è pari a 100 mila unità. A questa decisione se ne deve necessariamente accompagnare un'altra, relativa all'attribuzione delle *licenze di importazione*: posto che si possono importare 100 mila biciclette e non una di più, occorre riconoscere ad alcuni soggetti il diritto di importare (per esempio, a 10 soggetti il diritto di importare, ciascuno, 10 mila biciclette). Gli effetti economici di una quota sulle importazioni sono simili, ma non uguali, a quelli di un dazio. Per i consumatori di biciclette non cambia nulla: anche una quota li costringerà a pagare di più per acquistare una bicicletta. La ragione è semplice: attraverso la quota si realizza una riduzione della quantità di biciclette presente sul mercato e, come è noto, un bene più scarso è anche più caro. Come prima, il prezzo finale di una bicicletta crescerà da 50 a 60\$. E, proprio come nel caso del dazio, i produttori brasiliani di biciclette avranno meno remore ad aumentare i prezzi da loro praticati perché la competizione straniera è, per così dire, "limitata per legge". Anche per i produttori brasiliani, perciò, cambia poco. Come prima potranno vendere più biciclette e ad un prezzo maggiore. Le cose cambiano invece, e di molto, per il governo brasiliano: questa volta non c'è nessun gettito fiscale, nulla che possa rimpinguare le pubbliche casse. E i titolari delle licenze di importazione? Coloro ai quali, in altri termini, la legge ha di fatto attribuito un certo potere di monopolio? Lo useranno eccome, questo potere. Essi potranno

* L'autore insegna Politiche per lo Sviluppo presso il Corso di Laurea in Scienze Sociali per la Cooperazione e lo Sviluppo dell'Università di Pavia ed è coordinatore del Master Internazionale in Cooperazione e Sviluppo dello stesso ateneo.

importare biciclette al prezzo di 50\$ (non c'è più nessun dazio) e rivenderle sul mercato interno a 60\$, dove è possibile ottenere un prezzo maggiore perché, come abbiamo detto, il bene in questione è complessivamente più scarso. È molto importante notare che i titolari delle licenze di importazione, per ragioni che vedremo tra poco, sono spesso gli stessi *esportatori*. Nel nostro esempio: il governo brasiliano fissa il limite di 100 mila biciclette importabili in corso d'anno e non attribuisce a nessun soggetto brasiliano la licenza di importare; semplicemente decide di assegnare, per esempio, all'industria tedesca il diritto di vendere direttamente (senza l'intermediazione di nessun brasiliano assegnatario di una licenza) in Brasile 50 mila biciclette, all'industria statunitense di venderne 30 mila e all'industria italiana di venderne 20 mila. Per gli altri nulla da fare, frontiere chiuse alle vendite di biciclette. Saranno in questo caso i produttori tedeschi, statunitensi ed italiani ad appropriarsi della rendita prodotta dalla quota, ovvero a vendere a 60\$ un bene che, in assenza di misure protezionistiche, avrebbero venduto a 50\$.

In sintesi, una quota sulle importazioni: a) provoca effetti del tutto simili a un dazio doganale per consumatori e produttori, ma b) assegna di fatto ad un ristretto numero di soggetti – i titolari delle licenze di importazione – un reddito che, in presenza di un dazio doganale, sarebbe stato appannaggio del governo, nella forma di gettito fiscale.

Prima di illustrare gli altri strumenti della politica commerciale è probabilmente utile fermarsi a riflettere brevemente sulle ragioni che possono indurre un governo a decidere di introdurre una quota piuttosto che un dazio. In entrambi i casi si intende favorire l'industria nazionale (di biciclette, nel nostro esempio), proteggerla dalla competizione straniera e permetterle così di affermarsi ed espandersi. Molti dei paesi oggi sviluppati hanno fatto ampio ricorso nelle fasi iniziali del loro decollo economico a questi strumenti protezionistici di politica commerciale. La ragione che può indurre un governo a preferire una quota ad un dazio è di norma squisitamente politica. Per esempio, gli assegnatari delle licenze di importazione sono soggetti che, grazie al favore loro accordato, sosterranno il governo in carica alle prossime elezioni. Oppure – e facciamo qui riferimento all'esempio in cui il governo brasiliano assegna direttamente a tedeschi, statunitensi ed italiani il diritto di vendere un certo numero di biciclette in Brasile – un governo cerca di proteggere la propria industria nazionale e, nello stesso tempo, di non innervosire eccessivamente i paesi stranieri soggetti alla restrizione quantitativa: ti permetto di esportare solo 20 mila biciclette (protezionismo) ma, in compenso, ti permetto di intascare la relativa rendita (60-50=10\$ per ogni bicicletta venduta). Diciamo che è meno probabile che una quota, quando la relativa rendita è riconosciuta ai soggetti esportatori, scateni una guerra commerciale. A parità di protezione dell'industria nazionale, essa in qualche modo “blandisce” i competitori stranieri.

Sussidi alle esportazioni. In questo caso l'idea è di favorire l'industria nazionale non tanto proteggendo il mercato interno, quanto piuttosto consentendole di penetrare più facilmente nei mercati esteri. Il governo brasiliano questa volta fissa una regola in base alla quale i produttori brasiliani di motociclette hanno diritto a ricevere, per ogni motocicletta venduta all'estero, un sussidio di 20\$ (oppure pari ad una certa percentuale del prezzo di vendita). In questo modo l'industria brasiliana sarà in grado di offrire motociclette sui mercati stranieri a prezzi più competitivi. D'altra parte è molto probabile che i consumatori brasiliani dovranno pagare di più per comperare una motocicletta, giacché la disponibilità interna di motociclette si riduce in seguito all'introduzione del sussidio: tutti i produttori, allettati dal sussidio, tenderanno infatti ad offrire le loro merci sui mercati stranieri.

In sintesi, un sussidio alle esportazioni: a) costituisce una spesa per il governo brasiliano, che la dovrà finanziare facendo pagare più tasse ai contribuenti, oppure indebitandosi oppure ancora stampando moneta (manovra inflazionistica); b) avvantaggia i produttori brasiliani di motociclette i quali, grazie al sussidio, potranno produrre ed esportare più di prima e infine c) penalizza i consumatori brasiliani, i quali pagheranno di più la stessa motocicletta.

In alcuni casi i governi non pagano sussidi alle esportazioni, ma sussidi alla produzione: per ogni motocicletta che produci hai diritto a ricevere un sussidio di 10\$, che tu la venda all'interno o all'estero non importa. Altre volte i sussidi dei governi non sono legati ai livelli produttivi (tot dollari per ogni motocicletta), ma consistono nella parziale copertura di spese che hanno natura di costo fisso (si pensi per esempio alle fiere, oppure alle missioni all'estero, parzialmente finanziate dai governi, di industriali appartenenti ad un certo settore).

In ogni caso quel che si decide nei casi sin qui illustrati è di favorire l'industria nazionale, aiutandola a conquistare mercati stranieri (sussidio all'esportazione), oppure proteggendola sul mercato interno (dazi e quote) oppure ancora finanziandole qualche costo fisso.

Standard. Qui si entra in un campo minato, estremamente delicato. Gli standard cui si fa riferimento sono sia standard di qualità del *prodotto* (che so, la legge del mio paese prevede che non si possa importare quel certo tipo di formaggio a meno che non sia prodotto utilizzando un certo mix di ingredienti) che standard di qualità del *processo produttivo* (non importa il tuo formaggio se per ottenerlo è stato impiegato lavoro minorile oppure non si è tenuto conto a sufficienza dell'impatto ambientale del processo produttivo). Si capisce bene che qui si possono invocare argomenti ben più nobili della protezione dell'industria nazionale: la protezione del consumatore, la tutela della salute, il rispetto dell'ambiente, la difesa dei diritti umani. Per questa ragione, per il fatto di essere pensati (o forse, in alcuni casi, ingenuamente immaginati) come strumenti al servizio di valori eticamente difendibili, gli standard (soprattutto quelli relativi alla qualità del prodotto) si sono negli ultimi 10-20 anni progressivamente sostituiti alle altre barriere non tariffarie (tipicamente le quote) che comunque, e sia pure in misura declinante, ancora permangono.

2. Le misure di politica degli investimenti

Gli investimenti all'estero sono di due tipi: gli investimenti diretti all'estero (d'ora in avanti IDE) e gli investimenti di portafoglio. La distinzione non è sempre particolarmente netta, ma in linea di massima si può dire questo: se un soggetto (cittadino, impresa, governo) di un certo paese decide di aprire una nuova impresa o di ampliarne una già esistente in un altro paese, allora si dice che tale soggetto – ed è chiaro che qui ci si riferisce principalmente alle attività delle imprese transnazionali – ha effettuato un IDE. Se invece un soggetto acquista azioni od obbligazioni di imprese straniere oppure deposita i propri denari su un conto estero si dice che esso ha effettuato un investimento di portafoglio. Quest'ultimo potrebbe essere qualificato come investimento *indiretto* all'estero, nel senso che si presume, per esempio, che i fondi depositati presso un conto corrente estero o prestati ad un soggetto straniero attraverso una sottoscrizione obbligazionaria siano alla fine destinati a finanziare un investimento produttivo vero e proprio. Semplicemente si tratta di fondi intermediati da un qualche istituto finanziario. Un altro modo – pure questo rozzo ed incompleto, ma utile a capire – di tracciare la distinzione tra IDE e investimenti di portafoglio consiste nel sottolineare che i primi equivalgono all'investimento in capitale di rischio (se l'impresa va bene, perfetto; altrimenti non potrò certo invocare la restituzione del capitale investito), mentre i secondi istituiscono una relazione di credito (se ho sottoscritto una obbligazione avrò in ogni caso ho il diritto di pretendere la restituzione del credito. Che poi questo avvenga o meno è un'altra faccenda).

Le politiche relative agli IDE. Il governo di un paese beneficiario può assumere posizioni diverse circa gli IDE. Le posizioni estreme, ovvero la totale apertura agli IDE (chiunque può liberamente mettere in piedi un'impresa a casa mia, senza obblighi di sorta) e la totale chiusura ad essi, sono nella realtà di scarso rilievo. Sono invece più diffuse le posizioni intermedie, per esempio: a) accordi di contenuto locale. L'idea è la seguente: vieni pure a costruire automobili nel mio paese, ma fallo acquistando almeno il 20% dei materiali necessari da produttori locali. In questo modo l'economia nazionale potrà avvantaggiarsi in misura più significativa delle ricadute provocate dalle attività dell'impresa transnazionale; b) vincoli sulla proprietà: vieni pure a costruire automobili a casa mia, ma fallo in *joint venture* con qualche produttore locale, che potrà così avvantaggiarsi delle conoscenze tecnologiche e di marketing apportate dall'impresa transnazionale; c) vincoli sull'impiego dei profitti: vieni pure a produrre automobili a casa mia, ma impegnati a rimpatriare solo una parte dei profitti realizzati, l'altra parte dovendo essere reinvestita nell'economia locale. In tutti questi casi, ed in altri che per brevità non riportiamo, c'è il tentativo da parte del paese "ospitante" di fare degli IDE un potenziale strumento di sviluppo locale e non, invece, un mero strumento di arricchimento per soggetti stranieri che cercano esclusivamente di accaparrarsi le risorse (tipicamente naturali e di lavoro) a basso costo disponibili nell'economia locale.

Le politiche relative agli investimenti di portafoglio. Quando un cittadino tedesco decide di sottoscrivere un titolo emesso dal governo brasiliano, egli sta compiendo un investimento di portafoglio. Sta prestando capitali al governo brasiliano. Allo stesso modo presterebbe fondi all'economia brasiliana sottoscrivendo un'azione emessa da un'impresa privata brasiliana oppure aprendo un conto corrente presso una banca brasiliana a San Paulo. Verrebbe perciò la tentazione di dire che l'unica politica sensata è il *laissez faire*, non interferire affatto con questi movimenti di capitale e lasciare che i soggetti economici facciano quel che vogliono con i loro risparmi. Tornando al nostro esempio, questa posizione liberista sembra del tutto ragionevole dal punto di vista del Brasile – e perché mai impedire che il resto del mondo ci presti capitali che serviranno alla nostra economia?! – ma, anche dal punto di vista tedesco, ha una sua ragionevolezza: perché il governo tedesco dovrebbe impedire ai suoi cittadini di impiegare il risparmio nei paesi e nelle attività in cui viene loro promesso il maggior rendimento? Non dovrebbe essere fra gli obiettivi di qualsiasi governo la massimizzazione delle prospettive di benessere per i propri cittadini? In realtà le politiche di *laissez faire* circa gli investimenti di portafoglio si sono progressivamente affermate soltanto a partire dagli inizi degli anni '90. Prima di allora, ed in misura piuttosto ridotta ancora adesso, si praticavano politiche restrittive dei movimenti di capitale. Per esempio: a) limiti quantitativi all'esportazione di capitale. Puoi aprire un conto corrente all'estero o sottoscrivere un titolo emesso da qualche soggetto straniero, ma soltanto per un ammontare limitato. La ratio è qui piuttosto evidente: è bensì vero che in questo modo ti sto forse impedendo di impiegare il tuo risparmio nel paese e nell'attività potenzialmente più redditizia, ma è altrettanto vero che così facendo sto assicurando al mio paese la disponibilità di maggiori fondi per investimenti produttivi; b) limiti all'indebitamento estero. Questa volta, tornando al nostro esempio, è il governo brasiliano a fissare dei limiti che le imprese brasiliane devono rispettare quando decidono di prendere a prestito fondi dall'estero, o da qualche banca oppure attraverso l'emissione di obbligazioni. Perché? Le ragioni possono essere di vario tipo, spesso di origine macroeconomica (tasso di cambio, stock di debito estero esistente), ma su di esse sorvolo poiché non sono essenziali al nostro ragionamento.

3. La globalizzazione, i suoi effetti ed i suoi oppositori

La globalizzazione ha una causa tecnologica ed una causa politico-economica. Se posso spostare in un batter d'occhio i miei risparmi da una banca italiana ad un fondo di investimento statunitense, ciò si deve non solo ad Internet, al fatto che sia *tecnicamente* possibile compiere questa operazione, ma anche al fatto che non esistono più restrizioni significative al movimento di capitali; al fatto, cioè, che sia *legalmente* possibile collocare il proprio risparmio dove si preferisce. Della causa tecnologica – la progressiva riduzione dei costi di trasporto e di trasmissione delle informazioni associata alla rivoluzione informatica – si è scritto moltissimo e non è certo il caso di dire altro. Sofferiamoci invece sulla causa politico-economica. Circa vent'anni fa, sostanzialmente con l'ascesa al potere di Margaret Thatcher e Ronald Reagan, comincia nella gran parte dei paesi del mondo un processo di graduale ma inesorabile smantellamento delle misure di politica commerciale e degli investimenti che abbiamo illustrato nei paragrafi precedenti. Riduzione dei dazi doganali, progressiva abolizione delle quote di importazione, limitazione dei sussidi alle esportazioni e alla produzione (almeno nelle loro forme più esplicite),

rilassamento dei vincoli alla proprietà e sull'impiego dei profitti associati agli IDE, eliminazione dei limiti quantitativi all'esportazione di capitale, eccetera. Naturalmente questo processo è ben lungi dall'essere completo: esistono ancora dazi doganali di vario genere, molti governi pagano ancora dei sussidi a certi produttori dei propri paesi (basti pensare alla cosiddetta PAC, la politica agricola comunitaria), alcune quote di importazione si sono ridotte ma sono ben lungi dall'essere completamente eliminate. In altri casi invece questo processo di globalizzazione non si è limitato all'eliminazione delle misure restrittive sin qui analizzate, ma si è spinto fino al loro sostanziale rovesciamento. Tipico esempio sono le politiche relative agli IDE. Non soltanto i governi dei paesi riceventi rinunciano a imporre vincoli alle multinazionali che decidono di investire nei loro paesi ma, nel tentativo di attrarle, concedono loro favori fiscali e di altra natura. Si elimina un vincolo e lo si sostituisce con un favore, ecco il rovesciamento. Nel caso del NAFTA (North America Free Trade Agreement, l'accordo di libero scambio siglato tra Stati Uniti, Canada e Messico) alle imprese è persino riconosciuto il diritto di agire legalmente contro quei governi che, per esempio attraverso l'imposizione di vincoli di natura ambientale, dovessero limitarne le opportunità di profitto.

Come che sia, con intensità che varia a seconda dei paesi e con la presenza di rilevanti eccezioni, in gran parte del mondo si è assistito negli ultimi vent'anni al venir meno di molte restrizioni ai movimenti di merci e di capitali. Alcune cifre possono dare l'idea dell'intensità di questo processo. Il rapporto "esportazioni/prodotto interno lordo", calcolato per l'economia mondiale nel suo complesso, si è triplicato dal 1950 ad oggi (ed è cresciuto di più del 50% dal 1980 ad oggi), ad indicare che una frazione sempre più importante della produzione di merci viene venduta su mercati stranieri. Il rapporto "attività denominate in valuta estera/prodotto interno lordo", ancora una volta calcolato per il mondo nel suo complesso, è passato da poco meno del 20% nel 1980 al quasi 60% del 1995, ad indicare che una frazione sempre più elevata (e rapidamente crescente) del risparmio mondiale viene impiegata in titoli esteri, depositata in banche straniere, ecc.. La globalizzazione, allora, può essere utilmente pensata come la trasformazione di tante, piccole economie nazionali in una sola, grande economia mondiale. Ed è soprattutto globalizzazione finanziaria.

Perché, al di là della causa tecnologica che comunque dobbiamo sempre tenere sullo sfondo, molti paesi si sono impegnati in questo sforzo di liberalizzazione ed apertura? Certo, alcuni - i più deboli - lo hanno fatto per imposizione esterna, sostanzialmente perché l'eliminazione/attenuazione delle misure di politica commerciale e degli investimenti era posta come condizione necessaria per accedere ai prestiti delle istituzioni finanziarie internazionali, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale. Altri lo hanno fatto per autentica convinzione, perché persuasi dal ritorno in auge della dottrina del *laissez faire*: il libero funzionamento del mercato garantisce efficienza nell'uso delle risorse, massimizza le dimensioni della torta che poi in qualche modo ci si dovrà spartire.

I fondamenti dell'idea libero-scambista sono noti e qui vale la pena di richiamarli soltanto velocemente, attraverso un paio di semplici esempi ad hoc. Se, per dire, Italia e Kuwait fossero due economie autarchiche, esse non potrebbero scambiarsi prodotti ortofrutticoli (dall'Italia al Kuwait) contro petrolio (cioè energia, dal Kuwait all'Italia). Il Kuwait dovrebbe produrre da sé, ad un costo immensamente superiore a quello italiano, i prodotti ortofrutticoli che i consumatori domandano e, allo stesso modo, l'Italia dovrebbe produrre da sé, ad un costo immensamente superiore a quello kuwaitiano, l'energia necessaria alla vita delle famiglie e delle imprese. Tanto vale che l'Italia si specializzi nel settore ortofrutticolo e il Kuwait in quello energetico e che, a produzioni avvenute, si dia luogo a liberi scambi sul mercato internazionale: nel complesso i costi di produzione saranno inferiori, gli italiani pagheranno meno l'energia, i kuwaitiani pagheranno meno frutta e verdure e, *last but not least*, i governi non si saranno imbarcati in costose operazioni giuridico-fiscali-doganali necessarie al pagamento e alla riscossione dei dazi piuttosto che all'assegnazione di quote. E perché, sempre secondo il punto di vista libero-scambista, i risparmiatori devono essere liberi di impiegare i loro risparmi dove meglio credono? Anche qui per apparentemente inconfutabili ragioni di efficienza. Se, si fa per dire, un'obbligazione "Scavolini" mi promette il 5% di rendimento annuale ed invece il Fondo di Investimento "Russia" mi garantisce il 7%, ciò significa (dovrebbe significare...) che il progetto *reale* di investimento (che so, l'impresa di acque minerali) che il mio risparmio è destinato a finanziare in Russia è un progetto più redditizio di quello che la Scavolini propone all'attenzione dei risparmiatori e per il quale ne chiede il finanziamento. Può ben darsi che le prospettive di profitto di un'impresa di acque minerali in Russia siano migliori di quelle lasciate intravedere dalla vendita di un nuovo modello di cucine. E allora, perché impedire che il mio risparmio vada a finanziare i progetti reali che creano più ricchezza (e quindi più benessere, occupazione e crescita)? Non è esattamente questa la funzione selettiva del mercato? Perché finanziare la produzione di cucine che nessuno compra quando invece sarebbe possibile finanziare un prodotto con migliori prospettive di mercato?

Credo tuttavia che per capire meglio le ragioni che hanno indotto tanti governi a liberalizzare le proprie economie occorra andare al di là di questo punto di vista aggregato, riferito ai guadagni di efficienza che le economie "nel loro complesso" (astrazione!) realizzano grazie al libero scambio. Bisogna scendere nel concreto più concreto: chi ci perde? Chi ci guadagna? Proviamo a rispondere a questa domanda innanzitutto guardando a ciò che ci dice la saggezza economica convenzionale, e poi confrontiamo queste nostre aspettative con quello che accade per davvero nel mondo.

Ci guadagnano innanzitutto i consumatori. Torniamo ai nostri esempi. I cittadini brasiliani che desiderano comperarsi una bicicletta la pagheranno di meno grazie all'eliminazione del dazio o della quota. Allo stesso modo, i cittadini brasiliani intenzionati ad acquistare una motocicletta potranno farlo a condizioni più vantaggiose grazie all'eliminazione del sussidio all'esportazione. Ma, al di là di questi effetti diretti e specifici conseguenti a qualche specifico atto di liberalizzazione, si ritiene che in un mondo di libero scambio generalizzato al maggior numero di merci possibili, i consumatori di tutti i paesi e di tutte le merci possano trarre consistenti guadagni. Prima di tutto perché il libero scambio consente a ciascun paese di specializzarsi nelle produzioni ad esso più consone e quindi ai consumatori di pagare un prezzo più basso per l'acquisto di beni e servizi (gli italiani pagheranno meno l'energia, i kuwaitiani pagheranno meno frutta e verdura). Poi perché l'esposizione alla concorrenza internazionale costringe i produttori ad essere più efficienti e a non caricare prezzi troppo

elevati, pena la fuoriuscita dal mercato. Poi, ancora, perché l'apertura al commercio internazionale mette a disposizione dei consumatori una gamma più vasta di prodotti tra i quali scegliere. In prima approssimazione possiamo perciò dire che, nella nostra qualità di consumatori, tutti guadagniamo dalla globalizzazione. Il problema sta nel fatto che non siamo solo consumatori; siamo, economicamente parlando, molte altre cose: lavoratori, risparmiatori, beneficiari di servizi pubblici, contribuenti, creditori, debitori, azionisti.

Che cosa ci succede in quanto lavoratori? Immaginiamo due paesi, Rossolandia e Azzurrolandia, che fino ad un certo momento sono stati chiusi ad ogni commercio internazionale e che poi, per una qualsiasi delle ragioni di cui abbiamo discusso in precedenza, decidano di aprirsi al commercio internazionale eliminando dazi, quote e sussidi. Rossolandia è un paese molto popoloso e con molti giovani in età da lavoro, con un basso livello medio di istruzione, ricco di terre fertili ma scarso di capitali. Azzurrolandia, al contrario, è un paese poco popolato, tanti gli anziani in pensione, scarse le risorse naturali ma abbondanti i capitali e i cervelli raffinati. Sia i cittadini di Azzurrolandia che di Rossolandia consumano soltanto due beni: il bene "Agricoltura" (metafora per dire cibo, bevande, materie prime, ecc.) e il bene "Industria" (vestiti, automobili, computer, ecc.). Le tecnologie per la produzione del primo sono intensive in lavoro non qualificato, ovvero richiedono l'uso di "tante" risorse naturali e "tanto" lavoro non qualificato rispetto all'impiego di capitali e lavoro qualificato. Viceversa, la produzione di "Industria" è intensiva in capitali e lavoro qualificato. E' evidente che l'apertura al commercio internazionale creerà difficoltà enormi in Rossolandia per i produttori di "Industria". Azzurrolandia, infatti, dispone per ipotesi di lavoro qualificato e capitali in abbondanza, e dunque sarà in grado di produrre a condizioni molto più competitive il bene "Industria". Simmetricamente, in Azzurrolandia saranno i produttori di "Agricoltura" a soffrire la competizione proveniente da Rossolandia, paese ricco di terra e lavoro non qualificato. Chi in Rossolandia avrà perduto il lavoro nel settore "Industria" andrà ad offrirsi nel settore "Agricoltura", settore che si espande e conquista quote di mercato in Azzurrolandia. Chi in Azzurrolandia avrà perduto il lavoro nel settore "Agricoltura" cercherà di riciclarsi nella produzione di "Industria", settore che sta conquistando il mercato di Rossolandia. Ed eccoci al dunque: in Azzurrolandia la scelta del libero scambio conduce ad una maggior concentrazione dell'attività economica nel settore "Industria" e, poiché si tratta di un bene intensivo nell'uso di capitali e lavoro qualificato, coloro che detengono questi fattori produttivi staranno meglio grazie al commercio internazionale. Viceversa, coloro che non detengono null'altro che lavoro generico, non qualificato vedranno la propria posizione economica deteriorarsi. In Azzurrolandia *la globalizzazione sta perciò esacerbando le disuguaglianze* tra gruppi sociali, allargando il gap di reddito che certamente già esisteva tra capitalisti e lavoratori qualificati da un lato e lavoratori non qualificati dall'altro. Non vi è allora assolutamente nulla di sorprendente nel fatto che sorgano movimenti ostili alla globalizzazione: qualcuno ci perde direttamente, a qualcun altro non piace una società più diseguale. Gli uni e gli altri hanno buonissime ragioni per protestare. E che succede in Rossolandia? Sostanzialmente il contrario. Il commercio internazionale induce una maggior concentrazione dell'attività economica nella produzione del bene "Agricoltura", intensivo in lavoro non qualificato, e perciò saranno questa volta le élites (capitalisti e lavoratori qualificati) a soffrire delle perdite. In Rossolandia *la globalizzazione sta perciò riducendo le disuguaglianze fra gruppi sociali*. Siccome i lavoratori non qualificati di Rossolandia sono probabilmente più poveri dei loro colleghi in Azzurrolandia, ci si può attendere che la globalizzazione riduca il gap di reddito medio fra Azzurrolandia e Rossolandia, *che essa mitighi le disuguaglianze globali*. Si tratta di un'aspettativa forte, e dovremo poi confrontarla con i dati reali.

Che cosa ci succede in quanto beneficiari di pubblici servizi? E' difficile dirlo a priori. Se il processo di liberalizzazione tra Rossolandia e Azzurrolandia avviene prevalentemente attraverso l'eliminazione di dazi doganali, allora in entrambi i paesi si potrebbe registrare una riduzione delle entrate fiscali e quindi, a parità di ogni altra condizione, diventa ovunque più difficile finanziare la spesa sociale. Dico "potrebbe", tuttavia, giacché la riduzione del gettito fiscale derivante dall'eliminazione dei dazi potrebbe essere compensata da un aumento del gettito da imposizione diretta se alla liberalizzazione si accompagna una crescita del reddito medio (abbiamo già detto che in seguito alla liberalizzazione qualcuno sta meglio e qualcuno sta peggio. La teoria economica convenzionale afferma che *in media* si sta meglio). Oppure, se il processo di liberalizzazione avviene attraverso la trasformazione delle quote in dazi e poi la loro successiva e graduale eliminazione (che è esattamente quanto previsto da molti accordi firmati in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio, OMC), allora si può certamente affermare che il gettito fiscale aumenta, per tutto il periodo di transizione, sia in Azzurrolandia che in Rossolandia: sarà più facile finanziare servizi sociali. Ancora, immaginiamo che la globalizzazione economica avvenga per reciproca eliminazione dei sussidi alla produzione (il commercio mondiale aumenta se i governi smettono di sostenere le produzioni locali): in questo caso, ancora, le finanze pubbliche ne traggono beneficio e perciò, a volerlo, le politiche sociali potrebbero essere più generose. Morale della favola: è sbagliato ritenere che, di per sé, la globalizzazione restringa (o espanda) gli spazi concretamente a disposizione per la politica sociale. Tutto dipende dalle misure concrete attraverso le quali si realizza la globalizzazione. Bisogna analizzare caso per caso, paese per paese. E bisogna sapere anche che quando si chiede ad un paese povero di abbassare/eliminare un dazio probabilmente l'effetto netto consiste in una riduzione del gettito fiscale complessivo poiché, pur ammettendo che la liberalizzazione produca un incremento del reddito medio, ciò non si traduce in un aumento significativo del gettito da imposizione diretta: le strutture amministrative di un paese povero sono spesso tali da rendere estremamente difficile e costosa l'esazione di imposte dirette, mentre la riscossione dei dazi alla dogana risulta certamente meno problematica.

Gli effetti della globalizzazione commerciale sono anche, forse soprattutto, di tipo dinamico. Pensiamo a un imprenditore che deve decidere se introdurre o meno una innovazione tecnologica che a regime consenta di ridurre i costi di produzione. Nel prendere tale decisione egli confronterà i costi dell'innovazione (per esempio i costi di addestramento del personale all'uso della nuova tecnologia) con i benefici dell'innovazione stessa, ovvero i profitti addizionali che, a regime, la riduzione nei costi di produzione gli permetterà di realizzare. Diciamo che, una volta implementata, l'innovazione gli permette di produrre un certo divano al costo di 100 dollari l'uno invece di 120. E' chiaro che i benefici dell'innovazione, e quindi

l'incentivo ad introdurla effettivamente, sono tanto maggiori quanto maggiore è il numero di divani vendibili. Ecco perché si dice che l'apertura al commercio internazionale stimola l'attività innovativa, perché allarga il potenziale mercato di riferimento e dunque, a parità di ogni altra circostanza, rende più conveniente l'introduzione di nuove tecnologie. Questo è un punto da tenere a mente quando parleremo di politiche sociali e globalizzazione.

Sin qui abbiamo guardato alla globalizzazione commerciale ed ai suoi effetti. Ma, come è noto, la globalizzazione è soprattutto finanziaria, libertà di impiegare il proprio denaro (per chi ce l'ha) dove meglio si crede. Nella liberalizzazione finanziaria si sono poste moltissime speranze, si è pensato che fosse soprattutto questa a poter ridurre le grandi diseguaglianze del mondo. I risparmiatori, liberati da ogni impaccio di sorta, avrebbero scelto di impiegare la propria ricchezza nei paesi cosiddetti "emergenti", paesi a reddito medio-basso e possibilmente stabili politicamente nei quali le prospettive di profitto sono certamente superiori a quelle offerte da paesi già ricchi e in qualche modo saturi, maturi. Senza timore di essere troppo imprudenti, si può certamente dire che questa è una gigantesca sciocchezza. Uno solo tra gli infiniti numeri che si potrebbero fornire. Durante gli anni '90 gli Stati Uniti hanno mediamente di prestiti dall'estero pari a 371 dollari pro capite ogni anno; nello stesso periodo gli indiani beneficiavano ogni anno di circa 4 centesimi di dollaro ogni anno. Ancora, e più in generale: il 20% più ricco della popolazione mondiale ha beneficiato dell'88% dei flussi di capitale privato negli anni '90, mentre il 20% più povero ha ottenuto un misero 1%. La globalizzazione finanziaria di per sé non garantisce affatto l'afflusso di capitali verso le regioni più povere. Anzi, queste cifre ci dicono che i movimenti di capitale probabilmente seguono la rotta inversa e tendono ad allargare i divari di reddito esistenti. In qualche misura i soldi vanno dove già ci sono o, come scriveva Adam Smith nel 1763, "i soldi generano soldi". Esistono moltissime possibili razionalizzazioni di questo fatto persino in seno alla teoria economica neoclassica più o meno tradizionale (la carenza di capitale umano e sociale – istruzione, sanità, infrastrutture – nei PVS, la teoria della crescita endogena, i modelli basati sulle asimmetrie informative nel mercato del credito, quelli fondati sulla nozione di "strangolamento" da debito, ecc.), ragion per cui si fa davvero fatica a capire come alcuni ripongano fiducia nei mercati finanziari privati quale veicolo di finanziamento per lo sviluppo. Beninteso: questo non è un argomento a favore di una regolamentazione autarchica dei mercati finanziari, nuovamente limitati alla dimensione nazionale. No, semmai è un argomento a favore della continuazione (ripresa!) degli aiuti pubblici allo sviluppo, che invece languono da più di 10 anni. Quando si dice che "la globalizzazione fornisce delle grandi opportunità" per i paesi a più basso reddito, alludendo alla possibilità di ricevere capitali privati per finanziare lo sviluppo, si prende un abbaglio colossale. Chiunque rifletta seriamente sullo sviluppo e sulla povertà non dovrebbe mai scordare che l'unico caso di crescita sostenuta e fortissima riduzione del gap con i paesi avanzati nella storia degli ultimi 50-60 anni è quello dei cosiddetti dragoni dell'Asia sudorientale, paesi che hanno realizzato questa prodigiosa performance di crescita in anni nei quali non era certo possibile contare sui mercati finanziari privati internazionali. E poi, diciamolo un po' brutalmente: una volta che si stabilisca la libertà per ciascuno di impiegare il proprio risparmio come crede, è molto più facile che un ricco indiano porti i soldi negli Stati Uniti che non il contrario.

Proviamo a riassumere quanto abbiamo sostenuto sino a qui, ovvero ciò che, in punta di ragionamento economico, dalla globalizzazione ci dovremmo aspettare. La globalizzazione commerciale dovrebbe accentuare le diseguaglianze in seno ai paesi più avanzati (Azzurrolandia), dove i detentori di capitale e lavoro qualificato rafforzano il loro vantaggio di reddito e di possibilità occupazionali rispetto ai lavoratori generici e non qualificati; mitigare le diseguaglianze all'interno dei paesi più poveri (Rossolandia), dove invece sono le elites ad essere danneggiate, a vantaggio del lavoro di bassa qualifica (la maggior parte delle persone). La globalizzazione commerciale, perciò, dovrebbe di per sé (almeno se crediamo alla teoria economica che va per la maggiore) ridurre le diseguaglianze globali. La globalizzazione finanziaria, oramai lo hanno capito tutti, rischia invece di accentuare le diseguaglianze globali, giacché i capitali tendono a muoversi verso le regioni già sviluppate piuttosto che verso i paesi che di quei capitali avrebbero più bisogno.

Chiarite queste nostre aspettative, che cosa sta succedendo nel mondo? Un rigoroso lavoro statistico compiuto da Andrea Cornia e Sampsa Kiiski su un campione di ben 73 paesi del mondo (*Trends in Income Distribution in the Post World War II Period: Evidence and Interpretation*, 2001, World Institute for Development and Economic Research, United Nations University) ci permette di affermare che nell'ultimo ventennio – gli anni della globalizzazione, appunto – è cresciuta sia la diseguaglianza globale (fra paesi) che, per il 70% di quei 73 paesi, la diseguaglianza interna, fra gruppi sociali all'interno di ciascun paese. In questo 70% vi sono anche molti paesi a reddito medio e basso. Come interpretare questi dati, evidentemente non del tutto coincidenti con le nostre aspettative? Credo che si debbano dire due cose. Primo, non è vero che è solo la globalizzazione finanziaria ad esacerbare i divari di reddito; sotto certe condizioni ciò avviene anche per l'operare della globalizzazione commerciale. Il punto è che, come abbiamo visto, la globalizzazione induce più specializzazione (Rossolandia si specializza nella produzione di "Agricoltura", Azzurrolandia nella produzione di "Industria") e che specializzarsi in un bene piuttosto che nell'altro non è indifferente dal punto di vista delle possibilità innovative. Se mi specializzo nella produzione di riso, gli spazi di potenziale progresso tecnico e di crescita della produttività sono infinitamente più ridotti di quelli di cui potrei disporre specializzandomi nella produzione di navette spaziali. E la crescita della produttività è sempre la causa essenziale ed ultima della crescita del reddito pro capite.

Secondo, se negli ultimi 20 anni la diseguaglianza interna a molti paesi è cresciuta, ciò si spiega anche riflettendo sul ruolo dei governi e le politiche di redistribuzione. Mettiamola così: la globalizzazione, ovvero l'estendersi della logica di mercato su scala planetaria, accresce le diseguaglianze per le ragioni che abbiamo analizzato. Tuttavia, essa accresce anche l'efficienza delle economie globalizzate: i produttori di biciclette, senza più l'ombrello protettivo di un dazio o di una quota, dovranno essere più produttivi per restare sul mercato e, allo stesso modo, i produttori di motociclette cui non viene più riconosciuto un sussidio all'esportazione o alla produzione dovranno imparare a camminare sulle proprie gambe (efficienza *produttiva*); in Israele non vi sarà più chi, grazie a generosi sussidi governativi riesce a produrre arance nel deserto: costoro, venute meno le prebende pubbliche, dovranno dedicarsi ad attività naturalmente più consone alle caratteristiche del paese, per esempio ad

attività di tipo turistico (efficienza *allocativa*), e così via. Insomma, la torta che l'economia globalizzata riesce a produrre è verosimilmente più grande, ma vi sono soggetti che mangiano una fetta più piccola di quella che mangiavano prima della globalizzazione ed altri che invece sono riusciti a migliorare la propria condizione assoluta. Più efficienza e più disuguaglianza. E' chiaro che in queste condizioni c'è spazio per politiche redistributive: se la torta è complessivamente più grande diventa possibile – matematicamente possibile! – che *tutti* stiano meglio di prima. Le politiche di redistribuzione possono ovviamente realizzarsi secondo diverse modalità: programmi pubblici di *retraining* per coloro che, espulsi da un settore produttivo, devono reinventarsi da qualche altra parte; sussidi di disoccupazione (ovvero assicurazione pubblica) per poter stare al mondo nelle fasi di “aggiustamento”; politiche di reddito minimo e servizi pubblici, ecc.. Uno sguardo anche casuale a quanto è accaduto nel mondo negli ultimi venti anni ci mostra tuttavia che le cose sono andate diversamente. I mercati del lavoro sono stati per lo più liberalizzati – licenziamenti meno costosi, meno sicurezza sul lavoro, riduzione o eliminazione del salario minimo, perdita di importanza della contrattazione collettiva (tutte misure intese ad accrescere, ancora una volta, l'efficienza dell'economia) – e, quel che più conta dal punto di vista delle politiche redistributive, la generosità delle politiche sociali si è ridotta: applicazione più restrittiva dei sussidi di disoccupazione, attenuazione della progressività della tassazione diretta, riduzione dell'imposizione sui *capital gains*, riduzione o eliminazione della tassa di successione, riduzione del prelievo fiscale sui profitti: tutte misure inevitabilmente destinate ad accrescere le disuguaglianze. Dunque: se da un lato la globalizzazione e le politiche di liberalizzazione che l'hanno favorita hanno accresciuto simultaneamente l'efficienza e la disuguaglianza, dall'altro le politiche pubbliche, invece di arginarne le conseguenze sociali indesiderabili, hanno rafforzato queste tendenze. Anch'esse, infatti, hanno prodotto più efficienza (flessibilizzazione dei mercati del lavoro) e più disuguaglianza (politiche fiscali e sociali meno progressive). La politica non ha governato un fenomeno, ma se ne è lasciata trascinare. Era davvero inevitabile che ciò accadesse? Davvero i governi nazionali, di destra o di sinistra che fossero, non avevano alternative? Questo è il punto di vista di chi ritiene che un governo nazionale che intendesse operare sul serio una qualche redistribuzione del reddito vedrebbe rapidamente volatilizzarsi il reddito stesso, giacché le imprese e i capitali scapperebbero alla ricerca di migliori condizioni fiscali. In questo discorso c'è una parte di verità e, in questa misura, la sola via d'uscita è quella di un governo sovranazionale, ovvero di un accordo tra governi nazionali sulle politiche fiscali e sociali. Eppure, per non condannarsi all'impotenza nell'attesa che intercorra un simile, certamente auspicabilissimo accordo, occorre riconoscere che anche i governi nazionali, “qui ed ora”, possono ancora svolgere una funzione redistributiva importante, quella che di solito veniva loro attribuita in epoca “fordista-keynesista”. Per capirlo occorre riflettere su un fatto di grande importanza riportato in un interessantissimo saggio di Paul Krugman (“Meno Tasse per Tutti? Dagli USA all'Italia: chi ci guadagna e chi ci perde”, Garzanti, 2001). Il fatto, su cui si riflette davvero troppo poco, è questo: Ronald Reagan nel 1981 operò un taglio fiscale di rilievo; Bill Clinton nel 1993 congegnò un sostanziale aumento dell'aliquota marginale superiore, per intenderci quella che pagano i contribuenti a reddito più alto. Bene, l'economia americana sperimentò elevati tassi di crescita in entrambi i casi, ma con caratteristiche molto diverse. La crescita dell'economia americana durante la presidenza Reagan ebbe le caratteristiche di un boom di domanda (le persone, dovendo pagare meno tasse, avevano più soldi in tasca e potevano perciò consumare di più). Quando la maggior domanda esaurì la capacità di offerta esistente, la crescita dell'economia naturalmente rallentò (dal 4,6% del periodo 1982-1986 al 3,3% del periodo 1986-1990). La crescita dell'economia americana durante la presidenza Clinton ebbe invece le caratteristiche di un boom di offerta: non si induceva la gente a spendere di più per rimettere al lavoro la capacità produttiva dell'economia, ma per qualche ragione la gente lavorava più duramente, risparmiava di più, assumeva rischi più grossi: in una parola espandeva la capacità produttiva, nonostante l'aliquota marginale superiore fosse cresciuta. E che si trattasse di un boom di offerta è provato dal fatto che questa volta la capacità di offerta dell'economia non fu affatto esaurita dalla maggior domanda che caratterizza qualsiasi fase di crescita: durante la prima presidenza Clinton il tasso di crescita dell'economia fu del 3,2% all'anno, mentre la crescita *accelerò* durante la seconda presidenza Clinton, portandosi al 4,3% all'anno. Questo fatto ci insegna che, persino in epoca di globalizzazione, è possibile far pagare delle tasse (addirittura far pagare *più* tasse), e quindi finanziare una qualche politica redistributiva, senza per questo distruggere gli incentivi alla crescita, al lavorare sodo delle persone, la loro predisposizione ad innovare ed investire. Proprio perché queste attitudini dipendono più dall'efficienza generale di un'economia che dall'equità del patto sociale che tiene insieme i cittadini. Certo, il mio mondo ideale, il mio di brutale homo oeconomicus!, è quello in cui sono protetto da un dazio doganale, aiutato da un sussidio di stato e in cui i profitti realizzati grazie a questi privilegi monopolistici non vengono tassati. Ma se poi dovesse arrivare la globalizzazione, il dazio ed il sussidio eliminati, e fossi perciò costretto a diventare più efficiente e produttivo pena il fallimento, e se per di più l'apertura di potenziali mercati stranieri aumentasse i miei incentivi ad innovare (ricordiamo l'esempio dei divani), non smetterò certo di lavorare ed investire a causa dell'imposizione fiscale sui profitti realizzati. Né andrò necessariamente ad investire in un paese straniero nel quale alla minor tassazione dei profitti si dovessero accompagnare servizi pubblici (strade, fornitura di energia elettrica, ecc., tutti input essenziali in un qualunque processo produttivo) peggiori, lavoratori meno istruiti o più frequentemente ammalati.