

Quaderno n. 3 – Il Filo Rosso

Roberto Pizzuti

Globalizzazione, Istituzioni e coesione sociale

1. Cosa s'intende per «globalizzazione» o, come sarebbe meglio dire, per neoglobalizzazione?

Quali sono le sue cause e quali sono i suoi effetti principali sui rapporti economici, sociali e politici nei singoli paesi e a livello internazionale?

Più specificamente, quali sono le conseguenze della neoglobalizzazione sul mercato del lavoro e sulla redistribuzione del reddito? Sulle scelte di politica economica dei singoli stati nazionali, delle macroregioni (specificamente dell'Unione europea) e degli organismi sovranazionali? Sulle funzioni dello stato sociale e sull'evoluzione della coesione sociale nei paesi economicamente più sviluppati?

La questione generale che può sintetizzare le tematiche implicite in queste domande è quale debba essere il rapporto tra mercati e istituzioni (nazionali, regionali e sovranazionali) nel nuovo contesto economico e sociale determinato dalla neoglobalizzazione.

Ma procediamo per gradi, affrontando – anche se in modo necessariamente sintetico – le singole domande.

2. Da qualche anno, il termine globalizzazione è molto usato, ma il contenuto cui esso fa riferimento non è ben definito o, perlomeno, non è univoco. In questa situazione di indeterminatezza, non mancano enfattizzazioni anche strumentali riguardo all'interpretazione dei fenomeni cui ci si riferisce, luoghi comuni sulle indicazioni di politica economica che ne discenderebbero e addirittura abusi terminologici che spesso esprimono «solo» il condizionamento di una moda culturale.

La globalizzazione in atto può essere definita come la crescita accelerata di attività economiche sovranazionali, manifestatasi a partire dagli anni '70, consistente nell'intensificarsi – in varia misura – dei movimenti tra paesi di beni, servizi, capitali, lavoratori e investimenti diretti.

Non si tratta di un fenomeno del tutto nuovo nella storia economica, anche se nella veste odierna da esso assunta non mancano elementi originali significativi.

L'uso del termine per esprimere il fenomeno in questione è relativamente recente, e comunque è stato adottato successivamente alla ripresa dei processi d'integrazione economica manifestatisi negli ultimi decenni. Tuttavia, per definire questi processi in corso, considerate le loro similitudini qualitative e quantitative con altri distanti circa un secolo, e tenuto conto che la loro ricorrenza storica è caratterizzata da un parallelismo non casuale con le riedizioni del liberismo, per assonanza (e non solo) con l'attuale neoliberismo, l'attuale fase di integrazione economica potrebbe essere identificata con il termine di «neoglobalizzazione».

3. Tra le cause della neoglobalizzazione se ne possono individuare alcune di tipo tecnologico-produttive ed altre di natura storico-istituzionali.

Tra le prime, vanno ricordati i rapidi miglioramenti dei trasporti e delle comunicazioni; la conseguente riduzione dei costi e la maggior facilità di spostamento degli input e degli output produttivi; l'evoluzione delle tecniche favorevoli alla possibilità di parcellizzare i processi produttivi e frammentarne la localizzazione in paesi diversi.

Tra le seconde, assumono un ruolo significativo lo sviluppo, che si è verificato dopo la seconda guerra mondiale, di accordi e di istituzioni internazionali tesi a favorire le relazioni economiche tra paesi; la diffusione anche nei paesi emergenti di politiche commerciali meno protezionistiche; il crollo dei regimi comunisti che ha allargato il potenziale ambito geografico delle relazioni economiche internazionali; lo sviluppo delle imprese multinazionali che per definizione sono portate all'estensione su scala mondiale delle loro attività produttive e commerciali.

Le conseguenze che possono derivare dai processi di globalizzazione, o che comunque ad essi vengono attribuite, sono molteplici.

Tra quelle potenzialmente positive c'è l'estensione a livello internazionale degli scambi commerciali e della concorrenza; la maggior facilità e rapidità di diffusione delle conoscenze e delle applicazioni tecnologiche; la possibilità di un maggior sfruttamento dei vantaggi comparati esistenti in ciascun territorio e l'aumento tendenzialmente generalizzato dell'efficienza produttiva.

Tra gli effetti che in varia misura destano preoccupazione ci sono i possibili squilibri causati nei mercati del lavoro nazionali (specialmente in quelli dei paesi economicamente più avanzati); l'aumento delle diseguaglianze di reddito, sia a livello territoriale, sia tra i diversi ceti produttivi (in particolare tra lavoratori con diverso grado di specializzazione); il rischio che si inneschino spinte al ribasso delle condizioni di lavoro e di sicurezza sociale passibili di provocare una riduzione generalizzata (anche nei paesi emergenti e in via di sviluppo) della coesione sociale, dell'efficienza produttiva e della crescita economica.

Gli elementi di originalità di maggior rilievo (anche se non gli unici) che distinguono i processi di integrazione economica in corso da quelli d'inizio secolo sono costituiti non certo dalla crescita dei flussi del commercio internazionale (per certi aspetti quantitativi ancora inferiori a quelli del passato), quanto: dallo sviluppo degli investimenti diretti all'estero (IDE); dalla segmentazione dei processi produttivi e dalla localizzazione delle loro diverse fasi in territori esterni ai confini nazionali delle imprese o reti di imprese che coordinano l'attività complessiva mediante subforniture o l'*outsourcing*; dall'enorme sviluppo dei movimenti di capitali finanziari guidati, tra l'altro, dalle convenienze fiscali e comunque dai rendimenti attribuiti agli investimenti nei vari paesi.

4. Il rilievo empirico relativamente esiguo del commercio di prodotti finiti tra i paesi ad economia emergente e paesi economicamente sviluppati rispetto al PIL di questi ultimi, contribuisce ad indebolire la pur diffusa tesi del «dumping sociale», secondo cui i minori livelli salariali e i più ridotti sistemi di *welfare* attribuirebbero ai primi un vantaggio in termini di competitività di prezzo che obbligherebbe i secondi a rivedere verso il basso il costo del lavoro e, in particolare, la componente dovuta alle spese sociali.

Ritenendo di scarso rilievo la possibilità che «tutti possano produrre tutto» – che tuttavia è un'ipotesi necessaria per dare valenza alla competitività di prezzo – pare più significativo, come criterio interpretativo dei flussi commerciali tra paesi a diverso stadio di sviluppo, tener conto della presenza di una divisione internazionale del lavoro fondata sulle diverse caratteristiche tecnologiche e qualitative dei sistemi produttivi dei due tipi di paesi. D'altra parte, la tesi del *dumping sociale* implica – come seconda condizione necessaria – una improbabile assimilazione delle spese di *welfare* ai consumi improduttivi, ipotesi rispetto alla quale sembra decisamente più verosimile l'interpretazione contraria che la spesa per beni e servizi sociali sia una causa strutturale della maggiore e più qualificata capacità produttiva dei paesi economicamente avanzati.

5. Una questione più controversa è costituita invece dagli effetti sul mercato del lavoro e sui sistemi di *welfare* dei paesi più sviluppati ascrivibili alla diffusione degli IDE e dell'organizzazione produttiva basata sull'*outsourcing*, e alla asimmetria esistente tra la

mobilità dei capitali e quella dei lavoratori.

A tale riguardo si possono fare due differenti tipi di considerazioni.

La prima è che la delocalizzazione per fasi dei processi produttivi può essere vista come la conferma nella sua dinamicità della divisione internazionale del lavoro. Il problema dei paesi più avanzati non consiste tanto nel ridurre i salari e le spese di *welfare*, quanto nel riuscire a mantenere il vantaggio in termini di qualità del proprio sistema produttivo e riuscire a spostarsi verso segmenti più «elevati» della specializzazione internazionale, senza attardarsi eccessivamente in produzioni divenute oggetto di competitività di prezzo da parte dei paesi emergenti. Le spese di *welfare*, con il loro apporto alla crescita del capitale umano, alle attività di formazione permanente e al finanziamento degli ammortizzatori socio-economici necessari ad affrontare i seri problemi tipici delle fasi di ristrutturazione dei sistemi produttivi, costituisce un importante strumento per favorire il processo di aggiornamento qualitativo e quantitativo della capacità produttiva. Tali spese, dunque, più che ridotte, vanno riqualficate rispetto alle mutate esigenze produttive, economiche e sociali; la ristrutturazione dei sistemi di *welfare* è peraltro necessaria, pena l'indebolimento della loro ragion d'essere ai fini dell'efficienza.

Il secondo tipo di considerazioni sugli effetti della neoglobalizzazione evidenzia invece che, se, da un lato, è cresciuta la instabilità economica e sociale, determinando un maggior bisogno di reti di sicurezza sociale, d'altro lato, sono insorte nuove difficoltà al finanziamento dei sistemi di *welfare* nazionali che, tuttavia, non sono insormontabili.

I problemi nascono fundamentalmente da tre elementi di novità:

- la mobilità fortemente accresciuta dei capitali finanziari e i comportamenti *tax base foot loose* adottati dai loro detentori nella scelta dei paesi dove investirli in base ai migliori trattamenti fiscali vigenti;
- la riduzione dei vincoli tecnici e istituzionali alle possibilità da parte delle imprese di localizzare anche singole fasi dei processi produttivi fuori dai confini nazionali in ragione delle convenienze locali;
- le modifiche intervenute negli equilibri dei mercati del lavoro e l'accentuazione dei differenziali salariali connessi al grado di specializzazione dei lavoratori.

Le prime due novità rendono difficile per gli stati nazionali, in assenza di un coordinamento delle loro politiche fiscali, tassare i capitali. Ma, oltre certi limiti, diventa arduo anche tassare i salari senza innescare una spinta all'accrescimento del costo del lavoro.

Più in generale, il maggior potere dei detentori di capitali e dei mercati finanziari si traduce nel rafforzamento non solo dei loro interessi ma anche della loro visione dell'economia e della società, nella quale l'intervento pubblico è visto come fonte di inefficienza e di turbativa delle capacità di crescita e di progresso attribuite alle forze del mercato. La diffusione di queste tesi di tipo neoliberista tra gli operatori economici, e anche nell'opinione pubblica e nei loro rappresentanti, rafforza le difficoltà per i singoli stati nazionali di operare scelte di politica economica e sociale difformi da quella impostazione di pensiero e dagli interessi che in essa si riconoscono.

La crescita dei differenziali salariali tra i lavoratori con diverso grado di specializzazione può innescare atteggiamenti contrastanti nei confronti delle spese e dei finanziamenti dei sistemi di *welfare* anche tra i lavoratori: quelli con retribuzioni migliori potrebbero più facilmente essere spinti a ritenere conveniente una soluzione privata ai loro bisogni di beni e servizi sociali; ma se ciò si verificasse, i lavoratori con redditi inferiori potrebbero ritrovarsi relegati in sistemi di sicurezza pubblici ridotti e scarsamente protettivi, senza avere le possibilità finanziarie di ricorrere a sistemi privati sostitutivi.

La crescita dell'instabilità e delle ineguaglianze e il parallelo calo della protezione sociale gestita dai sistemi di *welfare*, potrebbero ridurre la coesione sociale nei paesi economicamente più avanzati, stimolando reazioni contro i processi di globalizzazione che si estenderebbero anche ai suoi aspetti positivi. Conseguenze negative potrebbero aversi anche nei paesi in via di sviluppo se, magari celate sotto la forma «umanitaria» di

standard internazionali di lavoro, i paesi più ricchi e influenti negli organismi internazionali imponessero misure di fatto protezionistiche.

6. Il problema di fondo è dunque come riuscire a cogliere i potenziali aspetti positivi della integrazione economica senza incorrere nei seri rischi connessi ai processi della neoglobalizzazione. I contributi teorici ed empirici sui «fallimenti» del mercato e del non-mercato, pur al netto di un margine di variabilità nella loro interpretazione, hanno messo in evidenza le ragioni della convenienza, per motivi di efficienza e di equità, della collaborazione tra iniziativa pubblica e iniziativa privata.

L'estensione sovranazionale dell'ambito d'azione dei mercati e delle decisioni operate dagli operatori privati pone il problema di un'alterazione delle condizioni nelle quali venivano ricercati gli equilibri dell'interazione tra scelte individuali e scelte pubbliche. L'asimmetria che è venuta a determinarsi tra le due sfere d'intervento pone la necessità di individuare anche a livello sovranazionale la ricerca di un equilibrio tra le tendenze economiche spontanee e le scelte di politica utili agli obiettivi di equità e di efficienza non realizzabili adottando l'approccio puramente individualistico.

I limiti del mercato – come sono stati messi in evidenza dalla stessa teoria economica liberale – si sono riproposti e per certi versi ampliati nel passaggio dalla dimensione nazionale a quella sovranazionale delle relazioni economiche.

I comportamenti *tax base foot loose* dei detentori di capitali costituiscono un esempio della riproposizione su base territoriale allargata di comportamenti egoistici già studiati nell'ambito di economie nazionali (*free riding*) che smentiscono la capacità del mercato di poter comporre gli interessi individuali in un equilibrio generale che massimizza il benessere collettivo.

Anche gli atteggiamenti nazionali di tipo non cooperativo che sperano di rilanciare la crescita economica nelle singole aree puntando essenzialmente ad una riduzione competitiva del costo del lavoro locale costituiscono approcci di politica economica che si risolvono in una generalizzata rincorsa al ribasso delle condizioni sociali da cui derivano bassi tassi di crescita economica e aumento della disoccupazione.

7. L'obiettivo di una allocazione efficiente ed equa delle risorse in un'economia che tende alla globalizzazione richiede dunque che alla transnazionalità dei mercati corrispondano sia forme di coordinamento delle istituzioni nazionali esistenti (ad esempio in materia di politiche macroeconomiche, di armonizzazioni fiscali e di politiche sociali), sia la creazione di nuovi organismi sovranazionali capaci di offrire i «beni pubblici» necessari al nuovo livello delle relazioni economiche e sociali (coesistenza pacifica e ordinato svolgimento delle relazioni internazionali; reti di sicurezza in campo economico, sociale e finanziario; sistemi monetari efficaci ed efficienti rispetto agli obiettivi della crescita e dello sviluppo; diffusione dell'informazione; regolamentazioni, ecc.).

Queste esigenze, naturalmente, non sono tutte e da tutti condivise nel dibattito corrente. I più convinti sostenitori dell'impostazione neoliberalista, ad esempio, tendono a vedere nella neoglobalizzazione la «rivincita» del mercato che, scavalcando le frontiere nazionali, si libera dei vincoli posti dalle istituzioni e rende impossibile più che inutile ogni sua forma di regolamentazione.

Dalla lettura di molti recenti contributi teorici ed empirici emerge la sensazione che, effettivamente, possibili elementi di «rivincita» siano ravvisabili nei processi della neoglobalizzazione, e/o nella loro interpretazione, ma che queste siano le componenti sbagliate e da contrastare di un fenomeno più complessivo che presenta aspetti positivi da non sacrificare ad una prevedibile reazione negativa ai suoi effetti iniqui e destabilizzanti che rischierebbe di essere indistinta.

A tale riguardo, si possono citare due brani di un saggio dell'allora Ministro del Tesoro

C.A. Ciampi che risultano di particolare chiarezza: «Ciò che la recente crisi (asiatica) ha definitivamente scosso è il credo che i mercati finanziari, lasciati alle forze spontanee che in essi operano, siano in grado di raggiungere da soli condizioni di stabilità e di efficienza allocativa. Ci ha ricordato una realtà spesso obnubilata da una fede incondizionata nelle proprietà salvifiche del mercato: il mercato richiede solide fondamenta, sotto forma di regole, istituzioni, codici di condotta degli operatori, standard largamente condivisi, prassi consolidate».

«La globalizzazione ha portato a tutti noi non solo un'accresciuta libertà di scelta, ma anche nuovi doveri e compiti che sarebbe irresponsabile trascurare o affrontare singolarmente. Come non è possibile avere un ordine sociale a partire dalla sola considerazione delle preferenze degli individui, così non si può costruire una società mondiale senza una cultura della reciprocità, né un'economia sostenibile senza una *polis*».