

GIULIANO AMATO

Governare l'economia globale¹

Questo lavoro avevamo cominciato a impostarlo prima che arrivasse la crisi. Pensavamo all'ampiezza delle sfide che il mondo aveva davanti – la sicurezza, le disuguaglianze e la povertà, le migrazioni, l'energia, il cambiamento climatico - e volevamo rimettere a fuoco su tali sfide le ragioni di un più efficace governo della globalizzazione, da tempo contrapposte alla visione di questa come sequenza di interazioni e di fatti che inesorabilmente governano se stessi.

Poi è arrivata la crisi e ha finito per modificare l'impianto del lavoro e quindi il profilo del volume. E' caduta la ricognizione a 360 gradi delle sfide e al suo posto è cresciuta l'analisi delle vicende finanziarie che hanno alimentato e scatenato la crisi, del loro rapporto con l'economia reale e delle conseguenze che potranno derivarne per il futuro del mondo e per la stessa governance globale. Pochi erano gli spazi che restavano per temi diversi e così ci siamo limitati a quelli più legati all'economia, vale a dire l'energia, le prospettive del commercio mondiale e gli standard sociali del lavoro, in parte connessi (o da connettere) alle regole dello stesso commercio mondiale.

Il volume è tuttavia egualmente molto ricco. Parte da un'ampia ricognizione storica delle diverse fasi della globalizzazione, da quella del Gold Standard di fine ottocento a quella di Bretton Woods, sino alla globalizzazione neo-liberista degli ultimi decenni con i suoi successi, le sue contraddizioni e il suo esito finale nella crisi di oggi. Esamina poi le interazioni che in quest'ultima fase si sono determinate fra la crescita esponenziale e incontrollata delle attività finanziarie e l'economia reale e quindi mette in luce le disuguaglianze e la loro indiscutibile crescita in questa stessa fase, nonostante l'uscita di milioni di persone dalla povertà. In diversi contributi vengono poi messe a fuoco le cause e le ragioni scatenanti della crisi, per poi passare ai possibili rimedi, in termini di politiche economiche, di regole, di governance nazionale, globale e, per quanto ci riguarda, anche europea. E qui il volume offre tanto analisi *ad hoc* dello stato delle "regole globali", quanto proposte di governo macroeconomico e monetario internazionale, proposte di governo della finanza, del commercio, del lavoro e della protezione sociale e quindi dell'energia, nella consapevolezza che la governance futura dovrà includere fra i suoi protagonisti anche paesi che l'hanno sino ad ora subita, con tutte le implicazioni di incontro fra culture diverse che ciò porta con sé (tema, quest'ultimo, oggetto di un contributo specifico). C'è infine l'Europa, con le sue prime reazioni alla crisi e con le prospettive che ne possono uscire.

E' un volume collettaneo e di sicuro il lettore non sarà infastidito da alcun pensiero unico. Gli capiterà di cogliere dei ritorni da un capitolo all'altro (l'analisi delle ragioni finanziarie della crisi compare in più capitoli) e gli capiterà di riscontrare ispirazioni diverse nella valutazione dei fatti ed anche nella prospettazione dei rimedi. Quelle ispirazioni ci sono, concorrono al nostro tessuto culturale, non sempre sono fra loro compatibili e sbaglierei se cercassi di renderle tali nello scrivere questa introduzione. Scriverò necessariamente ciò che penso, e potrà poi valutare il lettore quanto il filo rosso con cui cercherò di legare i temi trattati nel volume risulterà più o meno vicino alle diverse ispirazioni che lo percorrono.

C'è nel libro, e c'è ancora di più intorno a noi, una pluralità di vedute sulle cause della crisi, che riflette e attualizza diversità di giudizio da tempo esistenti sulla lunga fase di globalizzazione che abbiamo vissuto a partire dagli anni '80. Si conviene sul fatto che la crisi ha trovato nella finanza le ragioni scatenanti, ma su questa comune premessa si innestano letture assai diverse fra loro. Alcuni leggono la vicenda in chiave di puro e semplice fallimento della regolazione in materia appunto finanziaria e lasciano intendere perciò che il cuore dei rimedi è nel rafforzamento delle regole prudenziali e della vigilanza in tale materia. Altri vedono invece nell'economia reale le cause di fondo della crisi e in particolare nell'insostenibile squilibrio che si è determinato fra economie in

¹ Introduzione al volume di Astrid "Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi", Passigli Editore, 2009

surplus e, in particolare, l'economia americana, che ha alimentato le esportazioni e quindi le economie del mondo intero al prezzo di un debito gigantesco (di qui i pinnacoli delle attività finanziarie). Tra i fautori però di questa seconda lettura, da un lato c'è chi coglie nell'accaduto la crisi del "modello di sviluppo" anglosassone e di quel *Washington consensus* che avrebbe cercato di imporlo anche agli altri e in particolare ai paesi emergenti, esponendoli così all'entrata e all'uscita non controllate e traumatiche di attività economiche e di flussi finanziari. Dall'altro c'è invece chi vi trova una più semplice ragione per mettere al riparo lo stesso *Washington consensus* e la libertà "deregolata" che esso ha assicurato agli operatori economici e finanziari da restrizioni rigorose e intrusive quali quelle che la crisi può provocare. E si limita di conseguenza ad invocare nulla più che un maggior coordinamento macroeconomico e valutario.

Ebbene, le diverse visioni possono dar luogo ad accentuazioni diverse dei medesimi fatti od anche stabilire fra di essi diverse connessioni causali. Non possono però mutarne le sequenze e neppure cancellarne alcuni e prenderne in considerazione solo altri. Se è così, alcuni punti devono essere condivisi da tutti e costituire il tessuto su cui poi ciascuno, e in primo luogo chi leggerà queste pagine, formerà il suo giudizio.

Da quando collassò il sistema di Bretton Woods nell'estate del 1971 l'instabilità finanziaria è stata ricorrente e le crisi si sono succedute con una intensità mai sperimentata in precedenza. Questo è un fatto, così come è un fatto (è anzi il medesimo fatto visto da altra angolatura) che il mercato non è riuscito da solo ad ottenere uno stabile equilibrio giocando sulla mobilità internazionale dei capitali e sulla flessibilità dei cambi. Certo si è che dopo aver pagato il prezzo più alto alla crisi degli anni '90, le economie asiatiche reagirono riducendo di molto le proprie spese interne e quindi il proprio indebitamento e divennero al contrario esportatrici nette di capitali. In parte questi capitali furono assorbiti dalle imprese con investimenti che contribuirono non poco ai tassi di sviluppo. Poi, in parte crescente e sullo scivolo di quel disavanzo con l'estero che gli Stati Uniti avevano sempre sostenuto grazie al signoraggio del dollaro, prese a cumularsi la montagna del debito, che è poi crollata sulle banche, sulle imprese e sulle famiglie americane.

E qui entrano in gioco due sequenze, che si potenziano l'una con l'altra e che assumono per ciò stesso eguale importanza nel determinare le vicende successive. Da una parte ci fu l'espansione della capacità d'acquisto delle famiglie americane attraverso non l'aumento dei loro redditi, ma l'ampliamento della loro capacità di indebitamento, realizzata (in primo luogo ma non soltanto) con l'allargamento del mercato interno della casa, facendovi arrivare anche famiglie prive di redditi solidi (un allargamento assecondato da una legge del Congresso federale sui termini di pagamento dei mutui). Dall'altra parte ci fu la moltiplicazione degli strumenti finanziari innovativi, che contribuì, fra l'altro, a tale ampliamento e che permise la moltiplicazione e l'assorbimento delle risorse finanziarie dirette in primo luogo verso gli Stati Uniti.

Ovviamente le due sequenze interagivano fra di loro e la capacità della finanza innovativa di impacchettare i debiti più diversi in titoli finanziari generatori di elevati guadagni attraverso la loro stessa circolazione creò insieme maggiori ricchezze e maggiori povertà. Divennero più ricchi, spaventosamente più ricchi, coloro che nel circuito erano nella condizione di scremare per sé i margini positivi delle transazioni, portando così le disuguaglianze dei redditi a livelli mai vissuti in precedenza. Diventarono relativamente più poveri tutti gli altri e divennero più povere le stesse imprese industriali e commerciali, che, sotto l'assillo dei "ritorni" trimestrali in base ai quali il mercato le avrebbe valutate (all'insegna del *mark to market*), rinunciarono molto spesso ad investire nel loro futuro, assicurando soltanto ai loro azionisti e ai loro gestori maggiori guadagni da spendere.

La montagna ha continuato a crescere e a generare un sia pur costosissimo sviluppo (si è scritto che negli Stati Uniti ogni dollaro in più di Pil ne portava cinque di maggior debito), sino a quando non hanno cominciato a franare le sue basi di argilla, a causa dei debiti e dei mutui non pagati o della prospettiva che non venissero pagati davanti alla caduta dei valori immobiliari sul metro dei quali erano stati concessi. Ed è iniziata così la discesa nel girone infernale dei crolli bancari, dei crolli dei valori di borsa, degli interventi pubblici di salvataggio di banche e istituti

finanziari prima, di imprese industriali poi, mentre una riduzione del ritmo di crescita delle economie si veniva trasformando in una recessione mondiale senza precedenti.

Davanti ai fatti che si sono succeduti, e che nelle pagine seguenti trovano una analisi ben più ampia ed accurata, è solo in funzione di autodifese di posizioni di principio che li si può spiegare o con i soli squilibri economici, o con le sole pecche del sistema finanziario. E' evidente che lo squilibrio fra surplus asiatici e il sempre più gigantesco disavanzo americano non erano alla lunga sostenibili, così com'è evidente che alla lunga il debito privato può raggiungere il suo limite di sostenibilità più facilmente del debito pubblico, tanto da arrivare a convertirsi, quando rimane insoluto, in quest'ultimo. E' altresì evidente che il c.d. "short termismo" è per le imprese non finanziarie una droga, che prima o poi le allontana dalla loro missione produttiva.. Per non parlare del bilancio della famiglia media americana, nel quale il reddito guadagnato va in larghissima parte a quei bisogni essenziali che in Europa hanno una larga copertura pubblica (dalla sanità all'istruzione dei figli), scaricando i consumi correnti sul debito e spingendo così le formiche più serie sulla strada delle cicale.

Se questo è vero, non è meno vero che quella che è cresciuta con l'ammirazione di tutti come innovazione finanziaria, è sempre più diventata la moltiplicazione di rischi eccessivi, consentita da regole tanto lasche da non trovare corrispondenza in nessun altro mercato e inspiegabilmente tollerata, al di là di queste stesse regole, dalle autorità di vigilanza. Titoli negoziati bilateralmente (*over the counter*) e per ciò stesso destinati ai soli investitori istituzionali che hanno invece invaso il mercato, banche vincolate a regole prudenziali che le hanno semplicemente aggirate attraverso gestioni fuori bilancio, agenzie di rating che hanno conferito i loro voti massimi a distanza e senza nessuna valutazione dell'effettivo merito di credito, istituti come il Fondo Monetario che hanno fatto rapporti sul rischio finanziario dei singoli paesi, ignorando però gli Stati Uniti sulla base della loro tradizionale affidabilità ed efficienza.

Anche di questo le pagine che seguono danno conto ampiamente. Le brevissime sintesi appena fatte servono solo a mettere in luce due cose, che, al di là delle differenze fra i singoli autori, danno un forte senso comune al nostro volume. La prima è che il disastro in cui siamo piombati pone ora delle sfide difficilissime e tuttavia tali da rappresentare una formidabile occasione riformista e da esigere perciò che le si viva come tali. La seconda è che terreni di riforma non potranno non essere tanto alcuni gangli dell'economia reale, quanto le attività finanziarie, in una prospettiva che chiama in causa tutte le sedi di governo, nazionali, regionali e quindi europee, e infine mondiali.

Partendo dall'economia, nei suoi termini più generali la ricetta per il futuro non è difficile da trovare e per buona parte di essa del resto vi è una salda unanimità. La parte unanime include non più il mondo intero al traino di una sola locomotiva, ma più locomotive e quindi economie nazionali e regionali tutte ben bilanciate, con deficit o surplus limitati e non strutturali e con rapporti di cambio anch'essi governati in modo da garantirne un efficiente equilibrio. Si estende alla riaffermazione del libero commercio internazionale e del rifiuto di politiche mercantiliste nazionali o regionali. Arriva infine al coordinamento delle politiche e degli investimenti che riguardano il futuro del pianeta e quindi il dopo Kyoto e l'energia. Meno unanime è l'esigenza, peraltro condivisa dagli autori di questo volume, di rafforzare nelle economie emergenti il peso e il rispetto della dignità e dei diritti del lavoro, in connessione o meno con le regole sugli scambi commerciali. C'è il rischio, certo, di connotare questa esigenza di tonalità protezionistiche a favore dei paesi più sviluppati, ma non si combatteranno le disuguaglianze, e neppure gli squilibri, se tra i riequilibri a cui si punta non si collocherà anche quello dei mercati del lavoro e delle stesse protezioni sociali, ovviamente senza sogni di armonizzazioni unificanti.

Se la ricetta è relativamente facile da enunciare, la sua sola enunciazione fa capire quanto difficile sia però realizzarla. Intanto sono formidabili i cambiamenti che richiede alle politiche interne di diversi paesi: agli Stati Uniti, che devono da un lato far recuperare alle famiglie reddito effettivo (a scapito del debito), attraverso un uso più redistributivo della leva fiscale e sostenendole di più davanti ai costi dell'istruzione e della sanità, e dall'altro devono ridurre gli stessi consumi e

aumentare le esportazioni; alla Cina, che deve orientare buona parte delle sue produzioni verso il suo stesso sviluppo interno e quindi incrementare i servizi per i cittadini e i loro consumi; all'Europa e ai paesi europei, che rischiano di restare ai margini di un eventuale riequilibrio fra Stati Uniti ed economie asiatiche, pagandone addirittura il prezzo, se non diventano più produttivi e non flessibilizzano la gestione dell'euro, che rischia di apprezzarsi più di ogni altra valuta e di troncane così le gambe alle esportazioni. Per arrivare infine ai paesi più deboli, soprattutto in Africa, che rischiano di indebolirsi ancora di più, se la crisi dovesse ulteriormente ridurre la cooperazione nei loro confronti ed allontanare ulteriormente la realizzazione in ciascuno di essi degli obiettivi del millennio; il che significherebbe non solo minori consumi, ma fame e malattie in rinnovata espansione.

Questo porta alle politiche internazionali da realizzare e al ruolo a tal fine delle sedi di governo multinazionale. Oggi si moltiplicano i G seguiti da un numero sempre più alto (G8, G8+5, G20), nella chiara consapevolezza che il mondo ha bisogno di indirizzi coordinati e coerenti, ma che i maggiori paesi non sono più legittimati a definirli da soli. C'è il coordinamento delle politiche macroeconomiche e delle politiche monetarie, con la conseguente attività di stretta sorveglianza e di denuncia dei relativi squilibri, su cui deve tornare ad accendersi un'attenzione largamente venuta meno negli ultimi decenni e che richiama in particolare il Fondo Monetario ad una missione messa in ombra dal pronto soccorso ai paesi in difficoltà. Ci sono le attività finanziarie da rimettere in ordine, un ordine che nell'emergenza ha assunto tonalità accentuatamente pubblicistiche grazie a interventi pubblici coordinati (ma solo in parte) tra i ministri finanziari dei maggiori paesi, mentre domani dovrebbe diventare sperabilmente quello di un mercato normale e non selvaggio (aggettivo usato troppo spesso, ma in questo caso retrospettivamente pertinente), con nuove regole contabili, prudenziali e di vigilanza. C'è il commercio internazionale, nel quale va contrastata la tendenza al mercantilismo regionale, che può naturalmente scaturire dalla rete di accordi bilaterali sempre più cresciuta in questi anni via via che si cumulavano i fallimenti del negoziato multilaterale. Ma il successo del negoziato multilaterale dipenderà anche da quello delle misure interne (chi rimarrà debole tenderà a chiudersi) e dal riequilibrio, nei meccanismi di governo in questo caso dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, fra i vecchi *rule makers* e i nuovi che hanno titolo a divenirli. C'è il necessario rafforzamento dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e delle sue raccomandazioni, che devono uscire dall'attuale separatezza e concorrere al bagaglio delle condizionalità fatte valere anche da altre organizzazioni multinazionali, pensando anche al Fondo Monetario e alla Banca Mondiale e non solo, come si è fatto sinora, al Commercio. Ci sono politiche energetiche comuni, che vanno impostate e perseguite, superando i divari che hanno sinora diviso gli Stati Uniti e l'Europa e, ancor più, quelli fra paesi avanzati e paesi emergenti, portatori delle diverse divisioni scaturenti dai rispettivi stadi di sviluppo.

C'è poi la nostra Unione Europea, nella quale è emerso con sempre maggiore chiarezza che aver mantenuto deboli il bilancio e lo strumentario del livello europeo, puntando (si diceva) su un alto tasso di convergenza economica fra gli Stati membri che avrebbe facilitato il coordinamento delle loro politiche economiche, ci ha esposto a rischi di vera e propria spaccatura in presenza di una crisi particolarmente grave. La realtà è che nascondemmo sotto un ambizioso obiettivo poi non sufficientemente realizzato (la convergenza) la nostra difesa delle prerogative nazionali. Questa è l'occasione di ripensarci, ma le prime misure di emergenza l'hanno colta soltanto in limitatissima parte. Nonostante la loro palese utilità in una situazione come quella attuale, gli *eurobonds* incontrano ancora forti dissensi. Mentre è davvero disarmante che ancora li incontri il trasferimento a Francoforte della vigilanza sulle banche transfrontaliere e che la Commissione tratti degli aiuti all'automobile caso per caso e senza una visione comune del futuro possibile per questo settore industriale.

Quello sin qui tracciato è solo un indice molto sommario della sfida riformista che la recessione impone al mondo. Nelle pagine che seguono il lettore la troverà svolta con ben maggiore analiticità, attraverso spaccati che gli mostreranno in sequenza il quadro esistente – il quadro dei

fatti come quello delle regole che oggi li governano- e le prospettive di riforma. Qui, per concludere quella che è e vuole rimanere nulla più di una introduzione, due notazioni finali si impongono.

La prima notazione riguarda la dimensione davvero globale della sfida, se è vero che buona parte delle risposte dovranno essere costruite e gestite in un concerto multilaterale che non ha precedenti. Un concerto per il quale saranno molti di più che in passato coloro che dovranno far parte dell'orchestra e molti di meno quelli che rimarranno soltanto ad ascoltare. Noi europei, e gli americani ancora più di noi, dovremo davvero cambiare abitudini e paradigmi mentali e dovremo capire che anche le nostre idee più ferme e migliori, per radicarsi in paesi diversi dai nostri, non possono rimanere esattamente come noi le abbiamo elaborate, ma, difese da parte nostra nella loro essenza, devono pur sempre interagire con le loro culture, così come del resto è storicamente accaduto anche da noi.

Sapendo che non meno innovativo dei cambiamenti di governance globale è ciò che va fatto sul piano delle riforme interne (includo fra queste le stesse innovazioni europee) e considerando l'insieme, c'è da chiedersi – ed è qui la seconda notazione - se si è consapevoli di avere davanti un'asticella tanto alta e se ci sono le risorse politiche per superarla. E' incoraggiante che la consapevolezza abbia dimostrato di averla il Presidente Obama, nel modo in cui ha aperto un capitolo interamente nuovo nella politica energetica degli Stati Uniti e in quello in cui ha presentato le sue riforme dell'economia, dicendo esplicitamente che si tratta non di fare aggiustamenti, ma di intervenire sulle fondamenta. Questo forse vale più per l'economia americana che per le nostre in Europa, ma certo vale anche per chi, all'opposto degli americani, ha lavorato sinora non per consumare, ma quasi esclusivamente per esportare. E' auspicabile quindi che se l'America riuscirà davvero a modificare strutturalmente la sua economia, ciò faccia da esempio e da traino per chi sinora non ha dimostrato la stessa lucidità di Obama.

Avere la consapevolezza, però, non significa avere anche le necessarie risorse politiche. C'è anzi chi pensa che più ancora delle arene domestiche (peraltro irte esse stesse di ostacoli sempre più fitti) la globalizzazione ci scarichi addosso problemi che riusciamo ovviamente a capire, ma che non siamo in grado di fronteggiare; un po' a causa del ritardo con il quale le istituzioni di governo inseguono le attività umane fuoriuscite dagli originari confini, così che si perdono, nelle arene sopranazionali, tanto la coesione necessaria a fare regole, quanto la forza che queste dovrebbero avere; un po' per la oggettiva complessità di quei problemi e delle interazioni che li determinano, tali da generare a un certo punto slavine più forti di noi.

E' possibile che sia così e negarlo a priori, in nome del primato da riconoscere alla politica, sarebbe sciocco e velleitario. E tuttavia anche questa ha da essere una consapevolezza che è bene avere in mente non per rinunciare, ma per affrontare le questioni con il necessario realismo, imparando a distinguere le soluzioni che già sono mature e quelle che potranno maturare soltanto sulle spalle delle prime. Il riformismo ha sempre proceduto così. E ha sempre affrontato questioni più grosse delle soluzioni che inizialmente era in grado di dare.