

Rapporto
sulla povertà e le disuguaglianze
nel mondo globale

di

Nicola Acocella, Giuseppe Ciccarone, Maurizio Franzini,
Luciano Marcello Milone, Felice Roberto Pizzuti e
Mario Tiberi

A Federico Caffè

Gli autori, allievi di Federico Caffè, ringraziano la Fondazione Premio Napoli e in particolare il suo Presidente, Ermanno Rea, per l'invito a presentare un Rapporto su un tema così caro al loro Maestro. Nello spirito del Suo insegnamento, il Rapporto riflette una molteplicità di orientamenti culturali e politici.

Essi ringraziano, inoltre, i numerosi colleghi che, in occasione della presentazione del Rapporto e successivamente hanno dato suggerimenti utili al miglioramento del loro lavoro.

Un ringraziamento, infine, va rivolto alla dottoressa Maria Teresa Madeo e alla signora Veronica Fedeli per il loro prezioso aiuto nella correzione delle bozze e nella preparazione della bibliografia, dei grafici e delle tabelle.

Indice

Introduzione	6
1. L'economia mondiale in movimento	8
1.1. Introduzione	8
1.2. La globalizzazione: segni distintivi	12
1.3. Sulla globalizzazione: prime valutazioni	38
2. Povertà e disuguaglianze nel mondo	47
2.1. Introduzione	47
2.2. Cos'è la povertà?	49
2.3. La povertà estrema nel mondo.....	51
2.4. Le cause della povertà nei Paesi in via di sviluppo	61
2.5. Le responsabilità dei paesi poveri.....	62
2.6. Le responsabilità dei paesi ricchi.....	64
2.7. La disuguaglianza nei redditi.....	70
2.8. Crescita, povertà e disuguaglianza.	74
3. Globalizzazione e disuguaglianze nei paesi avanzati: possibili nessi.....	77
3.1. Introduzione	77
3.2. I termini del dibattito	79
3.3. Globalizzazione e distribuzione del reddito nella teoria <i>standard</i> del commercio internazionale	81
3.4. Le critiche alla teoria <i>standard</i> e le 'nuove' teorie	84
3.5. Globalizzazione e distribuzione del reddito nelle 'nuove' teorie	88
3.6. Risultati acquisiti e problemi aperti.....	95
4. Le nuove forme della disuguaglianza e della povertà	98

4.1. Introduzione	98
4.2. Beni pubblici globali, povertà e disuguaglianza	98
4.3. Povertà e ambiente.....	108
5. Istituzioni pubbliche internazionali, povertà e disuguaglianze	123
5.1. Introduzione	123
5.2. Le istituzioni finanziarie internazionali e il World Trade Organization: compiti e funzionamento	125
5.3. Principali critiche alle istituzioni internazionali	136
5.4. Fallimenti del mercato e del non mercato.....	1468
5.5. Il 'trilemma' dell'economia globale e le istituzioni internazionali	155
5.6. Ipotesi di riforma	157
5.7. Un percorso difficile	160
6. Lo stato sociale nell'economia globale	162
6.1. Introduzione	162
6.2. Ragioni della crescita della spesa sociale	164
6.3. Fondamenti dell'intervento pubblico in campo sociale	167
6.4. La 'svolta' nei rapporti stato-mercato	170
6.5. Le nuove tendenze dello stato sociale	176
6.6. Le recenti esperienze di riforma	182
6.7. Globalizzazione, stato sociale e crescita: alcune valutazioni.....	185
7. Combattere la povertà e le disuguaglianze.	191
7.1. La gravità della situazione, l'inadeguatezza delle istituzioni	191
7.2. Basta la crescita economica per ridurre povertà e disuguaglianze?.....	195
7.3. Basta l'integrazione economica?	197
7.4. Come evitare il <i>dumping</i> sociale	199
7.5. Come riformare le istituzioni pubbliche internazionali	201
7.6. Come intervenire sull'intreccio tra potere economico e potere politico	204

Appendice. La misurazione della povertà e delle disuguaglianze	209
Bibliografia	224
Elenco delle sigle	247

Introduzione

Anche se ogni paese altro non è se non
una continuazione dello spazio, in
queste regioni del Terzo Mondo c'è
una certa qual disperazione specifica,
una peculiare assenza di speranza; la
debilitazione delle masse, che altrove è
affidata agli apparati di sicurezza dello
Stato, qui è garantita dalla povertà.

Iosif Brodskij, *Profilo di Clio*

Nel corso degli ultimi due o tre decenni il mondo ha conosciuto cambiamenti che, senza peccare per eccesso di enfasi, possono essere definiti epocali. Quasi ogni sfera del vivere associato, e della stessa esistenza individuale, è stata toccata da questi cambiamenti: le tecnologie e gli assetti geopolitici, i valori culturali e le 'leggi' dell'economia, le forme del sapere e le modalità di interazione sociale. La cornice nella quale nasce il ventunesimo secolo è avara di segni evidenti di continuità con quella che fu forgiata all'indomani della seconda guerra mondiale e che ha caratterizzato gran parte degli ultimi cinquant'anni.

Non ogni cambiamento di quelli che stiamo sperimentando costituisce, però, una novità assoluta. L'esempio più chiaro è rappresentato dalla globalizzazione, che viene troppo spesso considerata la più grande e decisiva novità di questi decenni e che, in realtà, ha avuto precedenti significativi e importanti, soprattutto nel periodo che si è concluso con il deflagrare del primo conflitto mondiale.

Siano inediti oppure riproposizioni in chiave moderna di fenomeni già descritti nei libri di storia, i cambiamenti degli ultimi decenni hanno determinato, nel loro insieme, discontinuità radicali con il recente passato e, d'altro canto, la luce che gettano sul futuro non basta a diradare alcune preoccupanti zone d'ombra.

La percezione di trovarsi a uno snodo importante per la storia dell'intera umanità rende quanto mai giustificato interrogarsi sull'evoluzione di fenomeni che sono profonda e diretta emanazione

del grado di civiltà raggiunto e che testimoniano dello stato in cui versa il benessere collettivo: sconfiggere la povertà, debellare la fame, non consentire disuguaglianze eccessive e ingiustificate sono, senza dubbio, esempi di tali fenomeni, valori alti, e da tempo condivisi, della cultura occidentale. Valori rispetto ai quali le evoluzioni recenti, ma non soltanto, sollecitano profonde preoccupazioni.

Cosa sta accadendo alla povertà e alle disuguaglianze nel mondo? Cosa possiamo attenderci per il futuro non troppo lontano? Nel contesto definito dai cambiamenti e dalle radicali discontinuità di cui si è detto, la povertà e la disuguaglianza potranno essere battute? E quali ricette l'umanità è eventualmente in grado di proporre per dare a miliardi di persone la prospettiva ragionevolmente certa di una vita dignitosa?

Sono domande importanti e difficili, sono le domande che hanno ispirato la stesura di questo Rapporto. Per cercare di dare risposte argomentate abbiamo dovuto affrontare una grande varietà di problemi, finendo per accumulare un numero di pagine assai maggiore di quello che avevamo programmato e restando, alla fine, con la sensazione di avere trascurato numerose questioni importanti.

Nelle pagine che seguono cercheremo di chiarire i fatti – sotto molti aspetti drammatici – di interrogare le teorie e, soprattutto, di tenere in conto i contesti, istituzionali e sociali, nei quali i processi si svolgono. Perché tra molti dubbi, almeno una convinzione ci ha accompagnato nella stesura di questo Rapporto, e cioè che la lotta alla povertà e alle disuguaglianze ha bisogno di molte condizioni: di istituzioni variegata, tra loro ben equilibrate e, soprattutto, di un cuneo che, assicurando la 'giusta distanza' tra il processo democratico di formazione della volontà politica e gli interessi economici, protegga la delicata complessità del primo dalla forza impetuosa dei secondi.

1.

L'economia mondiale in movimento

1.1. Introduzione

Rispetto alla recente evoluzione dell'economia mondiale emergono varie posizioni, tra le quali ci limitiamo a segnalare quella di chi è piuttosto riluttante ad accogliere il termine comunemente più usato di globalizzazione e propone di parlare, ad esempio, di 'internazionalizzazione dell'attività economica', individuando, in questo modo, un sistema politico-economico mondiale, nel quale gli evidenti processi di interdipendenza ed integrazione, di tipo sia regionale sia multilaterale, convivono con la perdurante e prevalente presenza dei meccanismi di funzionamento dei sistemi politico-economici nazionali (Hirst e Thompson, 1996). Oppure, di chi propone una visione secondo la quale, nella sintesi data recentemente, viviamo in 'un'epoca dominata da una crescente frammentazione dell'economia mondiale in una molteplicità di zone economiche regionali dominate dalle potenti forze mercantiliste della competizione e della rivalità economica nazionale' (Held e McGrew, 2003, p. 46).

Più ampia appare essere la schiera di coloro che affidano, invece, alla parola globalizzazione, talvolta affiancata da qualche aggettivo, il compito di sintetizzare le caratteristiche della realtà economica contemporanea, mettendo in evidenza, con un po' di esagerazione, la tendenza verso l'unificazione dell'assetto socio-economico del mondo (Spich, 1995). In questo modo si propone, esplicitamente o implicitamente, il superamento di quel filone di pensiero che, basandosi sulla distinzione tra capitalismo e società, ha valorizzato le specificità istituzionali dei vari paesi e ha suggerito, quindi, l'esistenza di tre modelli di capitalismo: americano, europeo e giapponese.

Nell'ambito di questa famiglia numerosa è possibile, inoltre, contraddistinguere, in linea di massima, due orientamenti: il primo, intende, in un certo senso, affermare la novità storica di tale realtà (*The American Century*); il secondo sottolinea, da parte sua, le analogie esistenti con la fase precedente la prima guerra mondiale (*The Pax Britannica*)¹.

Il quadro, offerto all'inizio del secolo scorso, conteneva, invero, importanti elementi di un sistema economico di tipo capitalistico, integrato a livello mondiale: ampi movimenti di merci, persone e capitali, in un contesto istituzionale caratterizzato da una larga adesione alle regole del *gold standard* e, sebbene in misura minore, a quelle del libero scambio.

Nella fase finale di tale secolo, a noi più vicina, si è rilevata, d'altro canto, la presenza di elementi altrettanto significativi di un' estesa integrazione a livello mondiale. Anche in questo caso, i presupposti istituzionali erano stati tracciati, all'inizio del secondo dopoguerra, con gli Accordi di Bretton Woods, elaborati secondo le valutazioni egemoni di Stati Uniti e Gran Bretagna. Tale intesa, che pure ha vissuto momenti assai critici, è stata in grado di acquisire, nel corso del tempo, la partecipazione di molti altri stati, i cui sistemi economici hanno manifestato volontà e capacità di integrarsi.

L'area, dominata dalle economie di mercato capitalistico e corredata dalle regole della democrazia politica, ha fronteggiato, per molti decenni, un insieme di altri paesi, quelli del cosiddetto 'socialismo reale'. Questi ultimi erano espressione di un modello diverso di organizzazione economica e politica: gestione dell'economia, realizzata mediante lo strumento della pianificazione centralizzata e vita politica ruotante intorno al principio del partito guida.

Il successo ottenuto nella competizione dalla prima area, dimostrato emblematicamente dalla caduta del muro di Berlino nel 1989, ha dato slancio ai valori fondamentali di cui tale area era portatrice nei vari campi (Alvi, 1996). Qualcuno ha parlato, in generale, di 'un effetto di condensazione' sociale, politica e culturale (Olgiate, 2001, p. 3), scaturito da tale successo, che, in particolare, riguardo ai fatti dell'economia, ha aperto la strada alla potenziale

¹ Su questa tematica, cfr. tra gli altri, Smith (1988).

estensione, in tutto il mondo, dei meccanismi dell'economia di mercato, con un'autorevolezza maggiore di quella posseduta all'epoca dell'Impero britannico (Petrella, 2001, p. 3).

Sul piano economico vanno registrate, tuttavia, al confronto con la situazione d'inizio-secolo, alcune differenze fondamentali rivelate dall'attuale capitalismo, contrassegnabile con il paradigma specifico dell'informazionalismo, che rende centrali conoscenza, innovazione e informazione (Castells, 1996). Differenze, dunque: da un lato, l'operato, inedito nelle sue dimensioni assolute e relative, di agenti propulsivi, come le imprese multinazionali (IM): 'le strutture del dominio' (Castells); dall'altro, l'assenza del tessuto connettivo, rappresentato dal *gold standard* e il forte condizionamento, generalmente imposto, alla libera mobilità dei lavoratori da un paese all'altro. Forse proprio in ragione di questo condizionamento, l'Organization for Economic Cooperation and Development (Oecd) propone una definizione di globalizzazione come 'un processo attraverso cui mercati e produzione nei diversi paesi diventano sempre più dipendenti tra di loro, a causa della dinamica dello scambio di beni e servizi, e attraverso i movimenti di capitale e tecnologia'².

Risulta confermata, anche in questo nuovo contesto, l'azione rilevante condotta dalle numerose istituzioni internazionali, operanti su scala mondiale (International Monetary Fund, Imf; World Bank, WB; World Trade Organization, Wto; ecc.) o regionale (Unione Europea, UE; North American Free Trade Agreement, Nafta; ecc.), oltre all'influenza esercitata da organismi di fatto come i G8 (Amoroso, 1996, Capp. 1 e 3).

Più controverso è il ruolo attribuito, all'interno di questo processo di trasformazione, agli stati-nazione, le cui tradizionali funzioni sono messe in discussione, sia da straripanti agenti privati, operanti fisiologicamente in un'ottica transnazionale, sia da organismi sovranazionali, con connotazione pubblica, tendenzialmente spinti ad acquisire maggiori poteri, seppure delegati.

Beck, ad esempio, trascura il ruolo degli organismi sopranazionali e, quanto al resto, individua una certa dialettica, in atto e di durata indeterminata, quando definisce la globalizzazione come 'il processo in seguito al quale gli Stati nazionali e la loro sovranità vengono

² Questa definizione si trova in Siniscalchi (1997).

condizionati e connessi trasversalmente da attori transnazionali, dalle loro *chance* di potere, dai loro orientamenti, identità e reti' (Beck, 1999, p. 24).

Altri, e questo è il caso di Ohmae, vede ancora una presenza, benché destinata all'estinzione, degli stati-nazione, ridotti al margine (*stato minimo*) dal progressivo affermarsi dell'economia globale, sospinta dall'azione allocativa delle IM. Le possibili articolazioni di questo prossimo sistema mondiale fortemente integrato sono gli stati-regione, identificati non da confini politici, ma da agglomerati territoriali, caratterizzati dal possesso 'degli ingredienti chiave per la partecipazione proficua all'economia globale' (Ohmae, 1995, pp. 120-sgg.).

Tra gli altri punti di vista, sui quali si può trovare altrove una lucida disamina (Ietto-Gillies, 2000), vogliamo ricordare la posizione di alcuni studiosi britannici, che hanno posto l'attenzione sui vari processi di trasformazione, a loro avviso più significativi, verificatisi nel corso della storia. Da questa impostazione emergono elementi di affinità tra esperienze precedenti e la fase attuale, alla quale essi riconoscono, tuttavia, una forte specificità 'per la confluenza di tendenze globalizzanti entro tutti i settori chiave dell'interazione sociale'³; puntualizzando, allo stesso tempo, che 'i caratteri distintivi della globalizzazione contemporanea ... non prefigurano in nessun modo semplicemente l'eliminazione o anche l'erosione del potere statale' (Held *et al.*, 1999, p. 436).

In effetti, per quanto possano essere cogenti i vincoli esterni, compresi i meccanismi stessi della globalizzazione, esistono sempre dei margini di manovra, che consentono ai responsabili della politica economica di definire discrezionalmente i contenuti di una regolamentazione microeconomica, nei confronti di imprese e lavoratori, nonché gli indirizzi macroeconomici riguardanti tassi di cambio, politica commerciale, politica monetaria e politica dei redditi.

Si può dunque riconoscere una forte tendenza integratrice, tornata a manifestarsi recentemente con particolare vigore, ma ciò non rende necessario proporre una visione unitaria dell'economia mondiale, anche quando si voglia far ricorso all'idea simbolo di

³ In proposito un'ampia panoramica, di buona qualità divulgativa, è offerta in Le Monde diplomatique/il manifesto (2002).

globalizzazione o magari, come preferiscono i francesi a quello di mondializzazione⁴. Appare più feconda l'idea di procedere, nel lavoro conoscitivo, alla individuazione e alla descrizione di una pluralità di circuiti economici, compreso quello globale, tra gruppi più o meno numerosi di paesi, sorretti da meccanismi istituzionali spesso piuttosto divergenti, dotati di diversa capacità propulsiva, caratterizzati da gradi diversi di indipendenza, interdipendenza e sovrapposizione.

Riteniamo che tale visione articolata e problematica delle cose attuali, vissute dal nostro pianeta, si trovi felicemente espressa in una definizione, che può fungere da filo conduttore del presente rapporto, proposta da una professoressa ai suoi alunni di scuola superiore, secondo la quale: 'Con il termine di globalizzazione si indica un complesso fenomeno economico per cui tutto il mondo è/potrebbe/dovrebbe essere un unico mercato, entro il quale si scambiano merci, – intese come beni finanziari, beni reali e servizi –, secondo il meccanismo della domanda-offerta e la fissazione del prezzo là dove tali variabili si incontrano'⁵.

1.2. La globalizzazione: segni distintivi

Questo paragrafo è dedicato alla illustrazione degli aspetti principali dell'attuale assetto dell'economia mondiale, al quale si è appunto arrivati per l'operare delle forti spinte verso una maggiore integrazione ed interdipendenza dei sistemi economici nazionali, che hanno contraddistinto gli ultimi decenni.

Naturalmente è inevitabile fare riferimento ai protagonisti della scena internazionale, di cui occorre individuare i ruoli e, conseguentemente, una plausibile gerarchia funzionale nell'ambito dei processi di internazionalizzazione ora in corso; questi protagonisti sono le IM (o transnazionali, come alcuni preferiscono denominarle), oltre che gli operatori, istituzionali e non, sui mercati finanziari internazionali, i quali svolgono compiti diversi e non sempre convergenti.

⁴ Una visione dell'attuale assetto mondiale, in una certa misura originale anche dal punto di vista terminologico, si trova in Hardt e Negri (2000).

⁵ Cfr. Mirabello (2001).

Le strategie di questi fondamentali protagonisti, tuttavia, non sono da sole sufficienti a determinare un percorso storico significativo senza il contributo delle istituzioni politiche, nazionali ed internazionali, che hanno, tra l'altro, il compito di definire il contesto di riferimento macroeconomico. E' utile ricordare che, negli anni compresi tra le due guerre mondiali, l'incapacità delle classi dirigenti dei paesi più avanzati di predisporre un adeguato assetto istituzionale, produsse un forte arretramento dell'azione degli operatori entro i confini nazionali, malgrado la lunga e profonda integrazione sperimentata dalle economie nazionali fino al 1914 e il perdurare di condizioni tecnologiche favorevoli.

E' indubbio, invece, che l'IM, nelle sue varie configurazioni, rappresenti attualmente, sulla base dei risultati della ricerca, un agente particolarmente idoneo a catturare i risultati del progresso tecnologico e ad installare centri di produzione in vari paesi, attraverso il ricorso ai cosiddetti investimenti diretti esteri (Ide).

Esempi di IM, anche numerosi, si sono avuti nel periodo antecedente la prima guerra mondiale: esse avevano la loro sede principale in uno dei paesi (Gran Bretagna, in primo luogo; e poi Francia, Germania, Stati Uniti, Olanda, ecc.), in grado allora, di proiettare all'estero le proprie energie produttive. Gli Ide rappresentavano una parte limitata degli investimenti internazionali di quei paesi, il cui nucleo essenziale era generalmente rappresentato dagli investimenti di portafoglio (IP). Inoltre, i settori coinvolti erano le infrastrutture civili (ferrovie, strade, acquedotti, porti, ecc.) e lo sfruttamento delle risorse naturali, come i giacimenti minerari e i terreni coltivabili (Tiberi, 1999, *passim*).

Non c'era, quindi, quella partecipazione corale di IM osservabile oggi nel mondo: in termini sia di paesi, di origine e di destinazione, sia di settori, dal primario al terziario avanzato. Ciò vuol dire, quindi, che la sensibile riduzione dei costi di trasporto e comunicazione, registrata negli ultimi decenni, ha costituito un prerequisito formidabile per l'avvicinamento delle realtà produttive dei vari paesi, modificando il quadro delle convenienze economiche; allo stesso tempo, i sistemi economici più avanzati sono mutati in maniera tale da rendere opportuno il trasferimento, realizzato in gran misura dalle IM, di merci, capitali, tecnologie da un paese all'altro (Levitt, 1983).

Di qui una spinta decisiva, dunque, per le imprese, in primo luogo per quelle di grande dimensione, a superare la dimensione nazionale che, nella quasi totalità dei casi, riguarda un paese sviluppato, cercando, anche per ragioni competitive, una collocazione strategica nell'ambito dell'economia mondiale, in uno o più paesi, sviluppati e non; i principali indicatori dei movimenti di merci e di servizi, dei flussi di investimenti internazionali reali ed anche finanziari, degli accordi tra imprese, e così via, attestano, nei fatti, la presenza determinante delle IM. Del resto è stata la stessa ispirazione spiccatamente liberista, a tal riguardo, delle organizzazioni mondiali, soprattutto del Fondo Monetario Internazionale, a consolidare gli elementi favorevoli all'espansione all'estero delle attività delle imprese e degli intermediari finanziari.

Sulla base di queste riflessioni introduttive, è possibile procedere ora alla esposizione di alcuni fatti stilizzati, che si sono verificati negli ultimi anni, utilizzando, come utile termine di paragone, le vicende vissute dall'economia mondiale nel periodo antecedente la prima guerra mondiale.

1.2.1. Gli investimenti diretti all'estero

Come attesta l'evidenza empirica, la presenza delle IM nell'economia mondiale è assai estesa ed essa si manifesta, ormai, con una certa ampiezza, anche nel settore dei servizi, accanto a quella tradizionale dei settori primario e secondario. Ci si limita a ricordare alcuni dati essenziali, che consentono di cogliere la dimensione assoluta e relativa di tale presenza, espressa con varie modalità, di cui è possibile dare conto solo parzialmente in questo rapporto: esportazioni, provenienti dai paesi di origine o dalle affiliate collocate in altri paesi; Ide, manifestazione tipica e molto controversa della capacità espansiva delle IM; concessione di brevetti; accordi di collaborazione con imprese nazionali, e così via.

Le tre tabelle, che sono state tratte, con qualche ritocco, dalla stessa fonte (Ietto-Gillies, 2002, *passim*), offrono alcune utili informazioni su fenomeni, solo in parte conosciuti nella loro effettiva consistenza quantitativa. La Tab. 1.1 descrive la provenienza geopolitica delle principali IM e consente di constatare la preminenza numerica di tre paesi (Stati Uniti, Giappone, Gran

Bretagna), che richiede, però, una qualificazione, divenuta ormai di prammatica nei confronti internazionali, cioè l'aggregazione dei dati dei paesi membri dell'UE (inclusi i movimenti tra loro), con la conseguente costituzione della cosiddetta Triade (Stati Uniti, UE, Giappone). Procedendo in questo modo, l'UE si collocherebbe al secondo posto, avvicinando sensibilmente gli Stati Uniti, come presenza numerica di IM ma, sopravvanzandoli, in termini dell'altro dato, economicamente più significativo, della quota posseduta dello *stock* degli Ide in uscita esistente a quella data.

Tabella 1.1			
Le 669 maggiori IM del mondo, per paese di origine			
Paese di origine	Numero di imprese	% del campione	% dello <i>stock</i> degli Ide (in uscita)
Stati Uniti	259	39,00	25,60
Giappone	122	18,40	8,00
Gran Bretagna	88	13,30	11,70
Germania	38	5,70	9,20
Francia	29	4,40	6,40
Canada	22	3,30	3,90
Svezia	19	2,90	2,10
Australia	13	2,00	1,50
Olanda	13	2,00	6,00
Svizzera	12	1,80	4,40
Hong Kong	10	1,50	3,90
Spagna	9	1,40	1,40
Danimarca	7	1,10	0,70
Italia	7	1,10	3,50
Altri	21	2,10	5,80
UE	221	33,60	44,50
Totale	669	100	94,2

Fonte: Ietto-Gillies (2002), Table 4.2, con modifiche ed aggiunte

La Tab. 1.2 successiva rileva che, seppure con qualche dissonanza, l'attività di Ide ha interessato, dopo la seconda guerra mondiale, soprattutto i paesi sviluppati. Ciò significa che l'espansione all'estero delle IM ha, per un verso, continuato a seguire un percorso di tipo coloniale, anche se, sulla scena mondiale, cresce incessantemente il numero di paesi dotati di una qualche forma di indipendenza politica; in tali paesi il tipo di intervento prevalente, da parte delle IM, consiste nell'installazione di nuova capacità produttiva. Per l'altro verso, le IM hanno rivelato una linea preferenziale rispetto ai paesi sviluppati, nei quali l'inserimento avviene piuttosto attraverso l'acquisizione, parziale o totale, di attività già esistenti.

Tabella 1.2
Stock degli Ide in entrata, economie di mercato sviluppate, Pvs ed Europa Centrale e Orientale
Anni selezionati, 1914-1999 (%)

Regione ospite	1914	1938	1960	1971	1975	1980	1985	1990	1995	1999
Paesi sviluppati	37,20	34,30	67,30	65,20	75,10	75,50	71,40	78,40	71,70	67,70
Pvs	62,80	65,70	32,30	30,90	24,90	24,50	28,60	21,40	27,00	30,10
Europa Centrale ed Orientale	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	0,02	0,02	0,20	1,30	2,20
Non assegnati	-	-	0,40	3,90	-	-	-	-	-	-

Fonte: Jetto-Gillies (2002), Table 2.3

Va anche opportunamente annotato che la vocazione multinazionale delle imprese trova un terreno molto favorevole, offerto dagli interventi di politica economica di gran parte dei Paesi in via di sviluppo (Pvs), miranti ad ottenere quote crescenti degli Ide: i cambiamenti nella regolamentazione di tali operazioni, decisi negli anni recenti, sono nella quasi totalità di segno incentivante rispetto all'ingresso di tale forma di capitale straniero (Unctad, 2002a, Box

I.2.1). A proposito di tali paesi va aggiunto, peraltro, che è divenuto anche statisticamente significativo l'apporto che ad essi proviene da IM, il cui paese di origine è un altro Pvs (Corea, Sud Africa, Cina, ecc.): nel quinquennio 1995-2000 la quota coperta da tale tipo di Ide, rispetto al totale degli Ide affluiti nei Pvs, si è avvicinata al 40% (WB, 2003b, p. 91).

Al di là del condizionamento in senso liberalizzatore, proveniente dalle istituzioni internazionali e dagli stessi paesi di origine delle IM, è comprensibile l'atteggiamento aperto da parte di ogni paese, compresi quelli in via di sviluppo, rispetto all'ingresso di capitale produttivo, che può apportare i vantaggi di crescita più elevata, maggiore capacità di esportare, nuove conoscenze tecniche ed organizzative. Non va però sottovalutato, allo stesso tempo, il rischio che il sovrapporsi di strategie simili, da parte di numerosi paesi, possa produrre la '*phallacy of composition*', cioè il risultato, ad esempio, di eccessi di capacità produttiva, come è avvenuto recentemente nel settore elettronico, negli ambiti in cui si opera anche con tecniche ad alta intensità di lavoro (Unctad, 2002b, p. VIII).

In effetti la 'corsa al ribasso' per attrarre le IM nel proprio paese si presenta, entro certi limiti, con le caratteristiche tipiche di un gioco a somma zero, nel quale si avvicinano coloro che riescono a trarre vantaggio a danno di altri; in questo gioco entrano poi gli stessi paesi di origine delle IM, dove ci si interroga sugli effetti complessivi della delocalizzazione delle attività produttive altrove (Wood, 1994; Ifm, 1997). La logica di tutti gli stati nazionali si deve misurare, in questo modo, con soggetti sempre più abituati a formulare strategie in una cornice multinazionale (Unctad, 2002a, Ch. 1).

Ciò non può nascondere la caratterizzazione polarizzata dei flussi veramente consistenti di Ide: alcuni singoli paesi, appartenenti a zone diverse dell'economia mondiale, come Stati Uniti, Germania, Gran Bretagna, Francia, Cina, Brasile, Polonia sembrano poter conservare un grande potere di richiamo nei confronti di tale tipo di investimento. Più specificamente, inoltre, colpiscono i dati, secondo, i quali, nel 2001, tra i Pvs, i cinque paesi, e poi i dieci paesi, di destinazione più ampia degli Ide, ne hanno assorbito una quota pari, rispettivamente al 62% e al 75% del totale. Risulta confermata la tendenza alla concentrazione, apparsa negli ultimi anni, che viene avvalorata, d'altro canto, dal fatto che i 49 paesi meno sviluppati

abbiano ricevuto, negli ultimi dieci anni, una percentuale nettamente inferiore all'1% del flussi annuali degli Ide mondiali (Unctad, 2002a, p. 5).

Va comunque precisato che non è possibile proporre l'esistenza di una generale correlazione tra la crescita del reddito e l'afflusso di Ide; essa appare plausibile per le economie sviluppate, ma certamente non è così, nel caso dei Pvs (*ivi*).

La Tab. 1.3, infine, pur documentando un generale consolidamento del peso relativo degli Ide rispetto ad altre significative variabili economiche, offre un'immagine che appare ancora lontana da quella, comunemente accolta, della soverchiante dimensione di tale forma di accumulazione del capitale: non sembra, infatti, avere questa caratteristica, tra l'altro, una percentuale di poco superiore all'11%, che registra la quota degli Ide sulla formazione lorda di capitale in un anno molto recente, qual è il 1998. Inoltre, c'è da tener conto che non sempre gli Ide si traducono in nuova capacità produttiva, essendo molteplici le forme di presenza delle IM nei paesi ospiti.

E' vero che, successivamente tale percentuale ha avuto un'impennata, raggiungendo il livello del 20% nell'anno 2000, in seguito alla straordinaria ondata di fusioni ed acquisizioni, che ha visto particolarmente impegnate le IM nel biennio 1999-2000 (Unctad, 2002a, Annex B, p. 319). L'eccezionalità di tale dato è stata del resto confermata, nell'anno 2001, quando si è avuta la ricaduta all'11% di tale percentuale, insieme alla diminuzione di oltre il 50% nel valore assoluto degli Ide in uscita (Unctad, 2002a, p. 4).

Questa diminuzione degli Ide in uscita è stata ribadita nell'anno 2002, coinvolgendo anche i Pvs. Il valore assoluto degli Ide ha subito una diminuzione del 21% rispetto all'anno precedente e il rapporto degli Ide rispetto alla formazione lorda di capitale si è ridimensionata a circa il 10% della formazione lorda di capitale (Unctad, 2003, p. 3). D'altronde, occorre riconoscere che anni di contrazione si erano verificati in passato, senza impedire che la tendenza ascendente di tali investimenti tornasse a manifestarsi.

Tabella 1.3							
Produzione internazionale e attività economica mondiale							
Indicatori selezionati							
Indicatori	1960	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Stock degli Ide mondiali (in entrata) come % della produzione	4,40	4,50	4,90	6,70	8,60	9,60	13,70
Flussi degli Ide mondiali (in entrata) come % della produzione	0,30	0,30	0,50	0,50	1,00	1,20	2,30
Flussi degli Ide mondiali (in entrata) come % della formazione lorda di capitale fisso	1,10	1,40	2,00	1,80	4,00	5,40	11,10
Flussi degli Ide mondiali (in uscita) come % delle esportazioni	n/d	2,70	2,20	3,20	7,10	5,70	10,30

Fonte: Ietto-Gillies (2002), Table 2.5, con alcune modifiche

Naturalmente stiamo parlando di percentuali medie a livello mondiale e, quindi, bisogna tenere conto della situazione esistente nei vari paesi: in alcuni dei quali si può verificare che la presenza delle IM, con la loro tipica attività di investitori diretti, rafforzata talvolta dalla raccolta di capitali nazionali nei paesi di destinazione, possa assumere una funzione economica rilevante; in altri paesi tale presenza e, più in generale, i meccanismi di integrazione internazionale possono invece risultare piuttosto deboli.

L'United Nations Conference on Trade and Development (Unctad) ha elaborato, in proposito, alcuni indici: l'*Inward FDI Potential Index*, il *Transnationality Index*, l'*Inward FDI Performance Index*, con i quali si cerca di misurare, da diversi punti di vista, il coinvolgimento specifico di ogni paese nel processo di globalizzazione; da tali indici emerge, con nettezza, quanto ci si potrebbe attendere e cioè l'ampia disparità della posizione dei vari paesi rispetto a tale processo. Tra l'altro, l'*Inward FDI Potential Index*, che vuole essere una misura della capacità di attrazione degli Ide (*Foreign Direct Investment*, FDI, secondo la formulazione anglosassone), ha dato origine ad una classifica, formulata su valori strutturali riguardanti gli anni 1998-2000, nella quale le prime venti posizioni erano occupate da paesi sviluppati o Pvs ad alto reddito nazionale in valore assoluto (Unctad, 2002a, p. XIX).

Né sembra accreditabile più di tanto il fatto che taluni dati della Tab. 1.3 si collochino entro una tendenza crescente; come altri fenomeni economici, anche le spinte verso l'integrazione debbono fare i conti con vicende extra-economiche che, nel nostro ambito, sono state contrassegnate dall'attacco terroristico agli Stati Uniti del settembre 2001.

Invero la fase, contraddistinta dalla straordinaria crescita dell'economia statunitense degli anni '90, che ha fatto parlare, con discutibile enfasi, di *'New economy'*, aveva mostrato vistosi segni di ripiegamento all'inizio di quell'anno, con il settore delle nuove tecnologie a fare ancora da traino, ma in senso negativo. Tuttavia, dopo il crollo delle Twin Towers, gli elementi di crisi si sono rafforzati e diffusi su tutta l'economia mondiale. L'indebolimento delle capacità di crescita di molti sistemi economici ha coinvolto, in modo sensibile, anche le variabili tipiche della globalizzazione, come Ide e movimenti commerciali (Ice, 2003, pp. 7-12).

E' indubbio, invece, il ruolo preponderante che, malgrado i non trascurabili contraccolpi occasionali, come quello appena ricordato, le IM hanno assunto nell'ambito del commercio mondiale, cioè di quell'aggregato che, ancora oggi, costituisce una parte fondamentale delle transazioni economiche internazionali. In questo ambito, si deve tenere conto, per le esportazioni alimentate dalle IM, delle vendite dirette ad operatori di mercato indipendenti, effettuate attraverso le sedi nazionali o le loro affiliate all'estero, nonché delle vendite virtuali, rappresentate dai trasferimenti di beni intermedi all'interno delle stesse IM, le cui unità operative sono sparse nel mondo. Varie stime collocano la quota, controllata con varie modalità dalle IM, intorno ai 2/3 del commercio mondiale (Unctad, 2002a, p. 153), al quale partecipano naturalmente, per la parte rimanente, una miriade di operatori di medie e piccole dimensioni.

1.2.2. Gli investimenti di portafoglio

Si è già ricordato (cfr. sopra, p. 14) che, nella fase della *Pax Britannica* precedente la prima guerra mondiale, il trasferimento di capitale all'estero, di notevole dimensione assoluta e relativa, era avvenuto sotto la forma prevalente di sottoscrizioni di titoli a reddito

fisso, con la significativa eccezione degli Stati Uniti. Questo paese, ancora complessivamente debitore nei confronti del resto del mondo nel 1913, presentava, sin d'allora, la caratteristica di realizzare gli investimenti all'estero attraverso gli Ide delle proprie IM, che raggiungevano i 3/4 delle sue attività internazionali (Dunning, 1993, Tab. 5.6).

E' opinione condivisa dagli studiosi che ciò fosse dovuto al buon livello di integrazione finanziaria, acquisito anche grazie al progressivo consolidamento del *gold standard* con l'adesione di tutti i paesi sviluppati: i capitali privati, di risparmiatori più che di imprenditori, si muovevano liberamente, alla ricerca di impieghi di medio e lungo periodo, da un mercato all'altro, sia primario sia secondario, senza intaccare sensibilmente la supremazia della Gran Bretagna, i cui orientamenti di politica monetaria risultavano determinanti per le autorità monetarie degli altri paesi.

Manifestazione concreta di tale stretta integrazione è stato l'andamento mostrato dai tassi di interesse reale, la cui limitata dispersione è stata messa in evidenza dalla letteratura (Bordo e Krajnyak, 1997, p. 114).

Risulta purtroppo inadeguata la documentazione sul peso esercitato, sul complesso degli IP, dai movimenti di capitale di breve periodo, sicuramente presenti ma non assoggettabili ad una quantificazione attendibile per la carenza di informazioni delle stesse fonti ufficiali. Le cronache consentono però di cogliere una realtà fatta di speculazioni destabilizzanti, fughe di capitali, collassi finanziari, riflessioni preoccupate sull'adeguatezza delle riserve internazionali e, più in generale, sulla stabilità del sistema finanziario mondiale (Bloomfield, 1963, p. 2).

Per questa voce del processo di globalizzazione, la situazione del secondo dopoguerra è piuttosto diversa da quella di allora. Intanto va annotato che gli IP hanno costituito, nei decenni recenti, la componente più dinamica delle transazioni internazionali. E' anche vero, d'altra parte, che ciò dipende, dal punto di vista statistico, dalla estrema eterogeneità dei fenomeni che tale voce raccoglie ed esalta nella loro grandezza (Ifm, 2002b, pp. viii-sgg.): partecipazioni che, ove siano, in linea di massima, inferiori al 10% del capitale delle imprese coinvolte, non vengono considerate Ide ma IP; sottoscrizioni tradizionali di titoli a reddito fisso, con qualsiasi scadenza, emessi da organismi pubblici e privati; movimenti di vario tipo sui mercati

finanziari, anche a brevissimo termine, che l'evoluzione dei mercati internazionali rende oggi possibili, e così via.

Dal punto di vista economico è ragionevole sottolineare l'importanza dell'accresciuta convertibilità delle valute nazionali e, soprattutto, delle scelte operate per liberalizzare i movimenti di capitale (Irwin, 1996, p. 44). Di fatto, i trasferimenti di capitale tra i paesi industrializzati avvengono oggi con una mobilità, praticamente senza particolari restrizioni, che ha dato origine ad un certo grado di correlazione nel comportamento dei mercati finanziari di tali paesi (Ifm, 2002a, p. 17). Tali trasferimenti sono stati, anche per le summenzionate sollecitazioni delle istituzioni internazionali (cfr. p. 15), ampiamente liberalizzati altresì nei Pvs, sebbene si siano verificati, in alcuni di essi, dei ritorni ad interventi regolatori, come conseguenza delle numerose crisi finanziarie scoppiate negli ultimi anni (WB, 2002, p. 69).

La liberalizzazione opera, di norma, sia in uscita sia in entrata; nel primo caso, un certo allarme è prodotto dalla fuoriuscita di capitali appartenenti a cittadini dei Pvs, che, eludendo controlli pure esistenti, cerca all'estero più adeguate e sicure remunerazioni di quelle ottenibili all'interno del proprio paese, pur bisognoso di risorse da investire. Emblematiche sono, tra le tante, due esperienze: l'una dell'Africa che, nel 1990, investiva altrove il 40% della sua ricchezza privata, (WB, 2002, p. 41); la seconda del Messico, dove, al momento della sua crisi valutaria del 1994, furono gli investitori nazionali a precedere quelli stranieri, nello spostare rapidamente i loro capitali in un altro paese (Imf, 2003, p. 89).

Nel secondo caso, sono i flussi di capitali, relativamente liquidi, la cui permanenza nei Pvs è molto più volatile di quella degli Ide, a far sollevare perplessità; il loro deflusso, in momenti di difficoltà delle economie locali, anche quando siano di dimensioni assolute modeste, possono determinare o accentuare fenomeni di instabilità di mercati finanziari, talvolta molto fragili. Anche i Pvs hanno sperimentato, come è accaduto in particolare ai paesi dell'UE, l'incompatibilità tra cambi fissi, indipendenza della politica monetaria, e completa mobilità dei capitali (Filosa, 2001, Parr. 2 e 3).

Il passaggio dai cambi fissi ai cambi flessibili non sembra, invece, avere esercitato un ruolo determinante, ai fini dell'espansione quantitativa degli IP, poiché una certa parte dei trasferimenti finanziari, effettuati con le tecnologie attuali in tempi di straordinaria

rapidità, trovano proprio nella segmentazione dei mercati un motivo in più per manifestarsi, anche se non sempre con risultati economicamente lusinghieri.

La riflessione sulla esperienza, ormai ventennale, di accelerata liberalizzazione del mercato dei capitali ha assunto recentemente diffusi toni critici anche nell'ambito dell'Ifm, che è stata l'organizzazione internazionale più schierata a favore di tale scelta di politica economica. Proprio con riferimento ai Pvs, un punto centrale del ripensamento riguarda, se non la scelta in sé, la dubbia tempestività della sua applicazione in un contesto economico bisognoso, in primo luogo, di costruire, al proprio interno, come in qualche misura sta avvenendo (Imf, 2003, Ch. 3), affidabili istituzioni finanziarie: quando si è riusciti ad 'essere aperti' ci possono essere dei benefici maggiori dei costi, ma l'operazione di 'diventare aperti' può determinare, invece, una situazione opposta, su cui si tornerà nel Cap. 5 (Imf Economic Forum, 2003, pp. 153-5).

Inoltre, se si osserva l'attività svolta dalle IM, emerge l'esistenza, benché di difficile quantificazione, di una coabitazione tra Ide e IP, sebbene essi rappresentino operazioni profondamente diverse tra loro, per motivazioni, tempi di esecuzione e strategie aziendali. Tale coabitazione di fatto si può intendere nel duplice senso che, in generale, tali imprese sono fisiologicamente depositarie di risorse liquide, da investire proficuamente in un'ottica mondiale e che un folto numero di IM appartengono a quel settore finanziario, nel quale confluiscono operatori di ogni dimensione.

Per quanto riguarda l'entità, assoluta e relativa, degli IP è possibile selezionare alcuni aspetti, tenendo conto delle difficoltà che nascono, per una presentazione sistematica dei dati, non tanto dalla loro mancanza, quanto dalla eterogeneità e dalla rapidità delle transazioni che vengono fatte rientrare tra gli IP, oltre che da alcune difformità che esistono nelle statistiche ufficiali dell'Ifm, della Banca mondiale e dell'Institute of International Finance (Iif), fonti indispensabili di documentazione (WB, 2003b, p. 10).

In primo luogo vale per gli IP quanto già visto parlando degli Ide, e cioè che la parte preponderante dei flussi di capitale coinvolge i paesi avanzati, identificabili, in primo luogo nella Triade (Imf, 2003, Tab. 1). Il passaggio di fondi da un'area monetaria all'altra è motivato, in questo caso, dall'andamento delle variabili cui sono più sensibili gli investitori finanziari, come i differenziali dei tassi di

interesse, le aspettative sui tassi di cambio, i diversi regimi fiscali, le previsioni di crescita di ogni area.

Ciò determina l'alternanza di posizioni creditorie o debitorie nette, nel breve periodo, che non impedisce di cogliere un risultato, forse imprevedibile alcuni addietro, come il passaggio, degli Stati Uniti alla posizione di debitore netto sul piano internazionale, per l'effetto combinato di una bilancia delle partite correnti in *deficit* strutturale, un flusso di Ide in entrata maggiore di quello in uscita e, per l'appunto, un forte afflusso di IP (Oecd, 2002a, pp. 27-33). Tale posizione debitoria ha superato, per la prima volta, il 20% del Prodotto Interno Lordo (Pil) del paese nel 2002 (Bis, 2003, p. 85), con la necessaria precisazione che, nello stesso anno, gli Stati Uniti sono però tornati a realizzare un flusso di Ide in uscita nettamente maggiore di quelli in entrata, quasi come ad ammonirci contro le facili estrapolazioni (Oecd, 2003b, p. 3).

Inoltre si constata che, nel corso di vari anni, l'entità degli IP era stata superiore a quella degli Ide; lo *stock* complessivo dei due aggregati costituiva peraltro, nel 1998, il 22% del Pil dei Pvs, ben al di sotto del 32% raggiunto dallo stesso rapporto nel 1914 (WB, 2002, p. 43). Ma a cominciare dalla metà degli anni '90, la diversa dinamica dei due tipi di investimento internazionale, Ide in tendenziale crescita e IP in netta caduta, ha fatto sì che la dimensione degli IP sia divenuta sempre più irrilevante, in valore sia assoluto sia relativo. Praticamente, negli ultimi anni, se si considera la parallela caduta dei prestiti concessi dalle banche commerciali, solo gli Ide e gli esigui aiuti ufficiali, anch'essi in diminuzione, hanno alimentato il flusso di risorse verso i Pvs.

Il quadro più generale dei rapporti tra i paesi sviluppati e i Pvs deve essere, invero, completato, registrando l'inversione di tendenza manifestatasi a partire dall'anno 2000, nei saldi delle partite correnti delle due aree. Gli attivi di conto corrente, acquisiti dall'insieme dei Pvs nei confronti del mondo sviluppato, 'significano che il mondo in via di sviluppo è divenuto un *esportatore* netto di capitale verso il mondo sviluppato' (WB, 2003b, p. 1).

La disaggregazione di questi dati ci ricorda che: da un lato, tra i paesi sviluppati, ci sono i passivi degli Stati Uniti con gli attivi del Giappone e dell'UE, seppure con incidenza diversa rispetto al Pil; dall'altro, tra i Pvs, ci sono aree regionali in attivo (specialmente l'Asia dell'Est) e aree regionali in passivo (specialmente l'America

Latina). Ancora una volta, quindi, si manifesta uno stimolo ad operare analisi differenziate; il dato aggregato, tuttavia, è meritevole dell'attenzione riservatagli dalle principali organizzazioni internazionali (WB, 2003b; Imf, 2003).

1.2.3. Gli scambi di merci e servizi

A proposito di commercio internazionale è, invece, importante soffermarsi sull'andamento degli aggregati principali per aggiungere un tassello indispensabile a delineare il quadro attuale dell'economia mondiale; non va dimenticato, del resto, che i flussi di merci e servizi rappresentano ancora una componente particolarmente rilevante delle transazioni internazionali.

In questo caso non ci troviamo di fronte ad un fenomeno relativamente nuovo, come quello degli Ide; perlomeno, così risulta, se si procede ad una prima identificazione dell'incidenza del commercio internazionale, facendo riferimento, come usa fare, alla dinamica dei suoi valori rispetto a quello della produzione mondiale. Viene così ovviamente trascurata la dimensione assoluta delle variabili considerate, nonché l'ampia trasformazione avvenuta nelle caratteristiche dei beni scambiati.

E' vero che si pongono a confronto i valori pieni delle esportazioni con il valore aggiunto della produzione mondiale, ma l'ormai consolidato confronto tra la dinamica dei due aggregati consente di avere una buona immagine di come si muove una delle variabili fondamentali del processo di integrazione.

Al riguardo, si è avuto, nel periodo 1870-1913, un tasso di aumento medio delle esportazioni (3,5% all'anno) sensibilmente superiore a quello della produzione mondiale (2,7% all'anno), con la conseguenza che la quota delle esportazioni sul totale della produzione mondiale raggiunse, nel 1913, un valore che l'economia mondiale è riuscita a superare soltanto nel 1970 (Bordo e Krajnyak, 1997, p. 112).

Questa evoluzione dell'economia mondiale è avvenuta, come già ricordato (cfr. p. 9), quando era la Gran Bretagna a fissare i principi essenziali che regolavano i rapporti economici internazionali, alla cui gestione tale paese poteva già offrire le capacità di un operante settore terziario (trasporti, assicurazioni, banche). Uno di tali principi

era il libero scambio, espressione coerente di una visione liberista estesa agli scambi con l'estero, ma anche politica commerciale adeguata alle esigenze di un paese, bisognoso tanto di mercati di sbocco dei suoi prodotti industriali quanto di mercati di approvvigionamento di materie prime.

In un periodo, nel quale le barriere non tariffarie avevano un ruolo marginale, numerosi trattati bilaterali contribuirono ad estendere l'applicazione dei principi del *free trade*: la connotazione multilaterale delle transazioni internazionali veniva poi, in qualche misura, assicurata dalla progressiva adesione di molti paesi alle regole del *gold standard* (parità monetaria, cambi fissi, ecc.).

Vanno però menzionate, non tanto le ricorrenti iniziative, maturate all'interno della stessa società britannica, volte ad attenuare, senza successo, il radicalismo libero-scambista della sua politica commerciale, quanto le operanti scelte protezionistiche di molti paesi, desiderosi di creare spazi proficui per le loro imprese industriali in formazione. L'introduzione di barriere tariffarie, decisa dalla Germania nel 1879 e seguita da provvedimenti analoghi adottati altrove, con particolare incisività dagli Stati Uniti, non ostacolò l'ampliamento del commercio internazionale, che fu anch'esso partecipe di una diffusa capacità di sviluppo dei sistemi economici nazionali (Tiberi, 1999).

Anche l'evoluzione del commercio internazionale nel secondo dopoguerra non ha avuto un andamento lineare; la stessa istituzione del General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt), attuata nel 1947, costituiva soltanto una prima affermazione per i sostenitori dell'approccio multilaterale alla problematica degli scambi commerciali. Si è manifestato con evidenza un assetto gerarchico della comunità internazionale, nel quale i paesi più sviluppati, raccolti attorno agli Stati Uniti, riuscivano ad esercitare il loro predominio; comunque le difficoltà di trovare la composizione degli interessi divergenti tra i sempre più numerosi paesi, legittimati a discutere e definire le regole del gioco, si sono rivelate consistenti. E tale composizione è anche approdata a conclusioni unanimi, ottenute attraverso trattative pluriennali, nella conduzione delle quali, come è in qualche misura inevitabile, si fa sentire sensibilmente la diversità di potere contrattuale dei paesi contraenti (Guerrieri, 2003, *passim*).

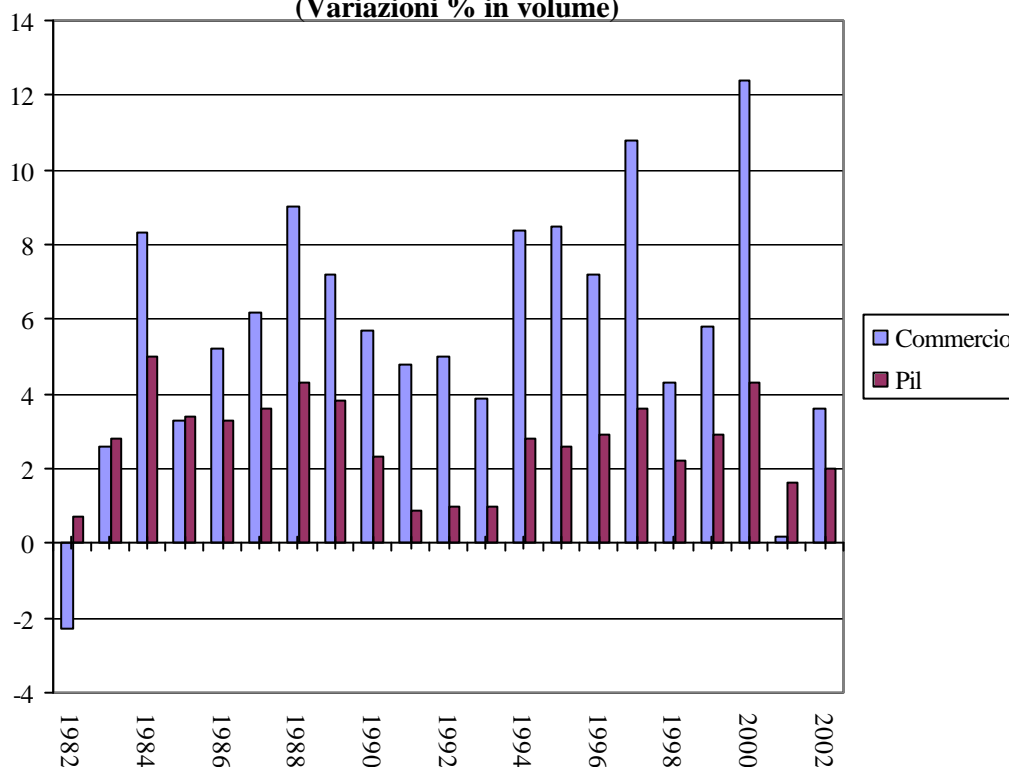
Il cammino percorso, da allora sino ad oggi, è contraddistinto, sul piano della diplomazia economica, dai grandi Accordi multilaterali,

da ultimo l'Uruguay Round, che hanno prodotto: una sostanziale riduzione percentuale delle barriere tariffarie; una rimozione sensibile della rete di barriere non tariffarie; l'allargamento degli argomenti regolati o almeno affrontati; la nascita della Wto, l'istituzione che ha portato al superamento del Gatt, con l'adesione acquisita di ben oltre cento paesi.

La dinamica positiva dei flussi di beni e servizi non è sistematicamente scandita dai tempi di tali intese, che hanno però contribuito ad accelerare il ritmo di apertura al commercio internazionale di gran parte dei paesi. Ciò può essere illustrato, ponendo a confronto l'andamento delle esportazioni mondiali con quello del Pil mondiale, partendo, per esigenze di sintesi grafica, dal 1990. Si può aggiungere che tutto il secondo dopoguerra è stato caratterizzato da un saggio di aumento medio annuale delle esportazioni superiore a quello avuto dalla produzione lorda mondiale (Kitson e Michie, 1995, p. 7).

L'andamento atipico dell'anno 2001 sembra riconducibile ad un episodio, di interpretazione non troppo difficile, se si tiene conto del rallentamento subito dalla locomotiva americana in quell'anno (cfr. p. 22); sembra tenere la tendenza mondiale, contraddistinta dalla crescita del volume delle esportazioni di merci e servizi, superiore a quella della produzione, secondo quanto emerge dalle rilevazioni, oltre che dalle previsioni, delle stesse organizzazioni internazionali (Oecd, 2002a, Tab. 1.5; WB, 2003b, Tab. 2.1).

Grafico 1
Produzione e commercio mondiale
(Variazioni % in volume)



Fonte: Ice (2003), p. 7

Come si è fatto per gli Ide, è opportuno puntualizzare alcuni aspetti interessanti, che vengono messi in evidenza dalle numerose analisi disaggregate, offerte dalla letteratura. Innanzi tutto, la rilevanza della quota delle esportazioni mondiali, provenienti dai paesi sviluppati, in primo luogo dai paesi dell'UE, seguita, ad una certa distanza, dagli Stati Uniti e dal Giappone.

Tale quota, ridimensionata, negli ultimi anni, dalla crescita più rapida delle esportazioni dei Pvs, rappresenta circa i 2/3 delle

esportazioni mondiali (Wto, 2002, Tabb. II.2-sgg.). La maggiore crescita relativa delle esportazioni dei Pvs è dovuta, in larga parte, alla forte espansione delle esportazioni di merci da paesi di grande rilievo, come Cina, Messico, India e Brasile. Contribuisce poi l'insieme di alcuni paesi (Corea del Sud, Cina nazionalista, Malesia, Thailandia, Filippine e Singapore), che si sono caratterizzati per le esportazioni nel settore della tecnologia dell'informazione, dove sono operanti le IM con i loro Ide (Wto, 2002, Tab. II.4).

Non va, peraltro, enfatizzata, almeno per ora, la trasformazione dei Pvs da esportatori di prodotti primari ad esportatori di prodotti manifatturieri: negli ultimi trenta anni meno di $\frac{1}{4}$ dei paesi, considerati in un aggregato di oltre cento, hanno registrato questa novità nella composizione delle loro esportazioni (Wto, 2002, p. 21).

Dal lato delle importazioni, in secondo luogo, ci si può limitare alla constatazione che la surricordata Triade assorbe una quota percentuale del loro valore mondiale, vicina anch'essa ai $\frac{2}{3}$, come nel caso delle esportazioni, confermando il predominio dei paesi più sviluppati nel campo delle transazioni internazionali. E' anche vero, peraltro, che si ritrovano, tra i Pvs, che hanno dimostrato una notevole capacità di assorbimento di merci e servizi dall'estero, quelli appena menzionati parlando di esportazioni, con la posizione di spicco della Cina (Wto, 2002, Appendice, Tabb. 2 e 3).

Invero il ripetuto riferimento all'UE induce a ricordare, in terzo luogo, che sia la documentazione ufficiale, sia la letteratura specializzata, offrono alla riflessione un materiale empirico, dal quale emerge una specifica visione, perlomeno degli scambi commerciali. In base ad essa, assume rilievo, statistico ed analitico, la nozione di aree economiche, identificate secondo il criterio dell'esistenza di un qualche tipo di accordo regionale tra i paesi che in esse vengono inclusi.

Tali accordi possono andare dalle più blande seppure importanti intese commerciali (ad esempio, Asia-Pacific Economic Cooperation, Apec), limitate sia per numero di paesi sia di settori produttivi coinvolti, a trattati di forte integrazione economica (ad esempio, l'UE). Essi sono il risultato di scelte operate da moltissimi paesi, non necessariamente in alternativa alle più significative, ma più laboriose, opzioni multilaterali. Sono queste scelte che servono ad incanalare, in direzioni diverse, i flussi di beni e servizi, come, del resto, tutte le altre transazioni internazionali.

La Wto seleziona, nelle sue pubblicazioni, alcuni di questi accordi regionali (Apec; UE; Nafta; Association of South-East Asian Nations, Asean; Central European Free Trade Association, Cefta; Mercado Comun del Sur, Mercosur; Andean Community, Andean⁶), per i quali offre l'informazione sui flussi aggregati di merci, come esportazioni ed importazioni, dei paesi membri, distinguendo i flussi interni all'area (*intra*) da quelli effettuati con paesi esterni (*extra*).

E' di un certo interesse constatare che le quote intra-regionali, sia per le esportazioni sia per le importazioni, dei paesi Apec, tra i quali sono compresi Cina, Stati Uniti e Giappone, e dei paesi UE, superano di gran lunga le analoghe quote extra-regionali. Così come è interessante seguire le elaborazioni di tali dati, condotte da vari studiosi, i quali cercano di determinare, attraverso l'analisi dell'andamento di tali quote nel tempo, se esista un potere di attrazione, una sorta di centro di gravità, emergente da tali accordi, che induca le forze di mercato a orientare i flussi di merci, in modo preferenziale, all'interno piuttosto che all'esterno dell'area; si parla allora di indicatori, come gli indici di introversione commerciale e la propensione relativa al commercio intraregionale (Iapadre, 2000).

Un ultimo aspetto di particolare rilevanza, per la tematica affrontata nel nostro rapporto, è stato posto in evidenza da una ricerca, condotta recentemente nell'ambito della Banca Mondiale. In essa l'evoluzione quantitativa degli scambi commerciali, rispetto al Pil, svolge un ruolo cruciale nell'interpretazione delle vicende economiche attraversate, negli ultimi decenni, da un alto numero di Pvs, ben 73.

Essi sono stati divisi tra quelli, circa un terzo, cioè 24, che, nel periodo 1977-1997, hanno avuto un forte aumento del rapporto scambi commerciali/Pil e gli altri 49, che hanno addirittura registrato la diminuzione di tale rapporto. I primi paesi hanno, allo stesso tempo, raggiunto risultati positivi, nel periodo preso in considerazione, in termini di andamento del reddito *procapite* e di altri indicatori della qualità della vita. Essi si sono così posti nella condizione di potersi muovere, in prospettiva, per raggiungere almeno alcuni dei paesi sviluppati meno dinamici, mentre gli altri paesi, appartenenti al secondo gruppo, si sono mossi con grande

⁶ Il termine Andean è usato in alcuni documenti ufficiali per identificare l'Andean Community che comprende Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela.

difficoltà, fino al punto di registrare negli anni '90, una caduta del reddito *procapite* (WB, 2002, Ch. 1 e 2).

Emerge, quindi, a prima vista l'evidente sintonia di comportamento, dal punto di vista statistico, tra 'apertura agli scambi commerciali' e crescita del reddito; questione diversa, e più delicata, è se tale sintonia possa tradursi nell'affermazione di un nesso causale tra 'apertura agli scambi commerciali' e crescita. Gli estensori del World Bank Report si muovono con molta cautela nell'affrontare tale questione, esprimendo i dubbi, loro e altrui, su: evidenza empirica disponibile, complessità e numerosità dei fattori di crescita, dei quali la cosiddetta 'apertura' è soltanto uno (Rodrik, 2002, p. 9); validità della forte relazione tra 'apertura' e crescita, ma forse soltanto contingente, in quanto legata, ad esempio, ad un'intensa fase di industrializzazione, come è già avvenuto in altri paesi; compresenza, infine, di 'apertura' e crescita, come risultato di un preesistente disegno complessivo di politica economica (Stiglitz, 2003a, p. 404).

Gli autori del *Report* tendono, tuttavia, a valorizzare, in linea di massima, quanto già emerso, dalla letteratura e dal loro lavoro, a sostegno dell'esistenza di una relazione tra 'apertura' e crescita e, poiché oggi 'apertura' può significare, magari con una po' di disinvoltura, globalizzazione, ecco che i Pvs virtuosi vengono definiti 'più globalizzati', e gli altri 'meno globalizzati'. Inoltre, poiché nei paesi virtuosi è diminuito, in misura cospicua, il numero dei poveri, ma non negli altri paesi, si scrive che 'l'integrazione economica globale ha sostenuto la riduzione della povertà e non dovrebbe essere rovesciata' (WB, 2002, p. xi). Formulazione, invero, poco convincente se viene trascurato il carattere multidimensionale del processo di globalizzazione e non vengono forniti i criteri su come operare la sintesi tra gli addendi e i minuendi di tale processo. Tra questi ultimi, si dovrà pur tenere conto, in qualche modo, delle difficoltà di crescita sperimentate di recente da paesi, partecipi in prima linea dei processi di integrazione, come il Giappone o alcuni paesi dell'UE, nonché delle maggiori disuguaglianze verificatesi, come segnalano gli stessi estensori, non solo all'interno dei paesi 'vincitori' ma anche, nello stesso periodo, e ciò ci riguarda ancora più da vicino, all'interno di gran parte dei paesi sviluppati (WB, 2002, pp. 46-51).

1.2.4. I movimenti delle persone

Se si ritiene corretto, come appare logicamente, considerare una sostanziale libertà di movimento delle persone un tratto caratterizzante un processo di globalizzazione, c'è da dire che la lunga fase di forte integrazione economica antecedente la prima guerra mondiale ha buone carte da far valere. E' possibile sostenere che gli impulsi, dal lato sia della domanda sia dell'offerta, termini con cui gli economisti sono abituati ad affrontare anche il tema dell'emigrazione siano stati sempre, con mutevole intensità, operanti nella storia dell'uomo; d'altra parte, può poggiare su una buona documentazione l'affermazione che, in quella fase, il fenomeno migratorio raggiunse dimensioni forse eccezionali rispetto al passato, contribuendo in grande misura all'impiego più efficiente delle risorse su scala mondiale.

I valori assoluti si collocano nell'ordine di decine di milioni di emigranti nel periodo compreso tra la metà del secolo XIX e l'inizio della prima guerra mondiale (Tiberi, 1999, p. 439); mentre una valutazione relativa, riferita agli anni 1870-1910, indica una percentuale del 10% della popolazione mondiale, per le persone trasferitesi stabilmente da un paese all'altro (WB, 2002, p. 43)

Le principali correnti migratorie nascevano in alcuni paesi europei (Isole britanniche, Italia, Spagna, ecc.) e si dirigevano soprattutto negli Stati Uniti, oltre che in Argentina, Australia, Nuova Zelanda, Brasile, Canada, ecc. (Ferenczi, 1929, Tabb. 1-4; Green e Urquhart, 1976, Tab. 1). Altri flussi di una certa consistenza hanno interessato anche paesi orientali come Cina, India e Giappone (Held *et al.*, 1999, pp. 294-5).

A sostegno dell'ipotesi dell'eccezionalità di quei movimenti migratori, McNeill propone un'efficace sintesi delle cause, 'difficili da ripetersi': 'sia lo spopolamento delle terre d'immigrazione e la disponibilità di terre fertili da occupare, sia il crescere, nei centri della civilizzazione del Vecchio Mondo, delle persone resistenti ormai alle malattie erano senza precedenti' (McNeill, 1984, p. 17). Altrettanto pregnante è l'osservazione di Massey, quando sottolinea che, come avvenne allora in molte circostanze, è proprio lo sviluppo economico di un paese, con le modalità che assume, a creare le premesse di un'emigrazione di massa (Massey, 1988, *passim*).

C'è, inoltre, un largo consenso nel considerare gran parte di quegli emigranti, come lavoratori di modesta qualificazione professionale, che trovavano collocazione prevalente nel settore agricolo e in quello delle infrastrutture civili. Il consistente spostamento ebbe l'effetto di avvicinare i livelli salariali, acquisiti trasversalmente nei vari paesi, da tale tipo di lavoratori; con la specificazione che la tendenza al livellamento comportava l'aumento del reddito per chi restava a casa, ma anche la diminuzione di quello dei già residenti nei paesi di immigrazione (Williamson, 1996, *passim*)⁷. Aspetto, quest'ultimo, che ha sicuramente incoraggiato il formarsi di orientamenti restrittivi nei confronti dell'immigrazione, anche in paesi, come gli Stati Uniti, per i quali il principio dell'accoglienza aveva costituito un tratto costitutivo dell'identità nazionale. Si manifestavano, qua e là, vistosi segni di ripiegamento rispetto al precedente atteggiamento generale di grande apertura, con il delinearsi anche di inclinazioni razzistiche, soprattutto nei confronti delle persone provenienti dai paesi asiatici (Castles e Miller, 1993, pp. 50-sgg).

I movimenti migratori costituiscono anche oggi una realtà importante, che presenta però significative novità, se posta a confronto con l'esperienza appena ricordata dei decenni precedenti la prima guerra mondiale. Non mancavano anche allora sensibili progressi nel campo dei trasporti e delle comunicazioni ad incoraggiare i trasferimenti delle persone; si possono, tuttavia, considerare molto rilevanti quelli realizzati recentemente, resi ancora più efficaci dalla crescita quantitativa e qualitativa dei mezzi di informazione (Castles e Miller, 1993, pp. 1-sgg).

La realtà migratoria offre una gamma di vicende umane piuttosto differenziata, che si cerca di collocare in tipologie ragionevoli, con le quali orientare la documentazione statistica: immigrati permanenti e temporanei, immigrati per vincoli familiari, richiedenti asilo politico, rifugiati. Tale documentazione, richiamata qui solo per quanto riguarda gli immigrati nel loro complesso, offre ancora delle soluzioni, non perfettamente coincidenti tra i vari paesi (Oecd, 2002b, Box I.1). Questi devono poi fare i conti con il fenomeno delle

⁷ L'argomento è stato successivamente ripreso, benchè in un contesto più generale, in O'Rourke (1999), pp. 150-4.

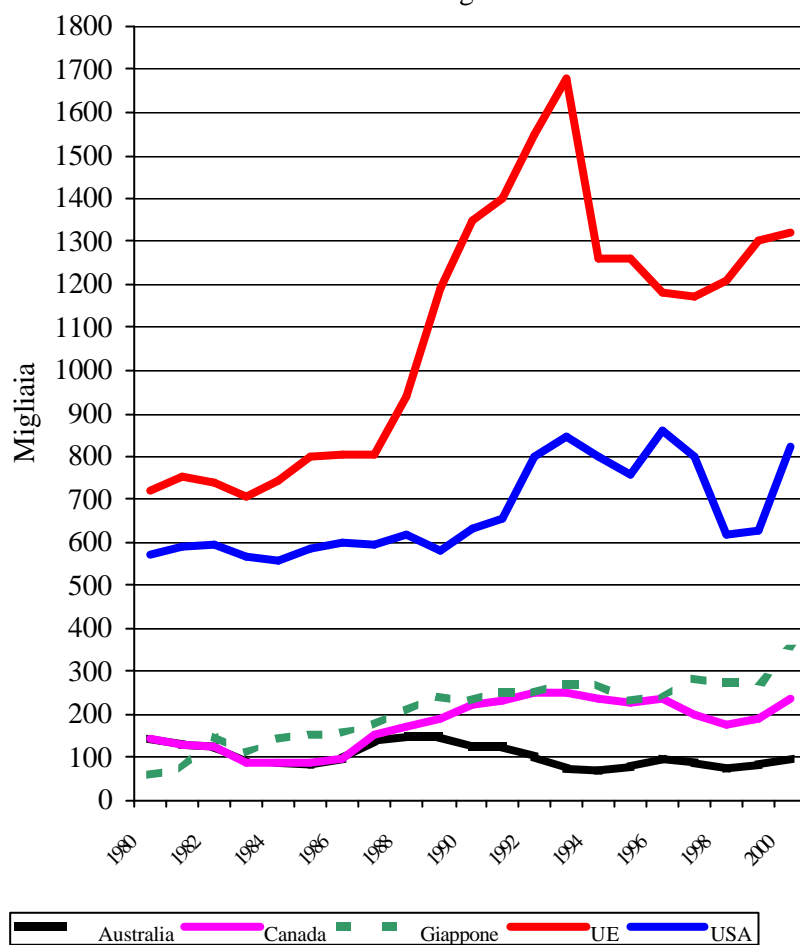
immigrazioni clandestine, per loro natura non suscettibili di un'appropriata rilevazione ufficiale.

Gli squilibri economici, demografici e politici, operano, inoltre, nelle condizioni odierne in modo da creare correnti migratorie, collocate diversamente dal punto di vista geopolitico; per quanto la formula Sud-Nord con la quale viene talvolta suddiviso il mondo, contenga un certo schematicismo, essa può risultare utile per delineare, in linea di massima, la sede di partenza e quella di arrivo degli emigranti del nostro tempo.

E' su questo flusso che sarà concentrata l'attenzione, ricordando però che correnti Nord-Sud e Sud-Sud hanno portato, nei Pvs, alla presenza di una percentuale di immigrati pari all'1% della popolazione totale, che si differenzia da quella del 6% per gli immigrati nei paesi sviluppati. Se si tiene conto che la popolazione dei Pvs è più elevata di quella dei paesi sviluppati, si può dedurre che il numero assoluto degli immigrati, inseriti nei Pvs è anch'esso notevole (WB, 2002, p. 44).

La recente ricerca, appena citata dell'Oecd, offre una panoramica molto ampia sulla evoluzione delle correnti migratorie nel recente passato, con informazioni che arrivano fino al 2002 (Oecd, 2002b, Ch. I). Nel Nord c'è una certa stabilità dei paesi che ricevono, in assoluto, il numero più elevato di immigrati: di nuovo in evidenza la Triade con Canada e Australia, di rincalzo. La preminenza del Canada si manifesta, invece, se si calcolano i valori relativi, rapportando il numero degli immigranti a 1000 abitanti.

Grafico 2
Flussi di immigrati



Fonte: Oecd (2002b), Ch. 1

Più difficile è l'indicazione dei principali paesi di uscita, perché il Sud comprende un numero molto vasto ed eterogeneo di paesi, nei quali i movimenti migratori non sempre assumono il carattere della

stabilità, se non nel caso in cui può risultare determinante la contiguità geografica: Messico-Stati Uniti; Cina-Giappone; Polonia-Germania, e così via. Le accelerazioni dei flussi, provenienti da alcuni paesi, sono legate al verificarsi di sconvolgimenti politici, come è avvenuto per l'area dei paesi del dissolto blocco socialista, oppure di profonde crisi economiche, come è avvenuto in molte zone dell'Africa.

A muoversi, in senso inverso, dal Nord al Sud, sono le rimesse degli emigranti, il cui afflusso è, per alcuni Pvs, una fonte essenziale di quelle risorse valutarie, necessarie per integrarsi più efficacemente nell'economia internazionale, come ben sappiamo per l'esperienza vissuta per molti decenni dal nostro paese. Dati che si riferiscono al 2001 ci dicono che i paesi da cui defluiscono i flussi maggiori sono Stati Uniti, Arabia Saudita (paese di incerta collocazione), Germania, Belgio e Svizzera. Gli afflussi, in assoluto, più rilevanti interessano India, Messico, Filippine, Marocco, Egitto; se si fa riferimento relativo al Pil, i paesi che traggono maggior vantaggio da queste entrate valutarie sono Tonga, Lesotho, Giordania, Albania, Nicaragua (WB, 2003b, Ch. 7).

Tra gli emigranti sono sempre presenti, in misura notevole, lavoratori con qualità professionali limitate (*unskilled labour*), alle quali si affiancano sempre più numerosi, anche in termini percentuali, persone con qualifiche medie ed alte (*skilled labour*). Questi ultimi svolgono, di norma, attività professionali, manageriali e tecniche, soprattutto, come è avvenuto negli ultimi anni, nell'ampio settore informatico e in campo sanitario. Ad essi si aggiungono coloro che sono impegnati in attività più specifiche, ma in aumento, riguardanti il mondo accademico, culturale e sportivo (Ietto-Gillies, 2002, pp. 29-33).

Le scelte strategiche delle IM stanno avendo, da parte loro, un peso decisivo nel modificare la composizione dei flussi di chi si reca all'estero per motivi di lavoro, attraverso le nuove assunzioni o i trasferimenti interni cui tali imprese ricorrono per ampliare il loro organico. Più complesse sono, perciò, le conseguenze che i movimenti migratori producono sul mercato del lavoro dei vari paesi: in quelli di entrata, dove contribuiscono ad accentuarne la segmentazione tra l'area ufficiale e quella sommersa, oltre che all'interno delle stesse aree (Chau e Stark, 1999, pp. 333-6); in quelli di uscita, nei quali, invece, l'attenuarsi degli eccessi di offerta crea

condizioni favorevoli alla crescita dei salari reali di chi rimane (WB, 2002, p. 46).

Nel vasto mondo del lavoro si creano, quindi, condizioni di rivalità tra gruppi diversi, soprattutto, almeno per ora, appartenenti all'area dell'*unskilled labour*. Persiste, infatti, una seppur circoscritta area di conflittualità per il posto di lavoro, nei settori su cui gravitano tale categoria di immigrati: agricoltura, edilizia, ristorazione, servizi domestici, turismo, e così via.

L'ampiezza di tale area può variare da paese a paese, anche in dipendenza dell'importanza economica dei loro settori d'impiego; uno dei risultati che, comunque, sembra emergere con convincente evidenza, ora come allora, è la tendenza al livellamento verso il basso dei salari reali, percepiti precedentemente dai lavoratori già operanti. Simbolo, quasi paradossale, di un'uguaglianza del tutto circoscritta, che coesiste con una più accentuata divaricazione delle retribuzioni dell'insieme dei lavoratori dipendenti (McDougall e Tyers, 1998, pp. 191-sgg.), componente, a sua volta, del fenomeno più generale di una forte stratificazione sociale (Gallino, 2000, Cap. II).

In questo contesto socio-economico, in vari paesi sviluppati, si fanno sentire nei confronti degli immigrati, come è avvenuto un secolo fa, stati d'animo di insofferenza, nei quali desiderio di sicurezza, difesa delle identità e quant'altro, si mescolano con involuzioni razzistiche.

Le classi dirigenti dei paesi sviluppati, affascinati dalla potenza dei meccanismi liberalizzatori dei movimenti delle cose, sono impegnate, dove possibile d'intesa con i paesi delle possibili partenze, nella ricerca e nell'attuazione di misure restrittive dei movimenti delle persone; la loro fiducia nei meccanismi di mercato sembra sbiadirsi nei confronti del problema dell'immigrazione.

Solo i lavoratori molto qualificati, spesso per la forza attrattiva proprio delle IM, riescono a penetrare le maglie delle regolamentazioni adottate dai paesi più sviluppati per contenere i flussi migratori dai Pvs; ciò non toglie che 'i vincoli ai flussi oltre-frontiera del lavoro siano una delle più grandi asimmetrie nel sistema economico internazionale, e una fonte di continua frustrazione per molti Pvs' (Unctad, 2002b, p. 40).

Affermazione autorevole, che si aggiunge a quella di molti altri⁸, a sostegno della nostra richiesta di allentare, per ragioni sia economiche che non, le restrizioni ai movimenti internazionali dei lavoratori.

Altri aspetti dell'attività economica contemporanea hanno richiamato l'attenzione degli studiosi interessati alle vicende dell'economia internazionale; ricordiamo, tra gli altri, lo sviluppo della contrattazione dei prodotti derivati sui mercati finanziari, l'ampliarsi dei flussi valutari connessi con l'estendersi degli investimenti internazionali; la formazione e la diffusione a livello mondiale del progresso tecnologico.

Siamo convinti che la loro trattazione avrebbe arricchito il contenuto analitico del presente rapporto, ma riteniamo, allo stesso tempo, che essa non avrebbe alterato le sue linee essenziali; affidiamo, quindi, alle indicazioni bibliografiche la nostra informazione al riguardo.

1.3. Sulla globalizzazione: prime valutazioni

Uno sguardo d'insieme alle vicende suindicate consente di cogliere dei segnali d'indubbio segno positivo, anche tenendo conto che il progresso viene generalmente immaginato con delle connotazioni qualitative, rispecchianti la complessità della natura umana. Ci si muove in questo modo nel campo, tanto suggestivo quanto accidentato, dei giudizi di valore, nel quale acquista un significato pregnante l'alternativa potrebbe/dovrebbe, proposta dalla nostra professoressa, con riferimento al 'complesso fenomeno economico' della globalizzazione (cfr. p.13).

Limitando l'indagine al campo economico, va ricordato che la globalizzazione comprende un insieme di fenomeni, la cui articolazione e dinamica non possono essere correttamente racchiusi

⁸ Tra queste, merita di essere ricordata la pungente osservazione di un importante voce accademica statunitense, secondo la quale con riferimento alle trattative in corso in sede Wto: 'Il più grande successo sta di gran lunga in qualcosa che non era perfino nell'agenda...: allentare le restrizioni ai movimenti internazionali dei lavoratori'. Cfr. Rodrik (2002), p. 19.

nella visione dell'operare, a livello planetario, di una grandissima *invisible hand*; come scriveva Caffè: 'A questo schema si fa infatti implicitamente riferimento quando si sostiene che l'apertura priva di ostacoli dei mercati, l'assenza di intralci dei movimenti di capitali, l'affermarsi di imprese operanti in forme decentrate sul piano mondiale, gli aspetti molteplici di una innovazione finanziaria priva di confini, conducono in definitiva a una utilizzazione ottimale delle risorse, con vantaggio di tutti' (Caffè, 1990, p. 210).

Ebbene, l'esame dei dati consente di individuare tendenze crescenti della produzione, per l'economia mondiale, nel suo complesso, e per gran parte dei paesi, singolarmente considerati. Risultato, questo, dovuto all'aumento di occupazione, ma anche ad apprezzabili e diffusi aumenti di produttività: l'economia contemporanea, animata da forti spinte integratrici, offre l'immagine di una buona rispondenza al criterio dell'efficienza.

Di certo, anche sul terreno dell'efficienza, è possibile argomentare problematicamente, guidati, innanzi tutto, da quanto la teoria economica ha elaborato in tema di 'fallimenti del mercato', immaginando, con costruzioni controfattuali, sentieri di efficienza, ancora più soddisfacenti. Basta pensare, come esempi, alla presenza dei beni pubblici globali (bpg), ancora sostanzialmente elusa dagli attuali processi di allocazione delle risorse mondiali (cfr. Cap. 4), oppure ai possibili effetti della libera circolazione delle persone da un paese all'altro.

E' altrettanto possibile, anzi necessario, come del resto viene fatto da numerosi economisti, elaborare schemi teorici che consentano di porre in evidenza i meccanismi, attraverso i quali i sistemi economici nazionali, compartecipi di trasferimenti di merci, persone, capitali finanziari e reali, possono percorrere, individualmente e complessivamente, un cammino virtuoso.

1.3.1. La globalizzazione dal lato dei 'vincenti'

E' doveroso registrare che lo scenario fattuale degli ultimi venti anni può vantare, a suo credito, la presenza di un dinamismo economico abbastanza diffuso, e il contestuale avanzamento delle condizioni di vita di miliardi di persone: sono i cosiddetti 'vincitori' della globalizzazione, come paesi, ceti sociali, individui, che hanno

tratto un vantaggio concreto, misurabile durante lo svolgimento di questa fase del sistema economico mondiale.

Resta però la difficoltà analitica di delineare un nesso plausibilmente consequenziale tra una forza trainante, da identificare come 'globalizzazione' e gli effetti positivi finali, anch'essi da identificare, come 'aumento del reddito', 'aumento del reddito *procapite*', 'miglioramento di indicatori di qualità della vita'. Per quanto riguarda gli effetti, ci troviamo di fronte a grandezze che la dottrina economico-statistica ritiene ragionevolmente misurabili; circa la forza trainante, cioè la globalizzazione, dobbiamo constatare, invece, che non abbiamo ancora a disposizione una sua definizione, traducibile quantitativamente in modo soddisfacente.

Come si è visto nel paragrafo precedente, il processo di globalizzazione si esprime attraverso varie dimensioni, delle quali sono state esaminate quelle che appaiono attualmente le più importanti: scambi internazionali, trasferimenti di capitali, movimenti di persone; ebbene, le variabili con cui si misurano tali dimensioni non sono state ancora ricondotte ad una sintesi unitaria.

Il più forte elemento unificante, che ci sembra bensì di riscontrare, è la visione culturale neo-liberista, da cui sono scaturite le scelte fondamentali operate dalle classi dirigenti dei vari paesi e delle organizzazioni internazionali negli ultimi decenni. Ciò si può dire senza però mancare di annotare maliziosamente le scivolote protezionistiche, che il realismo politico spesso induce nel comportamento di tali classi.

Del resto la valutazione stessa dei risultati dell'indagine economica inducono a scegliere un atteggiamento di cautela rispetto alla formulazione di conclusioni premature in tema di efficienza. Si è già accennato alle incertezze che tuttora esistono, tra gli addetti ai lavori, nell'affermare l'esistenza di un legame stretto tra 'apertura agli scambi internazionali' e crescita.

Altrettanto sta avvenendo per un altro pilastro del processo di globalizzazione, la libera circolazione dei capitali, se, nel sommario di un ampio lavoro di rassegna della letteratura in materia, si può leggere che: 'si è dimostrato difficile trovare una robusta evidenza a sostegno della proposizione che l'integrazione finanziaria aiuti i Pvs a migliorare la crescita e a ridurre la volatilità macroeconomica' (Prasad *et al.*, 2003, p. 11). E' accaduto, quindi, che le numerose crisi finanziarie degli anni '90 (Messico, paesi del Sud-Est Asiatico,

Russia) con i conseguenti pesanti contraccolpi sulle variabili reali abbiano creato, non solo nei paesi direttamente coinvolti, un atteggiamento più critico, per quanto riguarda le organizzazioni internazionali, rispetto alle ricette che esse forniscono abitualmente, fino al punto, 'se possibile, di rivendicare un grado di controllo politico sulle loro circostanze e conseguenze' (Othman e Kessler, 2000, p. 1015).

Ogni paese, in linea di massima, si è inserito in un circuito economico regionale o mondiale, o in entrambi, contando su: capacità competitiva, almeno per qualche prodotto; accordi preferenziali; afflusso di capitali stranieri, attratti talvolta con degli incentivi; aiuti internazionali, ora incondizionati, più spesso condizionati. In questo ultimo caso, il sostegno delle istituzioni sovranazionali, specialmente del Fondo Monetario Internazionale, si è accompagnato alla pressante e, praticamente, ineludibile richiesta di adottare misure di politica economica, ispirate dalla visione neoliberista: progressivo abbattimento di barriere protezionistiche; rinuncia a, o abolizione di, ogni controllo sui movimenti di capitale, privatizzazioni, rigorose politiche di bilancio, e così via.

In questa sede, possono essere pertinenti alcune considerazioni riguardanti la collocazione che i singoli paesi hanno cercato e cercano di acquisire nell'ambito dei circuiti economici, offerti loro come opzioni, perlomeno nei limiti in cui essi siano in grado di decidere autonomamente. Non si può, evidentemente, ignorare il condizionamento che comporta, per molti paesi di indipendenza, più o meno recente, la presenza, nel loro territorio, di forze economiche, militari, politiche con radicamento in altri paesi, con o senza un passato colonialista.

Le motivazioni che spingono un paese a scegliere tra i vari tipi di aggregazione non sono sempre riconducibili alla sfera strettamente economica; da questo punto di vista, è però convincente l'orientamento di carattere generale che considera impercorribile proficuamente una strada autarchica per qualsiasi paese, a prescindere dalle sue dimensioni. Bisogna muoversi molto più cautamente quando si voglia, invece, procedere al confronto tra una scelta regionalista e quella multilateralista, che pur non essendo del tutto alternative, producono, ragionevolmente, itinerari diversi.

D'altra parte, la teoria economica ha fornito sinora argomentazioni plausibili a sostegno dell'opzione regionalista,

magari di *second best* rispetto a quella multilaterale, ipotizzata, per qualche motivo, temporaneamente impraticabile. In aggiunta l'evidenza empirica offre, almeno per ora, buoni argomenti a chi afferma che le forze di attrazione regionale stanno manifestando una vitalità, non soltanto economica, di cui si può percepire qualche segno tangibile (Andriamananjara, 2000).

Il tratto storico percorso dai grandi accordi regionali (UE, Nafta, Mercosur, ecc.) sotto osservazione è ancora troppo limitato; c'è però chi si è già posto l'interrogativo sulla forza di attrazione delle intese regionali. Lo abbiamo ricordato parlando degli scambi di beni e di servizi (cfr. p. 32); possiamo aggiungere, tra gli altri, chi ha voluto indagare sui flussi degli Ide (Petri, 1994) e chi si è occupato delle implicazioni per il funzionamento del sistema monetario internazionale, derivanti dalla nascita dell'euro (Hartmann, 1998). Infatti, le lunghe e, in qualche misura inevitabili, pause temporali, che intercorrono tra un Accordo multilaterale e l'altro, vengono riempiti dai singoli stati, procedendo alla definizione di intese regionali, come zone di libero scambio, unioni doganali, mercati unici, unioni monetarie. Il loro numero è cresciuto in modo sorprendente anche dopo la nascita della Wto, che pure ha raccolto l'adesione di 140 stati, compresa la Cina (WB, 2002, p. 66, *passim*).

Tali intese non nascono, di norma, con l'intento di ostacolare deliberatamente il laborioso percorso degli altisonanti accordi globali; nondimeno, proprio dalla voce ufficiale dell'istituzione multilaterale per eccellenza si ascolta il recente avvertimento che 'accordi che si sovrappongono possono dare origine a reti intricate di trattamento discriminatorio, che sono destinate probabilmente a portare a strutture regolatorie complesse e incoerenti per la conduzione di una quota crescente del commercio mondiale' (Wto, 2002, p. 40).

La ripresa intensa di queste scelte regionaliste, per la quale è stato anche coniato il termine di 'neo-regionalismo' (Ethier, 1998) ripropone l'attualità di una controversia importante, il cui nodo centrale fu efficacemente sintetizzato, all'inizio dei recenti anni '90, con il dilemma '*Building blocks or stumbling blocks?*' (Economist, 1992, p. 73). Il punto in questione era, ed è, se il proliferare di blocchi regionali, più o meno ampi, possa rappresentare un susseguirsi di tappe intermedie rispetto ad una ravvicinata e profonda integrazione su scala mondiale, o, al contrario, il delinearsi di un

percorso alternativo destinato a prolungarsi a tempo indeterminato: 'non lo sappiamo ancora' viene da rispondere insieme ad uno studioso di tale problematica (Winters, 1999, p. 7)⁹.

1.3.2. ...e da quello dei 'perdenti'

Allo stesso tempo, almeno per chi vuole ricordarsi di lui, c'è però lo stimolo a verificare se, anche per quello che a molti piace chiamare il 'villaggio globale', possa risultare illuminante l'osservazione di Keynes, secondo la quale 'uno dei difetti evidenti della società economica nella quale viviamo è la distribuzione arbitraria e iniqua delle ricchezze e dei redditi' (Keynes, 1970, p. 372) allora si deve andare, ove si intenda lavorare per un 'più alto tipo di società' (Einaudi, 1964, p. 95), alla ricerca dei 'perdenti' della globalizzazione e delle plausibili cause che li hanno generati. O, ancora meglio, per tenere conto di quanto emerso dai dati sopra riportati, non bisogna ignorare anche quelli che potremmo definire gli 'assenti' dalla globalizzazione, perché, in effetti, esclusi o autoesclusi, dai movimenti in corso nell'economia mondiale.

Senza dare troppo credito, del resto, all'affermazione di chi, sensibile anche lui al tema dell'equità riscontra, nella società contemporanea, il pregio di garantire almeno 'l'uguaglianza delle opportunità', considerando ormai irraggiungibile l'altro suggestivo traguardo liberale dell'uguaglianza dei punti di partenza' e forse confondendo l'esistenza indubbia di numerose opportunità con una loro uguaglianza, di arduo riscontro empirico. E neanche alla posizione di chi avendo individuato qualche isolata situazione di 'uguaglianza ingiusta' ne trae motivo per tollerare le macroscopiche situazioni di 'disuguaglianze ingiuste': le due situazioni non sono equiparabili, né sul piano quantitativo né su quello normativo.

I risultati economici che sono emersi, negli ultimi venti anni, dal continuo rimaneggiamento dell'intreccio di spinte, già ricordato, non

⁹ Il dubbio, se si vuole, può essere anche espresso con un linguaggio non economico: 'Il nostro rapporto con l'Universalità probabilmente sarà sempre ambivalente e paradossale. Quanto più ci avvicineremo ad essa, tanto più si farà sentire il problema delle pluralità e delle differenze. Non fosse altro che nell'urgenza incontrollabile delle nostre reazioni inconsce'. Cfr. Duclos (2001), p. 6.

sono lusinghieri: esistono numerosi paesi e, al loro interno, miliardi di persone, la cui situazione, in termini relativi ed anche assoluti, è peggiorata; i 'perdenti' sono, quindi, identificabili ed identificati dai lavori di ricerca e dai documenti ufficiali. La riflessione su questi fatti è doverosa e così sta avvenendo, fino al coinvolgimento di amministratori di grandi IM, che, in un documento, approvato il 4 febbraio 2002 al World Economic Forum di New York, hanno scritto: *I leader* di ogni paese, settore e livello devono lavorare insieme per lo sviluppo sostenibile e assicurare che i benefici della globalizzazione siano distribuiti equamente. E' nell'interesse del *business*' (Puato, 2002, p. 1).

L'elenco quasi inesauribile, delle possibili cause di tale fallimento risente, peraltro, della visione culturale degli addetti ai lavori ed è, molto spesso, utile soltanto per compiere il passo preliminare dell'analisi. Tale elenco comprende fattori, sia interni sia esterni; tra questi ultimi, in via esemplificativa, vanno ricordati, con la precisazione che essi possono operare da soli o congiuntamente: crisi di mercato, particolarmente dannose per paesi a monocultura; l'andamento sfavorevole delle ragioni di scambio; gli effetti dirimpenti sull'economia locale derivanti, in alcuni casi, dagli investimenti diretti; l'instabilità finanziaria provocata dai movimenti erratici dei capitali, la fuga dei cervelli.

Permane altresì la difficoltà di individuare, per la realtà specifica di ogni paese, il ruolo preciso spettante ai tentativi di apertura all'esterno delle loro economie, che possa far configurare, attendibilmente, questi paesi, con gran parte dei loro abitanti, come i diretti 'perdenti' del circuito mondiale della globalizzazione (WB, 2002, pp. 104-ssg.).

Applicando la lucidità che deve avere anche l'osservatore 'appassionato', opera, in proposito, una sorta di corretta simmetria, che impedisce di attribuire le 'vittorie' e le 'sconfitte' del mondo in un modo troppo semplicistico, anche quando si ha di fronte un processo così pervasivo, come la cosiddetta globalizzazione. Con la succitata difficoltà intendiamo, d'altra parte, misurarci, nei limiti del nostro rapporto, senza dimenticare che sta emergendo nettamente, anche nei paesi avanzati, l'esistenza di larghi strati di popolazione, tra i quali spicca, nell'ambito dei lavoratori non specializzati, la tipologia dei cosiddetti *working poor*, accomunabili, tra i 'perdenti' per il progressivo decadimento delle loro condizioni di vita. È

esplicitamente vogliamo porre il tema della giustizia sociale al centro del dibattito culturale. Non è perciò infondato affermare che 'la questione della giustizia sociale deve essere, nell'epoca della globalizzazione, ridiscussa politicamente e teoricamente' (Beck, 1999, p. 18).

Se si ritiene, come è già emerso, che sia ancora valido un approccio all'economia mondiale incentrato sulla funzione essenziale degli stati-nazione e delle organizzazioni internazionali, è opportuno dedicare un cenno agli scenari futuri, quali si profilano nella elaborazione degli studiosi di varie discipline, influenzata, in molti casi, dalla esperienza del passato. Una validità, che va esplicitamente ribadita, perché si può anche argomentare, e non sono pochi a farlo con motivazioni rispettabili, a favore del superamento dell'articolazione geopolitica del mondo in stati-nazione, la cui permanenza genera, tra l'altro, l'inconveniente di doverli catalogare, rispetto al processo di globalizzazione, nelle due categorie di 'vincenti' e 'perdenti'.

Occorre, dunque, ampliare l'orizzonte per includere, nell'analisi, accanto ai soggetti economici già indicati, i soggetti portatori degli indirizzi politici dei singoli stati (parlamenti e soprattutto governi, con il loro apparato di amministrazione e controllo). Solo questi soggetti possono realizzare quella sintesi, già menzionata, tra gli interessi più strettamente economici e quelli di altra natura (sociale, religiosa, militare, psicologica, ecc.) dei cittadini del proprio paese; interpretare, in un certo senso, la loro *way of life* e operare di conseguenza per creare le condizioni ambientali perché essa possa essere diffusa e consolidata, anche al di là delle frontiere nazionali: direttamente o mediante l'influenza esercitata sulle organizzazioni internazionali.

Si possono, allora, intravedere, ad esempio, i lineamenti di una situazione in cui grandi aree, più numerose dell'attuale Triade, relativamente indipendenti, politicamente ed economicamente, saranno in condizioni di esercitare la loro influenza in maniera sostanzialmente simmetrica. Ci si troverebbe, in tal caso, nella situazione che viene descritta, da vari studiosi, in termini di struttura multipolare od oligopolistica delle relazioni internazionali, da cui potrebbe forse scaturire una situazione tendenzialmente più equa, almeno tra area ed area, se non al loro interno.

Come ha scritto Caffè: 'Questa complessità dell'economia mondiale non mira a sottovalutare le straordinarie sue realizzazioni, ma intende soltanto ribadire che, per fornire una plausibile rappresentazione di essa, non dobbiamo richiamarci a suggestive evocazioni di sistemi concorrenziali, illudendoci con pretese e mistificanti sue capacità autoregolatrici, ma dobbiamo utilizzare, anche sul piano mondiale, schemi di tipo oligopolistico' (Caffè, 1990, p. 212).

Alternativamente, c'è chi ritiene sia ancora ben fondata la riproposizione di una visione gerarchica del sistema politico-economico mondiale; così la complessa rete di rapporti internazionali, già ricordata, può essere metaforicamente affidata all'immagine di una piramide, al cui vertice si devono porre, ora, gli Stati Uniti (Golub, 2001), magari attornati dagli altri membri del G8, così come allora toccò alla Gran Bretagna di ricoprire il ruolo di somma potenza imperiale.

Per quanto ci riguarda, intendiamo procedere, peraltro, rendendo esplicite alcune valutazioni, che possono rendere più agevole la comprensione del nostro percorso:

1) l'uso del termine 'globalizzazione' corrisponde ad un'utile ipotesi di lavoro, che lascia aperte tutte le questioni relative alla novità o meno del fenomeno evocato, così come alla validità di una sua visione strettamente economica;

2) gli stati-nazione, per quanto esposti al logoramento della loro sovranità, soprattutto quando siano di dimensioni limitate, conservano degli spazi di autonomia, con i quali possono, a loro volta, condizionare le strategie dei potenti operatori multinazionali;

3) le organizzazioni internazionali, sia pure con una revisione del loro assetto, possono anch'esse svolgere compiti fondamentali di documentazione, controllo e coordinamento.

2.

Povert  e disuguaglianze nel mondo

2.1. Introduzione

Nel settembre del 2000, i rappresentanti di 189 paesi – ricchi e poveri, grandi e piccoli – hanno compiuto un atto che   contemporaneamente una condanna per il Millennio che stava per chiudersi e un’assunzione di responsabilit  per quello che si apriva. In un *Summit* alle Nazioni Unite essi hanno sottoscritto la ‘Dichiarazione del Millennio’, che elenca una serie di obiettivi considerati indispensabili per ridurre la povert  e la deprivazione e per assottigliare sensibilmente la massa sterminata di cittadini del mondo ai quali   preclusa la possibilit  di condurre una vita appena decente.

Nello stesso periodo, il Consiglio Europeo riunito a Lisbona ha assegnato all’UE l’obiettivo esplicito di sradicare, nei ricchi paesi che la compongono, la povert  e di combattere l’esclusione sociale.

Circa due anni pi  tardi, Ignazio Lula Da Silva poco dopo essersi insediato come acclamato e popolare presidente del Brasile, ha annunciato che uno dei primissimi impegni del suo governo sarebbe stata la realizzazione del piano denominato *Fome zero* (Fame zero).

Tutte le istituzioni politiche sembrano, dunque, mobilitate contro la povert , la miseria, le disuguaglianze estreme, le violazioni della dignit  umana. Ma questo non basta per nutrire fiducia nei confronti del futuro. Il passato, infatti, non   avaro di analoghe prese di posizione. Questi atti politici provano, indirettamente, che fenomeni cos  poco lusinghieri sono ancora oggi di inaudita gravit  e che la loro persistenza dopo il balzo verso la modernit  e il progresso di una grande parte del globo costituisce una spina nel cuore della nostra civilt .

Gli obiettivi in cui si articola la ‘Dichiarazione del Millennio’ riguardano la povert  di reddito, la denutrizione, l’istruzione di base, la salute e la mortalit  infantile, l’igiene e lo stato dell’ambiente. Leggendo i traguardi da raggiungere entro il 2015 si ha

l'imbarazzante sensazione che essi siano di grande modestia. Ad esempio, il primo obiettivo, stabilisce che entro il 2015 nel mondo non dovranno vivere in condizioni di povertà estrema più 800 milioni di persone – ma potrebbero essere un po' meno o un po' più a seconda degli andamenti demografici. Eppure rispetto a molti di questi obiettivi è forte il timore che non si riuscirà a realizzarli. Proprio l'inaudita gravità delle condizioni di partenza, assieme all'insufficienza delle azioni realizzate dopo la 'Dichiarazione del Millennio', danno conto di questa apparente contraddizione.

E' abbastanza sorprendente che in tempi recenti il dibattito teorico e le polemiche politiche si siano concentrate non sulle cause di fondo di fenomeni così gravi, e sui più opportuni rimedi, ma su come valutare le tendenze in atto. Cercare di stabilire, spesso sulla base di dati inattendibili e inconfrontabili, di metodologie poco rigorose e divergenti, se il mondo stia facendo marginalmente meglio oggi di un decennio fa sembra di gran lunga la questione più importante. Un autorevole economista che ha ricoperto altissime cariche al Fondo Monetario Internazionale ha scritto di recente (Fischer, 2003, p. 5):

'Quasi tutti riconoscono che il mondo potrebbe essere migliore e che c'è molto da fare per migliorarlo. Perché, allora, gran parte del dibattito è sulla questione se il mondo stia migliorando o peggiorando piuttosto che sul da fare per migliorarlo? La ragione è che il vero dibattito riguarda le politiche. La premessa implicita è che se il mondo va allo sfacelo allora le politiche che sono state seguite negli ultimi cinquant'anni probabilmente sono erranee. E se il mondo va meglio è probabile che quelle politiche siano giuste. Una questione separata è se la globalizzazione sia responsabile di quello che è accaduto'.

A questa corretta valutazione si può forse aggiungere che l'obiettivo di trovare nei dati – in particolare sulla povertà e le disuguaglianze – le ragioni del sostegno o della condanna per le politiche adottate (soprattutto quelle che hanno informato la cosiddetta *governance* globale) viene spesso perseguito con una parzialità che rende esplicito quell'obiettivo e recide i nessi che queste indagini pure potrebbero avere con la ricerca delle politiche migliori.

Il peccato più di frequente commesso è quello della impropria generalizzazione, anche se i percorsi seguiti sono diversi. Da un lato,

infatti, è molto diffusa la tendenza a basare giudizi di carattere generale su singole esperienze; dall'altro, l'individuazione di correlazioni statistiche tra dati estremamente aggregati viene presentata come prova dell'esistenza di leggi valide in qualsiasi contesto, a qualsiasi livello di disaggregazione.

Nella battaglia ideologica non si fa uso del fioretto della varietà dei casi, della diversità dei contesti, ma della sciabola della semplificazione persuasiva. Eppure un'attenta riflessione sulla varietà e la diversità, assieme a un vigile senso critico sulla capacità dei dati di parlare da soli, può rinsaldare le conoscenze e aiutare a individuare le strade più efficaci da percorrere. A questa indicazione cercheremo di attenerci nella nostra esposizione, evitando di seguire la strategia del 'diverso nelle note', di frequente adottata in questo dibattito. In base a tale strategia viene affidato alle note a piè di pagina il compito di dar conto di dati e osservazioni che contrastano con la tesi principale, nella speranza di ridurre la propria esposizione al rischio delle critiche ma non la forza persuasiva della semplificazione.

2.2. Cos'è la povertà?

Prima di affrontare il rapporto tra povertà e globalizzazione occorre misurarsi con numerosi problemi preliminari: la definizione stessa di povertà, la disponibilità e l'attendibilità dei dati, oltre che la loro confrontabilità tra paesi e nel tempo.

La questione della definizione e della misurazione della povertà e delle disuguaglianze è assai complessa, per questo motivo a essa è dedicata una specifica appendice.

Senza addentrarsi in questa sede in dettagli tecnici, peraltro non privi di importanza, occorre ricordare che sia la povertà sia la disuguaglianza vengono normalmente rilevate in termini di reddito, anche se altre dimensioni, solo debolmente legate al reddito, possono essere rilevanti. Al riguardo è significativo che da alcuni anni si utilizzino indicatori, come quello di 'sviluppo umano' proposto dalle Nazioni Unite (cfr. Appendice), più complessi e maggiormente idonei a catturare la multidimensionalità del fenomeno della povertà.

Si deve, inoltre, ricordare la distinzione tra povertà in senso assoluto e povertà in senso relativo che, ove fosse trascurata,

potrebbe generare seri equivoci. Per rilevare la povertà assoluta vengono fissati i livelli di consumo che soddisfano i bisogni minimi, indicando la composizione del paniere di beni nei diversi capitoli di spesa (alimenti, vestiario, abitazione, cure sanitarie) al di sotto dei quali si verifica una situazione di povertà tale da pregiudicare la sussistenza e l'efficienza fisica.

Si individua, poi, il reddito pari al costo del paniere di beni necessario a questo fine. Le persone che godano di un reddito inferiore a tale livello sono considerate povere. La povertà viene allora indicata, di norma, dal *numero delle persone* che, in assoluto o in proporzione della popolazione, hanno redditi inferiori al livello di 'sussistenza' (*headcount method*). Le stime del numero dei poveri sono particolarmente sensibili alla linea della povertà. Spesso, nei confronti internazionali, si fissa al livello di 1 dollaro al giorno tale linea (e si tiene conto del fatto che il potere d'acquisto di un dollaro è molto diverso in aree differenti): si tratta, come è evidente, di una linea estremamente bassa. Ma è soprattutto con riferimento a questa concezione della povertà che presenteremo i nostri dati.

L'altra misura della povertà, quella relativa, poggia sull'ipotesi che le necessità della vita – e lo stato di povertà, che non consente di soddisfarle – sono concetti intrinsecamente relativi, oltre che multidimensionali. Se si è generalmente d'accordo sulla natura relativa del concetto di povertà, vi è divergenza sui metodi di misurazione della povertà relativa. In linea di principio, considerare la povertà in termini relativi implica la comparazione in un dato tempo e in un dato luogo fra il reddito di alcuni individui (o famiglie) e quello di altri individui (o famiglie). Un primo modo per effettuare questa comparazione è quello di rapportare il reddito di ciascuno al reddito medio o mediano della collettività di appartenenza. Si può allora stabilire che, ove tale rapporto sia inferiore ad un dato valore (ad esempio, 50%), si verifichi una situazione di povertà (relativa).

Alla nozione di povertà assoluta e in particolare a quella basata sulla disponibilità di 1 dollaro al giorno come rigido discrimine sono state mosse diverse critiche, come si afferma anche in Appendice.

Un aspetto che deve essere sottolineato è il seguente: utilizzando la nozione di povertà assoluta si esclude che, almeno in un orizzonte temporale non brevissimo, la definizione di chi è povero muti in funzione di cambiamenti esterni, a iniziare da quelli connessi alla crescita economica complessiva. Ciò implica, in altri termini, che se

un paese o un'area conoscesse nel suo complesso una crescita molto sostenuta questo non inciderebbe in alcun modo sul criterio utilizzato per individuare i poveri e ciò renderebbe assai più probabile che l'effetto della crescita complessiva sia quello di ridurre il numero di poveri. Questo punto riveste molta importanza nell'esame dei dati che presenteremo.

Nella rilevazione della povertà a livello mondiale la definizione normalmente adottata, sulla base degli studi condotti da diversi enti delle Nazioni Unite e soprattutto dalla Banca Mondiale, è costituita dal numero di persone che vivono con meno di 1 dollaro (o, anche, di 2 dollari) al giorno, calcolato in termini di Parità di Potere di Acquisto (Ppa). A questa definizione si riferiscono i dati che seguono.

2.3. La povertà estrema nel mondo

I dati disponibili non godono di un elevato grado di attendibilità; in particolare, per molte ragioni non è possibile disporre di dati ufficiali certi. Tuttavia, sembra acquisito che nel corso degli ultimi cinquant'anni la percentuale di popolazione povera nel mondo sia notevolmente diminuita passando dal 55% circa del 1950 al 23,2% del 1999. La gran parte dei progressi si sono avuti prima degli anni '90 ma anche nell'ultimo decennio la caduta è continuata a ritmi spediti. Il dato del 1990 era, infatti, superiore di quasi 6,5 punti percentuali a quello del 1999.

A causa della crescita della popolazione mondiale, il numero assoluto di poveri, mostra, però, un andamento assai meno favorevole nel corso degli ultimi cinquant'anni. Ma tra il 1990 e il 1999 si sarebbe comunque verificata una diminuzione di circa 120 milioni di unità, pari approssimativamente al 10%.

Per effetto di queste tendenze si ritiene che nel 1999 fossero poco meno di 1 miliardo e 200 milioni le persone che disponevano di meno di 1 dollaro al giorno e circa 2,8 miliardi quelle con un reddito inferiore ai 2 dollari al giorno (Undp, 2003). Una situazione che spiega ampiamente le prese di posizione delle massime istituzioni mondiali che sono state ricordate in precedenza.

2.3.1. Andamenti disuguali

Una lettura più approfondita dei dati rivela, però, realtà disomogenee, tendenze contrastanti e apre, così, ampi varchi al dibattito interpretativo nel quale si confrontano, in particolare, gli ottimisti, spesso sostenitori acritici della globalizzazione e i pessimisti, altrettanto spesso fermi avversari della globalizzazione. Il rischio principale è quello di trasformare un faticoso impegno di conoscenza rispetto a un aspetto così dolente della nostra contemporaneità in uno scontro, tanto acceso quanto superficiale, tra opposte e granitiche fazioni.

Gli andamenti aggregati ricordati in precedenza, scaturiscono, in effetti, da dinamiche assai differenziate tra i vari paesi e tra le grandi aree geografiche in cui è possibile dividere il mondo. La definizione adottata è così severa da fare sì che i poveri siano praticamente assenti nei paesi avanzati dell'Occidente; naturalmente una definizione più aperta a una concezione relativa della povertà permetterebbe di individuare un consistente numero di poveri anche nei paesi avanzati. Comunque il miliardo di persone e più che dispone di meno di 1 dollaro al giorno si concentra nei paesi privi di sviluppo o in via di sviluppo.

Tra le grandi regioni del globo, nel 1999 era l'Asia Meridionale quella nella quale viveva il maggior numero di poveri: 488 milioni (cfr. Tab. 2.1). Seguono l'Africa Sub-Sahariana, l'Asia Orientale nel suo complesso (cioè con la Cina) e l'America Latina.

In termini dinamici, con riferimento cioè all'intero decennio, il primo aspetto da sottolineare è la straordinaria riduzione del numero di poveri in Cina, passati dai 376 milioni del 1990 ai 222 del 1999, quindi con un calo di oltre 150 milioni. Riduzioni notevoli si sono avute anche in un altro grande paese asiatico: l'India. In entrambi i paesi la crescita economica è stata straordinariamente sostenuta, con tassi medi annui di oltre l'8% per la Cina e di circa il 6% per l'India.

Tabella 2.1**I poveri nel mondo per aree geografiche, 1987-1999**

	Persone che vivono con meno di 1 dollaro al giorno (milioni)			Persone che vivono con meno di 1 dollaro al giorno (%)		
	1987	1990	1999	1987	1990	1999
Asia Orientale e Pacifico	418	486	279	26,6	30,5	15,6
Asia Orientale e Pacifico esclusa Cina	114	110	57	23,9	24,2	10,6
Europa e Asia Centrale	1	6	24	0,2	1,4	5,1
America Latina e Carabi	64	48	57	15,3	11,0	11,1
Medio Oriente e Africa Settentrionale	9	5	6	4,3	2,1	2,2
Asia Meridionale	474	506	488	44,9	45,0	36,6
Africa Sub-Sahariana	217	241	315	46,6	47,4	49,0
Totale	1.183	1.292	1.169	28,3	29,6	23,2
Totale esclusa Cina	880	917	945	28,5	28,5	25,0

Fonte: WB, Global Economic Prospects 2003 (in Fischer, 2003, p. 8)

Se si escludesse la Cina la percentuale di poveri risulterebbe ugualmente in calo nel decennio di 3,5 punti percentuali ma il loro numero sarebbe in crescita di 28 milioni per effetto del peggioramento in alcune aree. In particolare, nell'Africa Sub-Sahariana i poveri sono cresciuti al ritmo di sette milioni all'anno nell'intero decennio, ma evoluzioni negative si sono avute anche in numerosi paesi in precedenza facenti parte dell'Unione Sovietica. In particolare, il numero di persone che vivono con meno di 2 dollari nell'Europa Centrale e Orientale è più che triplicato nel corso del decennio, passando da 31 a 97 milioni (Undp, 2003) e in alcuni paesi come la Bulgaria e la Romania la loro incidenza raggiunge il 20% della popolazione, anche se la diffusione dell'economia sommersa obbliga a prendere con cautela questi dati. Appare, però, indiscutibile che in molte zone rurali le condizioni di vita siano drammaticamente

peggiorate. Va anche considerato che i dati relativi all'America Latina, di sostanziale progresso fino al 1999, non tengono conto delle recenti, drammatiche vicende argentine.

Andamenti assai diversificati tra paesi risultano anche da dati relativi al reddito. Alcuni paesi hanno mostrato una grande dinamica nel reddito *procapite*: oltre alla Cina e all'India già citate, il Vietnam, il Mozambico, il Botswana tra gli altri. Ma nello stesso periodo 54 paesi sono diventati più poveri in termini di reddito *procapite*: 20 sono collocati nell'Africa Sub-Sahariana, 17 in Europa Orientale, 6 in America Latina e 6 in Asia. Ciò permette di affermare che gli anni '90 per alcuni sono stati di euforia, per altri di 'disperazione' (Undp, 2003). Le enormi differenze avutesi in paesi talvolta collocati nella stessa area geografica, pone seri problemi interpretativi sui quali si tornerà in seguito.

Preoccupa in particolare il fatto che in 37 dei 67 paesi di cui si dispone di dati il tasso di povertà è cresciuto (Undp, 2003, p. 21) e spesso si tratta di paesi che avevano condizioni di partenza molto basse. Per questi paesi la speranza di centrare gli obiettivi di civiltà minima fissati negli accordi del Millennio si è fatta in questi anni più esile. Se si continuerà a procedere a questo ritmo, la povertà non sarà dimezzata per il 2015, come prevede il primo obiettivo, ma sarà soltanto un quarto più bassa del suo livello del 1990. Inoltre, se nulla cambiasse l'Africa Sub-Sahariana raggiungerebbe quel risultato non prima del 2147 e dovrebbe attendere il 2165 per centrare gli obiettivi relativi alla mortalità infantile.

I dati disponibili rivelano, inoltre, la presenza di tendenze molto diverse all'interno dei vari paesi e la possibilità di un'espansione locale della povertà anche in paesi ove nel complesso il fenomeno risulta il calo (Undp, 2003, p. 69). Anche in Cina si ritiene che le aree rurali – che sono quelle ove si concentra il 70% dei poveri del mondo – abbiano beneficiato molto poco della crescita del paese, così le donne rispetto agli uomini e le persone più istruite rispetto alle meno istruite. Le condizioni per fuoriuscire dalla povertà non si presentano dunque in modo omogeneo a tutti gli individui. Le conoscenze dei fattori che dominano a questo riguardo sono ancora troppo frammentarie.

2.3.2. La povertà in Cina: qualche approfondimento

Si è già ricordato che gli andamenti della povertà in Cina e in India, due paesi che assommano circa il 40% della popolazione mondiale, sono decisivi per le dinamiche complessive. Se si considera che nel 1990 qui era concentrato il 60% dei poveri si comprenderà quale rilevanza abbia una riduzione anche limitata della percentuale di poveri in questi due paesi. Il contesto istituzionale nel quale si è realizzato lo straordinario processo di crescita di questo paese è assai singolare, ancorché non dissimile da quello del Vietnam. Pur in assenza di una delle condizioni considerate di norma indispensabili per creare un assetto istituzionale favorevole alla crescita – cioè l'estesa affermazione di sistemi privati di diritti di proprietà – la Cina ha creato condizioni estremamente favorevoli alla crescita economica, in particolare provvedendo con il cosiddetto *'dual track system'* a fornire i necessari incentivi all'iniziativa privata.

La riduzione di povertà in Cina è concentrata nel periodo 1993-1996. Questo ha fatto nascere dubbi sull'attendibilità dei dati ufficiali. Infatti, mentre nel triennio 1993-1996 la percentuale di poveri è caduta dal 29 al 17% (circa 140 milioni di persone, oltre 100 mila persone al giorno) in quello successivo la percentuale è rimasta stabile e in quello precedente il calo è stato assai più contenuto (dal 32 al 29%). Tutto ciò in presenza di tassi di crescita del reddito sostanzialmente identici e in assenza di particolari interventi che possano giustificare una simile enorme differenza. Da stime basate su dati diversi risulterebbe che il calo della povertà è stato soltanto 1/4 di quello ufficiale (è il caso dei dati relativi alla povertà rurale raccolti dal Ministero dell'Agricoltura cinese) o, comunque, assai inferiore¹⁰.

Sarebbe utile disporre di studi più accurati come quelli che invece sono stati effettuati in India. Qui indagini condotte da autorevoli studiosi su dati relativi al consumo, portano alla conclusione che effettivamente in quel paese la riduzione di povertà è stata molto

¹⁰ Khan e Riskin (2000, cit. da Vandemoortele, 2002, p. 383) riferiscono dei risultati di ricerche condotte su interviste da parte dell'accademia cinese di scienze sociali secondo cui si sarebbe avuto tra il 1988 e il 1995 un rallentamento nella riduzione della povertà rurale a fronte di un aumento della povertà urbana.

consistente. In particolare, Deaton (2002a, 2002b) mostra che la povertà è caduta in India nel corso degli ultimi 20-30 anni senza trovare però prova del fatto che il processo sia stato significativamente influenzato, in un senso o nell'altro dalle riforme pro-mercato attuate nel 1991.

Con riferimento al nesso tra crescita e povertà in Cina alcuni autori sottolineano la rilevanza di altri fattori, in particolare quelli demografici che hanno determinato una riduzione dell'ampiezza dei nuclei familiari (Vandemoortele, 2002). L'obiettivo di chi? è quello di diminuire l'importanza della crescita nella riduzione della povertà. Ma è difficile negare che la crescita del reddito *procapite*, specie quando è così sostenuta, possa contribuire a ridurre la povertà. Naturalmente ciò vale se quest'ultima è definita in termini assoluti e quindi invariante rispetto alla stessa crescita del reddito medio. Inoltre, per esprimersi pienamente sulla questione occorrerebbe anche disporre di uno schema interpretativo che consenta di stabilire quali legami sussistano tra il processo di crescita e i cambiamenti indicati come responsabili della riduzione della povertà. Ad esempio, le modifiche nelle strutture dei nuclei familiari possono essere anche viste come la conseguenza del processo di crescita (sebbene non direttamente del semplice aumento del reddito *procapite*).

2.3.3. Povertà, globalizzazione e disuguaglianza

Come mostrano le definizioni adottate, tra povertà assoluta e disuguaglianza non vi sono nessi certi e univoci. Una prova chiara in tal senso la fornisce proprio la Cina ove alla straordinaria riduzione della povertà si è accompagnata una significativa tendenza alla crescita della disuguaglianza. La maggiore creazione di ricchezza ha permesso a un crescente numero di individui di solcare la rigida linea della povertà estrema ma ha fatto anche sì che le distanze tra i più ricchi e i più poveri si ampliassero.

Naturalmente, questa non è una legge inesorabile. Altri paesi hanno distribuito i frutti della crescita in modo tale da far coesistere la riduzione della povertà con la costanza, se non proprio con la riduzione, della disuguaglianza. Il Vietnam costituirebbe un esempio al riguardo (WB, 2002). Tra i fattori rilevanti vi è, naturalmente, la situazione di partenza e quest'ultima in Cina era caratterizzata da una

disuguaglianza nei redditi così contenuta che difficilmente avrebbe potuto sopravvivere a un impetuoso processo di crescita come quello che ha conosciuto questo immenso paese.

Indipendentemente dai suoi effetti sulla disuguaglianza la crescita economica è vista da molti, lo si è già detto, come una condizione essenziale per la riduzione della povertà. Nelle versioni più semplici la tesi si impernia sulla convinzione che una volta attivato il processo di crescita economica si potrà contare sugli immancabili effetti di diffusione e di trascinarsi del progresso per debellare la deprivazione e la sofferenza. Inoltre, l'integrazione economica, cioè la partecipazione all'economia globalizzata, è da molti considerata la più importante e la più efficace condizione per attivare il processo di crescita. Dunque, tra globalizzazione e riduzione della povertà, attraverso l'attivazione della crescita vi sarebbe un nesso positivo.

Benché le questioni sollevate da questa interpretazione siano assai complesse – e di ciò sono ben avvertiti i suoi più consapevoli sostenitori – non è difficile assistere a tentativi di provare la sua correttezza in base a associazioni troppo semplici e troppo ingenui di dati. I difensori della globalizzazione come condizione essenziale di affrancamento dalla povertà sottolineano, così, il fatto che la Cina e l'India hanno scelto di integrarsi nell'economia mondiale e considerano questa una prova della validità delle proprie tesi.

Più in generale, si è cercato di mostrare che la povertà si è ridotta nei paesi che hanno accettato la sfida della globalizzazione e si è, invece, fatta più acuta in quelli che hanno preferito restare chiusi in un dannoso protezionismo.

La Tab. 2.2, ripresa da un rapporto pubblicato sotto l'egida della World Bank (WB, 2002), è costruita per dare conforto a questa tesi. In essa i Pvs vengono distinti tra 'globalizzati' e 'non globalizzati' e si mostra che, tra il 1993 e il 1998, nei primi i poveri sono diminuiti di oltre 120 milioni mentre nei secondi sono aumentati di 17 milioni.

Tabella 2.2		
La povertà nei Pvs 'globalizzati' e 'non globalizzati', 1993-1998		
	Poveri nel 1993	Poveri nel 1998
Pvs globalizzati	886 milioni	762 milioni
Pvs non globalizzati	420 milioni	437 milioni
Totale	1306 milioni	1199 milioni
Fonte: Ricostruzione su dati contenuti in WB (2002, pp. 49-50)		

Tra i diversi difetti di questo tipo di analisi vi è quello di nascondere, nella loro estrema aggregazione, differenze importanti che dovrebbero essere trattate come fonti preziose di arricchimento della conoscenza, invece che come elementi algebrici confusi in una media che di attraente ha soprattutto la conformità con la tesi che si intende sostenere.

In particolare, si rischia nuovamente di commettere un peccato di 'eccesso di generalizzazione' quando si implica l'esistenza di un sistematico legame tra globalizzazione e crescita. La questione è assai complessa e su di essa si tornerà in seguito ma analisi accurate di paesi con esperienze di successo nella crescita e nella riduzione della povertà suggeriscono che questo virtuoso percorso era stato imboccato già prima che l'economia si aprisse all'integrazione internazionale. Queste sembra essere avvenuto proprio in Cina oltre che, per riferirsi a un caso assai diverso, nelle Mauritius (Rodrik, 2003).

2.3.4. Altri indicatori di povertà umana

Riferirsi in modo esclusivo al reddito per individuare le condizioni di povertà umana e di deprivazione è certamente insoddisfacente. Per questo si fa ricorso ad indicatori più complessi quali l'indice di sviluppo umano, Isu (cfr. Appendice) che considera, oltre al reddito *procapite*, anche la speranza di vita e l'istruzione di base della popolazione. Correlato all'Isu è l'indice di povertà umana che lo rappresenta, sostanzialmente, in negativo: persone che hanno speranza di vita inferiore ai 40 anni, percentuali di analfabeti sulla popolazione, e così via.

L'Isu, che in genere cresce, nel corso degli anni '90 è diminuito in 21 paesi, mentre nel decennio precedente solo 4 paesi avevano mostrato questa preoccupante tendenza (Undp, 2003, p. 61). Se questo dato non è sufficiente per trarre conclusioni generalmente negative – in fondo nel lungo periodo l'alfabetizzazione è cresciuta e così anche la speranza di vita – esso segnala che i motivi di preoccupazione non mancano.

Si è già osservato che le tendenze in atto, anche le più recenti, rischiano di mettere in pericolo il raggiungimento degli obiettivi fissati nella Dichiarazione del Millennio. In alcuni casi le dinamiche verso il miglioramento hanno perso vigore, in casi più gravi si è assistito a una vera e propria inversione di tendenza. Rispetto all'istruzione primaria, gli obiettivi che si pensava di conseguire entro il 2000 sono stati spostati ora al 2015; la mortalità di bambini di meno di 5 anni ha rallentato la propria corsa alla diminuzione e tendenze analoghe si registrano, in aggregato, rispetto alla mortalità delle partorienti, alla malnutrizione dei bambini, all'accesso all'acqua potabile e alla disponibilità di strutture sanitarie di base (Undp, 2003, p. 74-75.)

Ma al di là dei dati aggregati colpisce, anche in questo caso, la varietà di esperienze.

In 19 paesi più di una persona su 4 soffre la fame e la situazione non migliora. In 14 paesi i tassi di mortalità infantile sono cresciuti negli anni '90 e in 7 paesi il 25% circa dei bambini non raggiungerà i 5 anni di età. In 9 paesi oltre il 25% della popolazione non ha accesso a fonti idriche potabili e la situazione non migliora. In 15 paesi più di una persona su 4 non ha accesso a strutture sanitarie adeguate e non ci sono segni di miglioramento.

Per converso, in Ghana la percentuale di persone che soffrono di denutrizione è passata dal 35 al 12% e in Mozambico, dove si è avuta un'elevata crescita del reddito *procapite* in seguito alla stabilizzazione politica, dal 69 al 55%. In Mali, Senegal e Benin sono molto cresciute le iscrizioni alle scuole primaria, in Mauritania si sono avuti significativi progressi nell'uguaglianza di genere soprattutto rispetto all'istruzione, e la mortalità infantile è caduta in Guinea, Malawi, Niger, Laos e Bangladesh. In Costa d'Avorio e Mali si sono avuti miglioramenti nell'accesso all'acqua e in Ghana e Senegal nelle strutture sanitarie (Undp, 2003, p. 67).

La disomogeneità delle forze in atto si manifesta anche all'interno dei paesi: in numerosi casi l'andamento aggregato nazionale nasconde situazioni fortemente diversificate che tendono a penalizzare le aree rurali, le donne e coloro che percepiscono redditi più bassi. In particolare, le differenze tra ricchi e poveri per quello che riguarda la speranza di vita e l'istruzione restano rilevanti anche quanto questi indicatori mostrano rassicuranti tendenze al miglioramento.

Per fare fronte ad alcuni dei drammatici problemi elencati in precedenza basterebbe davvero poco. Secondo alcune stime, più di 300.000 bambini al giorno – 10 milioni all'anno – muoiono di malattie che potrebbero essere prevenute (Undp, 2003, p. 27). Basterebbero zanzariere nei letti, antibiotici e rispetto di misure igieniche essenziali, ma la povertà diventa un ostacolo insormontabile. Anche le numerose morti per malattie come la tubercolosi e la malaria che si avvicinano in totale ai 3 milioni potrebbero con facilità essere ridotte. In altri casi, gli interventi richiesti sono decisamente più complessi e sicuramente al di là della portata dei paesi poveri. Si pensi ai 40 milioni di persone (su un totale mondiale di 42) affetta da Hiv/Aids che vivono in paesi poveri. Fare in modo che questa terribile malattia non continui a ridurre drammaticamente le speranze di vita in moltissimi paesi non è facile. Anche per l'intreccio tremendo tra malattia e povertà, che ha inquietanti e imprevedibili risvolti.

Ad esempio, l'Uganda si è proposta di combattere l'Aids anche con la diffusione di circoli che aiutino ad affermare la castità come costume di vita. Dall'Occidente più avanzato sono venuti apprezzamenti per questa strategia. Sfortunatamente la possibilità di attuarla è largamente impedita dalla povertà che spinge molte

ragazze anche giovanissime ad accettare rapporti rischiosi in cambio di un minimo per sopravvivere¹¹.

Di fronte a queste tendenze la strategia più razionale per ottenere consistenti progressi sembra quella di concentrare l'attenzione sui paesi nei quali i diversi indicatori risultino particolarmente bassi e non vi siano segnali di sufficiente dinamismo. Opportunamente l'Onu definisce questi paesi come quelli a massima priorità: sono 31 in totale e 25 di essi si trovano nell'Africa Sub-Sahariana. L'auspicio è che si trovino i modi per replicare alcuni dei casi di rapido progresso che in passato non sono mancati. Ad esempio, in Sri Lanka la speranza di vita negli anni '50 aumentò rapidamente e in Botswana le iscrizioni alle scuole sono aumentate enormemente tra gli anni '60 e '80. Ma è indispensabile disporre di analisi e strategie adeguate.

2.4. Le cause della povertà nei Paesi in via di sviluppo

Malgrado i tentativi di fornire spiegazioni semplici, un fenomeno complesso come la povertà estrema nel mondo ha molte cause, spesso specifiche, spesso variamente intrecciate tra loro. In alcuni casi esse rinviano ad avvenimenti recenti ma è anche possibile riconoscere l'influenza di vicende storiche assai distanti nel tempo, ancora capaci di condizionare i processi economici e politici, le evoluzioni culturali.

Un elenco disordinato e incompleto include il percorso verso l'indipendenza e l'esperienza coloniale, l'esposizione debitoria, le guerre, la frequenza di catastrofi ambientali, i regimi politici e le loro scelte, la posizione geografica e la collocazione geopolitica, la diffusione delle malattie. Spesso, come si diceva, queste cause si combinano tra loro e quando l'intreccio è particolarmente perverso l'esito è quasi certamente quello di trovarsi di fronte a un paese a massima priorità.

Le difficoltà da superare per porre rimedio a queste varie cause di povertà sono molto diverse. In generale, sistemi politici democratici e 'ben intenzionati' nei confronti della povertà possono fare molto

¹¹ Cfr. in proposito l'International Herald Tribune del 19 Agosto (2003).

per alleviare le forme più estreme di deprivazione, soprattutto se l'aiuto dei paesi ricchi non mancherà nelle forme e nelle misure necessarie. Ma in assenza di tali sistemi – qualche che ne sia la ragione – la situazione rischia di complicarsi notevolmente.

La ricerca più recente sui fattori dai quali dipende lo sviluppo economico mette in rilievo proprio l'importanza dei fattori istituzionali, considerandoli la variabile 'indipendente' decisiva, al pari e forse più della geografia (Rodrik, 2003). Tra tali fattori rientra il grado di democrazia politica. Dovrebbe allora essere una buona notizia che tra i Pvs il numero di quelli che si possono classificare come democratici è passato da 26 a 67 tra il 1985 e il 2000, grazie soprattutto alla dissoluzione dell'Unione Sovietica e ai cambiamenti intervenuti nell'America Latina. Ma, come sappiamo, c'è democrazia e democrazia.

Anche secondo le valutazioni delle Nazioni Unite soltanto 82 paesi in tutto il mondo sono 'fortemente democratici' – quindi non tutti i Pvs democratici sono compresi in questo elenco. E resta difficile comprendere quale effettivo contenuto di democrazia abbiano ad esempio le elezioni svoltesi di recente in Ruanda, un paese soltanto 9 anni fa dilaniato da un genocidio con cause etniche interne e di dimensioni non accertate, anche se il numero di morti potrebbe aver superato il milione. D'altro canto, sgomenta un po' osservare che il presidente della Liberia, da poco costretto all'esilio, noto come 'signore delle guerre' fosse stato democraticamente eletto.

Questa situazione ha, tra le altre, l'implicazione di rendere più difficile la ricerca di procedure decisionali democratiche ed efficaci all'interno delle istituzioni internazionali. Come comportarsi con paesi poveri e non democratici? Questo tema tornerà nel Cap. 6.

2.5. Le responsabilità dei paesi poveri

Nella Dichiarazione del Millennio – ma la tendenza è ben più generale – i paesi poveri vengono chiamati a una chiara assunzione di responsabilità nella lotta alla povertà e per la promozione dello sviluppo umano. I paesi ricchi vengono sgravati dalla completa responsabilità per il destino dei paesi più poveri ma a loro si chiede un'azione attenta di *partnership* per il conseguimento degli obiettivi del Millennio.

Ai paesi poveri si chiedono soprattutto sforzi per mobilitare le risorse economiche nazionali e per creare un adeguato quadro istituzionale (Undp, 2003, p. 171).

2.5.1. Le istituzioni

A quest'ultimo riguardo, la tradizionale richiesta è stata quella di tutelare nel modo più sicuro i diritti di proprietà e di promuovere una lotta durissima alla corruzione. Più di recente, soprattutto all'interno delle Nazioni Unite, si è fatta largo la convinzione che proprio la partecipazione e la democrazia siano condizioni essenziali di successo in quanto permetterebbero un maggiore controllo sui comportamenti dei governi e garantirebbero un ampliamento delle possibilità di accesso ad alcuni essenziali servizi sociali. A quest'ultimo riguardo viene spesso citata positivamente l'esperienza di Porto Alegre in Brasile, ove una più estesa partecipazione alla definizione dei bilanci comunali ha avuto l'effetto di migliorare i servizi erogati e di facilitare l'accesso agli stessi. Seguendo questa stessa linea di ragionamento si giunge anche a raccomandare il passaggio a sistemi amministrativi e politici maggiormente decentrali. In particolare, nel rapporto dell'Undp (2003, Cap. 8) si legge:

(Il governo democratico) richiede istituzioni e regole eque oltre che processi decisionali che permettano agli individui di contare e che rendano le autorità responsabili. Pertanto le istituzioni politiche che favoriscono la 'voce' dei cittadini e che accrescono la responsabilità del governo sono importanti per conseguire più velocemente gli obiettivi, anche se un programma a favore dei poveri potrebbe confliggere con gli interessi delle *élites*.

2.5.2. Le risorse finanziarie

Per quello che riguarda lo stanziamento delle risorse, molto spesso le quote di Pil che i Pvs destinano a servizi essenziali come quelli igienici, sanitari e educativi sono nettamente più basse rispetto ai paesi avanzati. Ad esempio, raramente si avvicinano a destinare il

5% del Pil alle spese sanitarie, che costituisce la percentuale minima per i paesi avanzati.

Con questi stanziamenti si resta, in generale, ben lontani dai minimi necessari per assicurare i servizi sanitari di base. Secondo il World Health Organization (Who) occorre una spesa *procapite* di circa 35-40 dollari mentre il livello medio attuale si aggira attorno ai 6 dollari. Se si considera che di gran parte di questa spesa – per una varietà di ragioni, tra le quali la mancanza di istruzione – non beneficiano i più poveri e bisogni si comprende quale sia il reale disagio di gran parte della popolazione. Appare, dunque, giustificato chiedere un maggiore impegno ai Pvs soprattutto quando le quote più consistenti del bilancio pubblico hanno la funzione di preparare gli eserciti a rovinose campagne militari.

2.6. Le responsabilità dei paesi ricchi

E' del tutto chiaro che i paesi ricchi possono fare molto per migliorare la situazione dei paesi poveri attraverso una varietà di azioni, alcune delle quali sono del tutto ovvie (aiuti finanziari, annullamento di debiti) altre un po' meno (limitazione di forme di protezione commerciale, orientamento della tecnologia e sistemi di proprietà intellettuale). Talvolta le implicazioni delle omissioni o delle azioni dei paesi ricchi per la povertà dei Pvs non sono facilmente determinabili o perfino individuabili.

Vi sono ragioni per ritenere che nel corso degli anni '90 i paesi ricchi abbiano nel complesso scelto strategie sul versante degli aiuti, dello sviluppo della tecnologia, della protezione dei propri mercati e dei diritti di proprietà intellettuale che non sono risultate vantaggiose per i Pvs. Va, però, ricordato che sul finire del decennio sono emerse tendenze leggermente più favorevoli. Esaminiamo più approfonditamente due aspetti: gli aiuti e la protezione dei mercati.

2.6.1. Gli aiuti finanziari

Nel 1970 venne fissato un ambizioso obiettivo per i livelli degli aiuti dei paesi avanzati a quelli in via di sviluppo: lo 0,70% del Pil. Nel 2001 gli aiuti sommarono a 54 miliardi di dollari, pari allo

0,22% del Pil dei paesi donatori. Undici anni prima quegli aiuti erano superiori per entità (57,6 miliardi di dollari) e, naturalmente, come quota del Pil (0,33%). Dunque nell'ultimo decennio del secolo scorso il già lontano obiettivo dello 0,70% si è ulteriormente allontanato a causa del fatto che, come quota del Pil, gli aiuti si sono ridotti di 1/3.

Tra i paesi che nel 2001 hanno contribuito di meno vi è l'Italia (solo lo 0,15% del Pil) battuta, però, dagli Stati Uniti (0,11%). Per la loro generosità si distinguono, invece, la Svezia, l'Olanda e, soprattutto, la Danimarca che supera la soglia dell'1%. Va anche sottolineato che una quota elevatissima degli aiuti italiani (92%) è di tipo vincolato, deve cioè essere destinata all'acquisto di merci e servizi prodotti nel nostro paese (Undp, 2003, p. 184), una pratica, questa, ripetutamente condannata dagli organismi internazionali.

Nel 2002 si è, però, avuta una leggera ripresa: gli aiuti complessivi hanno raggiunto i 56,5 miliardi di dollari, con un aumento del 5% rispetto all'anno precedente e i paesi avanzati hanno dichiarato di voler realizzare entro il 2006 un'ulteriore espansione di 16 miliardi di dollari. Tenendo conto del fatto che la caduta nella quota degli aiuti è concentrata nella prima parte del decennio, si può sostenere che benché i livelli restino bassi, vi è una tendenza al miglioramento dopo i primi disastrosi anni dello scorso decennio – dei quali sembra abbiano sofferto soprattutto i paesi più bisognosi concentrati nell'Africa Sub-Sahariana e nell'Asia Meridionale (Undp, 2003, Tab. 8.1).

Che si tratti di valori insufficienti lo dimostrano numerosi studi secondo i quali sarebbero in realtà necessari, per raggiungere obiettivi minimi, altri 50 miliardi di dollari. Ciò è molto di più degli impegni assunti dai paesi ricchi e determinerebbe il raddoppio del livello attuale degli aiuti.

Sachs, un noto economista, ci aiuta a inquadrare le dimensioni del problema: sarebbe sufficiente chiedere ai 400 americani più ricchi di versare come aiuti l'equivalente delle tasse risparmiare, grazie alle per loro provvide riforme della presente amministrazione, per raggiungere la considerevole cifra di 7 miliardi di dollari cioè circa la metà del totale degli aiuti aggiuntivi che il complesso dei paesi avanzati si è impegnato a versare entro il 2006¹².

¹² Sachs (2003).

Un altro noto economista, Atkinson, ha recentemente lanciato la proposta ai paesi dell'UE di elevare all'1% del Pil il proprio contributo di aiuti, tenendo presente che dopo l'allargamento questo darebbe luogo a una somma di circa 100 miliardi di euro, sufficienti a raddoppiare gli aiuti globali attuali. I contributi dei diversi paesi terrebbero conto del diverso grado di sviluppo ma questa potrebbe essere la strada per realizzare l'ambizioso obiettivo, enunciato nel Consiglio di Laeken, di fare dell'Europa una potenza che sa conciliare la globalizzazione con i valori morali e la solidarietà.

Mentre queste proposte si moltiplicano e mentre i governi si dichiarano disponibili a una maggiore generosità si leggono notizie che provano l'inadeguatezza degli aiuti: il 5 agosto scorso un'agenzia delle Nazioni Unite, la World Food Program, ha lanciato l'allarme per il Sudan paventando il rischio che si ripeta il disastro del 1998, quando morirono di fame e carestia moltissime persone. Alla guerra civile che dura da decenni e alle carestie si sono aggiunte devastanti alluvioni nelle regioni agricole a Est di Karthoum. L'appello agli *international donors* per ottenere 130 milioni di dollari (necessari per aiutare oltre 3 milioni di persone) è stato inoltrato già ad aprile, ma al momento non si è superata la soglia dei 40 milioni. Il rischio di assistere a migliaia di morti resta altissimo¹³.

Gli aiuti sono importanti ma affidarsi soltanto ad essi sarebbe sbagliato. L'esperienza insegna che ai casi di successo possono facilmente affiancarsi fallimenti clamorosi. La Banca Mondiale ci ricorda opportunamente che in diversi momenti e in diversi luoghi gli aiuti sono stati molti efficaci, completamente inefficaci e di qualunque grado intermedio di efficacia. Ciò vale non soltanto rispetto al più complesso obiettivo della promozione della crescita, ma anche per il più programmabile traguardo della lotta alla povertà. Comprendere le ragioni di questa diversità di esiti e favorire le soluzioni più efficaci è indispensabile per condurre nel migliore dei modi non tanto la lotta al sottosviluppo quanto la battaglia contro la povertà. Al riguardo sono stati compiuti importanti progressi.

Avversari del successo sono, oltre alla corruzione, i difetti di coordinamento tra i *donors*, l'assenza di servizi complementari, i vincoli che limitano la partecipazione e la crescita sul territorio e il

¹³ Ripresa dall'International Herald Tribune dell'8 agosto 2003.

grado di coinvolgimento delle popolazioni. E'anche importante privilegiare i servizi essenziali, come l'educazione di base, i servizi idrici, la sanità e l'alimentazione.

2.6.2. L'accesso ai mercati

Le forme di protezione dei propri mercati e delle proprie imprese attuati dai paesi poveri sono ancora oggi potenti ostacoli alla crescita dei paesi poveri o, almeno, di quelli tra loro che mostrano maggiore dinamismo economico.

Tra dazi, contingenti di importazioni e sussidi ai propri produttori, i paesi avanzati finiscono per erigere barriere spesso insormontabili che impediscono ai paesi poveri di cogliere appieno i benefici dei loro eventuali progressi sul terreno della produttività. La persistenza di forme estese di protezione commerciale nell'epoca della globalizzazione appare, per alcuni versi, sorprendente, soprattutto se si considerano le ripetute dichiarazioni di fiducia negli effetti della piena liberalizzazione degli scambi formulate dai responsabili politici dei paesi avanzati e dalle istituzioni internazionali.

Particolarmente negativo è il fatto che queste misure colpiscano piuttosto severamente proprio i settori nei quali i Pvs potrebbero godere di un vantaggio competitivo.

I dazi imposti alle merci provenienti da questi paesi sono nettamente maggiori rispetto a quelle provenienti da altri paesi avanzati (Undp, 2003, p. 183) e mentre si ampliano le aree di libero scambio il fatto che restino fermi i dazi nei confronti dei Pvs costituisce, di fatto, un inasprimento selettivo delle barriere tariffarie.

Oltre ai dazi svolgono un ruolo di protezione commerciale i contingentamenti alle importazioni e, soprattutto, gli ingenti sussidi agli agricoltori elargiti da tutti i paesi avanzati. Si stima che il loro ammontare complessivo sia dell'ordine di 300 miliardi di dollari all'anno, cioè circa 5 volte l'ammontare degli aiuti ufficiali allo sviluppo (Undp, 2003, p. 182-sgg.).

L'impegno a ridurre sensibilmente questi sussidi è stato assunto dai paesi avanzati in occasione della Conferenza di Doha del Wto. Tuttavia, il fallimento della più recente Conferenza di Cancun, dimostra che, almeno per ora, si è ancora lontani dall'aver trovato una soluzione soddisfacente per tutti.

Se non può essere messo in discussione che molti Pvs siano danneggiati da queste politiche protezionistiche, assai meno certo è che l'abbattimento dei dazi e la riduzione dei sussidi si traduca in un automatico vantaggio per tutti i Pvs. Si stima, infatti, che se le misure protezionistiche venissero dimezzate entro il 2015 i Pvs guadagnerebbero circa 200 miliardi di dollari. Ma ai paesi dell'Africa Sub-Sahariana ne andrebbero solo 2,4 e a quelli dell'Asia Meridionale (India esclusa) appena 3,3. Lo sviluppo di questi paesi richiede, necessariamente, altre politiche e un più mirati interventi di sostegno da parte dei paesi avanzati.

La strada dell'abbattimento delle barriere protezionistiche rischia, però, di farsi più accidentata perché il liberismo minaccia di volgere il suo lato più doloroso verso il mondo progredito. Lo sviluppo della Cina – e, in misura minore, dell'India – spaventa i paesi avanzati, soprattutto quelli che sono specializzati in produzioni ove il costo del lavoro svolge un fondamentale ruolo competitivo. La storia del progresso dei paesi Occidentali, come mostrano accurate indagini storiche, non è stata costruita in modo esclusivo sulla libertà di commercio, come del resto mostra anche quello che si è appena detto.

La varietà di esperienze al riguardo è assai ricca. Oltre 150 anni fa, List fornì un'interpretazione dello sviluppo dell'Inghilterra e della Germania in cui rivestiva un ruolo cruciale la loro abilità nel proteggere le proprie economie. Lo stesso List osservò che le lodi successivamente cantate al libero mercato potevano essere viste come un tentativo di calciare via la scala (del protezionismo) prima che altri (i Pvs) potessero usarla. Qualcuno oggi sembra impegnato in soffitta a cercare quelle vecchie scale.

La questione è, comunque, di grande importanza e richiede una capacità rafforzata di governo delle economie nel rispetto delle regole dei liberi mercati, sul versante industriale e sociale. A questo riguardo si pone un problema cruciale, sul quale si tornerà in seguito: quello del *welfare state*. I paesi emergenti normalmente dispongono di sistemi di protezione sociale poco costosi e poco sviluppati e garantiscono, quindi, minore sicurezza ai propri cittadini. Sarebbe un errore rendere questi sistemi parte del più generale processo competitivo.

Se la protezione commerciale non ha ragioni solide, la difesa dei sistemi di protezione sociale che costituiscono – al di là dei loro

difetti – un segno distintivo della civiltà dell'Occidente ne ha di ben più solide. Tuttavia, non è facile indicare soluzioni adeguate alla complessità del problema. La ragione principale sta nel fatto che il tentativo di imporre un più esteso *welfare* ai Pvs potrebbe avere l'effetto di danneggiare questi paesi, limitandone le possibilità di espansione.

Una via di uscita potrebbe essere quella di ottenere, da parte dei Pvs, l'impegno a vincolare a questo scopo i 'dividendi' della crescita, contando sul potere delle istituzioni internazionali che dovrebbe essere rafforzato in senso democratico anche per ottenere questo risultato. E' questo uno dei casi nei quali la crescita economica amplia lo spettro delle soluzioni possibili, a patto che esistano istituzioni in grado di assicurarle. Alternativamente, i paesi ricchi potrebbero condizionare i loro aiuti allo sviluppo di una efficace rete sociale, come sta avvenendo nell'UE rispetto ai paesi dell'imminente allargamento.

Il fatto che spesso l'assenza di queste reti sociali si traduca in vantaggio per un piccolo segmento della popolazione dei Pvs, con effetti di ampliamento delle disuguaglianze, fornisce ulteriori ragioni alla ricerca di soluzioni. Tutto ciò può essere visto come parte di un problema più generale: gli aiuti dei paesi avanzati devono essere condizionati, e a cosa? Su questa complessa questione torneremo nell'ultimo capitolo.

Per il momento osserviamo che i paesi avanzati possono fare molto per i Pvs – senza danneggiare troppo se stessi. Ci si può chiedere se sia più facile accrescere gli stanziamenti finanziari o imporre misure sgradite all'industria nazionale. Forse è quest'ultima la politica più difficile ad attuarsi, anche se la tendenza a ridurre il carico fiscale dei ricchi – lo si è ricordato – alla fine si traduce anche in un prosciugamento delle risorse disponibili per gli aiuti. Se questo spinga verso la necessità di un rafforzamento delle istituzioni democratiche o, piuttosto, verso altre soluzioni sarà discusso nell'ultimo capitolo.

2.7. La disuguaglianza nei redditi

In generale, l'esame dei dati relativi alla disuguaglianza nella distribuzione dei redditi presenta numerosi aspetti problematici che rendono necessaria grande cautela nella loro interpretazione.

La recente esperienza ci offre, al riguardo, un panorama assai variegato. In particolare, mentre tra i paesi avanzati è proseguito un processo di convergenza già in atto nei decenni precedenti, per i Pvs e per quelli in transizione si osservano situazioni assai differenziate. Le posizioni estreme sono costituite, da un lato, dal gruppo dei cosiddetti *'new globalizers'* i quali, inserendosi con successo nel processo di globalizzazione dei mercati e della produzione, hanno registrato elevati tassi di crescita e, dall'altro, dal gruppo dei *'least developed countries'* – contraddistinti da un'economia interna strutturalmente debole, da tassi di crescita estremamente bassi, non di rado negativi, e da un processo di marginalizzazione dal sistema economico mondiale.

Procedendo in modo sintetico è possibile individuare alcune affermazioni sulle quali vi è vasto accordo tra gli analisti e altre, invece, che danno luogo a non risolte controversie.

Largo accordo vi è attorno all'idea che la disuguaglianza tra paesi, misurata in base al semplice reddito medio *procapite*, sia cresciuta nel corso degli ultimi due decenni. Si tratta di uno sviluppo in contrasto con le predizioni di gran parte delle teorie secondo le quali avrebbe dovuto manifestarsi una tendenza alla convergenza tra paesi più ricchi e paesi più poveri.

Ugualmente ampio è l'accordo sul fatto che la disuguaglianza tra paesi risulta in diminuzione se si tiene conto della loro diversa popolazione (quindi se si 'pesano' i redditi medi *procapite* con la popolazione). La rapida crescita economica di paesi popolosissimi e relativamente poveri come la Cina e l'India spiega questa tendenza e la rende coerente con la crescente disuguaglianza nei redditi medi non 'pesati'.

Disaccordo vi è, invece, sulle tendenze della disuguaglianza a livello mondiale, cioè tra tutti i cittadini del pianeta, senza tenere conto dei confini nazionali. Per alcuni questa disuguaglianza sarebbe in aumento, per altri in diminuzione, per altri ancora sarebbe

stazionaria¹⁴. Senza entrare nel merito delle possibili ragioni di queste diverse valutazioni si deve osservare che i dati sui quali si basa questa analisi a livello mondiale sono tra i meno attendibili e ciò impone particolare cautela rispetto a questo tipo di misurazione.

Ben più sicuri e attendibili sono, invece, i dati relativi ai paesi avanzati. Anche sulle tendenze della disuguaglianza in questi paesi si è svolto un dibattito piuttosto acceso. Le conclusioni più attendibili sembrano essere che nel corso degli ultimi venti anni la disuguaglianza in quasi tutti i paesi avanzati è aumentata, talvolta marcando una svolta piuttosto radicale rispetto alle tendenze precedenti che erano di attenuazione delle disuguaglianze. Ma in molti casi questo peggioramento ha rappresentato la continuazione di processi già in atto e ciò permette di ritenere che, almeno in questi casi, la globalizzazione non possa essere considerata la principale responsabile dei fenomeni osservati¹⁵.

La Tab. 2.3 rappresenta queste tendenze in modo molto semplice. Essa, infatti, indica come è variata la quota di reddito affluito rispettivamente al 20% più povero, al 20% mediano e al 20% più ricco della popolazione tra la metà degli anni '80 e la metà degli anni '90 per 20 paesi dell'area Ocde. Il significato dei segni è evidente. Ugualmente ovvio è che siamo in presenza di un sicuro aumento delle disuguaglianze se la quota di reddito affluito al 20% più povero è diminuita (poco o molto) mentre quella del 20% più ricco si è mossa nella direzione opposta.

Come si può osservare, in 8 dei 20 paesi la disuguaglianza è inequivocabilmente aumentata e in nessuno è inequivocabilmente diminuita, anche se alcuni paesi scandinavi presenta evoluzioni positive sotto questo profilo. L'Italia spicca per avere accoppiato a un forte peggioramento della quota di reddito dei più poveri un forte aumento della quota dei più ricchi.

¹⁴ Si vedano i risultati contrastanti di Bourguignon e Morisson (2002), Chen e Ravallion (2001), Milanovic (2002), Sala-i-Martin (2002).

¹⁵ Si veda, tra gli altri, Atkinson (2003).

Tabella 2.3
Variazioni nella distribuzione del reddito tra metà degli anni '80 e metà degli anni '90, paesi Ocde

	20% Più povero	20% Mediano	20% Più ricco
Australia	=	=	=
Austria	=	=	=
Belgio	=	---	+++
Canada	=	=	=
Danimarca	+	=	-
Finlandia	=	---	+++
Francia	=	-	+
Germania	-	=	+
Giappone	-	=	+
Grecia	=	=	=
Irlanda	+	=	=
Italia	---	-	+++
Messico	=	---	+++
Norvegia	-	-	+++
Paesi Bassi	-	=	+
Regno Unito	-	-	+
Stati Uniti	=	-	+
Svezia	-	=	+
Turchia	-	---	+++
Ungheria	+	=	=

+++ : Aumento nella quota di oltre 1,5 punti %

--- : Riduzione nella quota di oltre 1,5 punti %

Fonte: Forster e Person (2002)

In conclusione, possiamo affermare che è cresciuta la disuguaglianza tra paesi (se non si tiene conto della popolazione), è cresciuta la disuguaglianza all'interno dei paesi avanzati, mentre –

soprattutto a causa della forte crescita economica della Cina – è possibile che la disuguaglianza tra i cittadini del mondo non sia aumentata. Inoltre, la povertà estrema resta consistente e si concentra in più circoscritte aree geografiche.

Ma, al di là delle variazioni intervenute negli ultimi decenni, ciò che preoccupa sono i livelli ancora estremamente alti del numero di poveri e la perdurante ampiezza nelle disuguaglianze di reddito – che, come si è detto, solo in parte rappresentano le disuguaglianze nel benessere e nelle opportunità di vivere una vita ‘decente’. Ancora più di un miliardo di persone vive in povertà estrema e le differenze nei redditi percepiti raggiungono livelli incredibili. E’ stato, ad esempio, stimato che il reddito dei 25 milioni di americani più ricchi equivale a quello di 2 miliardi di persone povere, che il 5% più ricco della popolazione ha un reddito di 114 volte superiore a quello del 5% più povero, che i 400 americani più ricchi hanno un reddito superiore a quello dei 166 milioni di abitanti della Nigeria, Senegal, Uganda e Botswana. Inoltre, se le altezze degli uomini fossero così disuguali come i redditi, allora scegliendo due individui a caso la loro differenza di altezza raggiungerebbe i 2 metri! (Milanovic, 2002)

Se guardassimo ad altri indicatori, diversi dal reddito, troveremmo situazioni non meno divaricate. Ad esempio, la speranza di vita è 77 anni negli Stati Uniti, meno di 50 nei paesi africani e addirittura sotto i 40 in quelli colpiti da Aids. Forse questo dipende anche dal fatto che negli Stati Uniti si spendono per la sanità circa 2000 dollari *procapite* contro i 10 dei paesi africani.

Questi semplici dati permettono di concludere che la lotta contro la povertà e le disuguaglianze non è certamente stata vinta e sollevano il dubbio che la ricetta per condurre a compimento questa lotta non sia stata ancora messa a punto né prima, né dopo la globalizzazione. I dibattiti più accesi riguardano non i possibili ingredienti di questa ricetta ma il tentativo di trovare nei dati sulle variazioni e le tendenze più recenti, conferme o smentite, coerenti con le proprie convinzioni teoriche, della capacità della globalizzazione di ridurre la povertà e le disuguaglianze. Esamineremo brevemente questo dibattito, anche per la molteplicità di motivi di interesse che esso presenta, ma torneremo a interrogarci sulla ricetta che ancora non abbiamo.

2.8. Crescita, povertà e disuguaglianza.

La visione prevalente circa i rapporti tra povertà, crescita e globalizzazione sono espressi in modo esemplare da Fischer (2003, p. 2):

‘La globalizzazione, il processo in atto di maggiore interdipendenza tra i paesi e tra i loro cittadini, è complesso ed ha molti aspetti. Molti dei problemi sollevati dai critici della globalizzazione sono reali. Alcuni riguardano l’economia, altri si riferiscono ad aspetti non economici della vita, ma non per questo meno rilevanti. E mentre alcuni di questi problemi derivano dal processo di integrazione globale, per altri non è così (...). Per quello che riguarda l’economia, la grande sfida è la povertà e la strada più sicura per ridurla in modo consistente è la crescita economica. I dati dimostrano chiaramente che la crescita richiede un appropriato insieme di politiche tra le quali primeggia l’orientamento verso l’integrazione globale’.

Viene, dunque, espressa con chiarezza l’opinione a noi già nota secondo cui la globalizzazione favorisce la crescita e questa riduce la povertà. Si è già avuto modo di osservare come, rispetto al primo nesso, la realtà offra una varietà di casi, alcuni che confermano questa tesi altri che sembrano smentirla. Soprattutto sembra che il processo di crescita sia sensibile a molti altri fattori, in particolare quelli istituzionali (Rodrik, 2003).

Ma è soprattutto sul secondo nesso che vorremmo qui soffermarci. Va, in primo luogo, ricordato che – nello scenario di contrapposizione ideologica in cui si svolge questo dibattito – si potrebbe essere tentati di assumere una posizione antitetica a quella di Fischer: la crescita non soltanto sarebbe inutile nella lotta alla povertà, ma finirebbe addirittura per aggravarla. Si è già avuto modo di affermare che al riguardo è decisiva la definizione adottata di povertà. Se si tratta di povertà assoluta, gli argomenti per sostenere che la crescita favorisce la riduzione della povertà si rafforzano. Si può discutere se questa sia la più rilevante definizione della povertà, tuttavia non si può negare la rilevanza della questione. I problemi, comunque, non sono lievi neanche in questo caso.

Perché il numero dei poveri ‘assoluti’ aumenti o non diminuisca mentre il reddito medio cresce occorrerebbe, come è stato osservato, che la disuguaglianza crescesse in modo smisurato (Quah, 2003, p.

41). Si tratta, dunque, di un evento assai improbabile. Tuttavia, questo non vuole di certo dire che della crescita beneficeranno tutti i poveri.

Una posizione di questo tipo sembra invece essere invece giustificata da alcuni studi (in particolare quello di Dollar e Kraay, 2000) i quali mostrano che il reddito dei poveri cresce in media quanto il reddito *procapite*. Qui si corre il rischio di commettere nuovamente un errore per eccesso di aggregazione. Sostenere che in media il reddito dei poveri cresce come il reddito *procapite* è cosa ben diversa dall'affermare che il reddito di tutti i poveri cresce come il reddito *procapite*. Alcuni poveri progrediranno più della media, altri meno, altri ancora niente affatto. Se sono soprattutto questi ultimi che ci preoccupano, dobbiamo guardarci dall'uso esteso delle medie. Infatti, potremmo avere che la varianza della crescita è altissima cosicché soltanto pochissimi poveri superano la soglia e se vi fosse un gruppo che non raggiunge mai la soglia la cosa sarebbe di per sé rilevante.

Dunque, la crescita può ridurre il numero dei poveri ma con un impatto differenziato e la domanda interessante al riguardo è: quali fattori contribuiscono a differenziarne l'impatto e l'efficacia?

Pertinenti, al riguardo, sono gli studi che cercano di stabilire quale percentuale di riduzione della povertà si associ a una certa espansione del reddito medio *procapite* (Bourguignon, 2003). Da questi studi emerge, infatti, che l'efficacia della crescita dipende dalla disuguaglianza iniziale: quanto minore è la disuguaglianza, tanto maggiore è la riduzione di povertà associata a una determinata crescita del reddito *procapite*. Si tratta di un risultato facilmente comprensibile se si ricorda come è costruito l'indice di povertà: ridotte disuguaglianze implicano che il numero di coloro che sono, dal basso, vicini alla soglia della povertà è – a parità di altre condizioni – più elevato. Questo assicura che anche una limitata partecipazione al processo di crescita potrà permettere a molti di varcare quella soglia.

Dunque, affidarsi esclusivamente alla crescita economica per battere la povertà può essere insufficiente, come riconosce ad esempio la stessa Banca Mondiale, ma la crescita è un importante ingrediente di queste strategie, soprattutto se si svolge nell'appropriato contesto istituzionale. In particolare, specifiche e ben congegnate politiche di riduzione delle disuguaglianze possono

svolgere un duplice ruolo positivo nella lotta alla povertà: direttamente e attraverso gli effetti sull'efficacia della crescita. Se poi, come risulta da molteplici studi – tra gli altri: Persson e Tabellini (1994), Temple (1999), – la riduzione delle disuguaglianze aiutasse la crescita – ma anche in questo caso occorre diffidare delle generalizzazioni – allora le politiche redistributive potrebbero avere un effetto ulteriormente rafforzato nella lotta alla povertà. La ridurrebbero direttamente, aiuterebbero la crescita, e anche l'efficacia di quest'ultima nel ridurre la povertà.

La tesi secondo cui le politiche redistributive avrebbero soltanto l'effetto di redistribuire la povertà può, dunque, essere contrastata. Ma molto resta ancora da conoscere e la speranza è che questo processo possa procedere speditamente, non condizionato da frizioni ideologiche di varia natura.

3.

Globalizzazione e disuguaglianze nei paesi avanzati: possibili nessi

3.1. Introduzione

Vi è largo consenso sul fatto che la globalizzazione comporti, almeno potenzialmente, significativi benefici per la comunità internazionale nel suo insieme in termini sia di efficienza che di crescita. Nella letteratura si pone in evidenza come il libero scambio permetta di sfruttare pienamente i vantaggi comparati e le economie di scala, renda disponibile una più ampia varietà di beni per i consumatori nazionali e, accrescendo la contendibilità dei mercati nazionali da parte delle imprese estere, assicuri maggiore concorrenza nel sistema economico. Quanto ai principali vantaggi della libera circolazione dei capitali, si rileva come essa favorisca l'allocazione ottimale del risparmio e degli investimenti a livello internazionale, consenta agli investitori una maggiore diversificazione del proprio portafoglio finanziario e, al tempo stesso, la realizzazione di più elevati tassi di rendimento aggiustati in base al rischio, aumenti il grado di concorrenza dei mercati finanziari. Nel caso specifico in cui assumono la forma di Ide, i movimenti di capitale possono inoltre rappresentare un importante canale di trasferimento delle tecnologie dai paesi avanzati verso quelli arretrati¹⁶. Nelle opportune circostanze, benefici in termini di

¹⁶ E' bene puntualizzare, tuttavia, come un'ampia letteratura, sia teorica che empirica, abbia evidenziato un insieme di ragioni che inducono a respingere la tesi secondo cui la piena liberalizzazione dei movimenti di capitali in ogni caso conduca ad una più efficiente allocazione delle risorse e accresca il benessere sociale. In realtà, la possibilità che forme di fallimenti del mercato compromettano l'efficienza allocativa e che le distorsioni ad esse riconducibili risultino amplificate come conseguenza dell'apertura internazionale è di norma più elevata nel caso dei mercati finanziari che in quello dei beni e dei servizi. Ciò risulta particolarmente vero in relazione al contesto dei paesi emergenti.

maggior efficienza nell'allocazione delle risorse possono altresì derivare dalla riduzione delle restrizioni ai flussi migratori.

E' altrettanto evidente, tuttavia, come la globalizzazione non sia un processo privo di rischi e di costi sociali. Essa, in particolare, è un fenomeno – come viene spesso osservato – che genera *winner* e *losers* sia tra i diversi paesi che all'interno dei singoli paesi. Infatti, i potenziali benefici riconducibili all'espansione degli scambi di beni e servizi e all'aumentata mobilità dei fattori tendono a distribuirsi in modo assai difforme. Ciò sia tra i diversi paesi e le diverse aree economiche, sia tra le diverse componenti della società all'interno dei singoli paesi e delle singole aree economiche.

Riguardo al fenomeno delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito tra paesi, la recente esperienza ci offre un panorama assai variegato. In particolare, mentre tra i paesi avanzati è proseguito un processo di convergenza già in atto nei decenni precedenti, per i Pvs e per quelli in transizione si osservano situazioni assai differenziate. Le posizioni estreme sono costituite, da un lato, dal gruppo dei cosiddetti *'new globalizers'* i quali, inserendosi con successo nel processo di globalizzazione dei mercati e della produzione, hanno registrato elevati tassi di crescita ed hanno realizzato un processo di convergenza verso i paesi avanzati e, dall'altro, dal gruppo dei *'least developed countries'* contraddistinti da un'economia interna strutturalmente debole, da tassi di crescita estremamente bassi, non di rado negativi, e da un processo di marginalizzazione dal sistema economico mondiale – i quali hanno sperimentato una crescente divergenza nei livelli di reddito dai paesi ricchi.

Il fenomeno delle disuguaglianze tra paesi e aree economiche e le sue cause – oggetto di approfondimento in altre parti del rapporto – non saranno trattati in queste pagine che, invece, saranno dedicate all'esame dei nessi tra globalizzazione, povertà e disuguaglianze all'interno dei singoli paesi. In particolare, l'attenzione si focalizzerà sulla recente esperienza dei paesi industrializzati.

In queste pagine verranno in primo luogo presentati i contenuti del dibattito sul controverso tema dell'incidenza del processo di integrazione economica internazionale, soprattutto con l'area dei Pvs, tra le cause che hanno favorito, nei paesi industrializzati, le disuguaglianze nei redditi, la divaricazione dei salari a danno dei lavoratori meno qualificati e il diffondersi di condizioni di maggior incertezza e instabilità sul lavoro.

Successivamente, si illustreranno i possibili meccanismi attraverso i quali gli scambi di merci e servizi e la mobilità dei fattori della produzione possono influenzare la distribuzione del reddito all'interno di un paese, alla luce, rispettivamente, della teoria *standard* del commercio internazionale e delle cosiddette 'nuove teorie'.

Infine, sulla base sia degli sviluppi del dibattito teorico che delle risultanze delle numerose indagini empiriche, si trarranno alcune conclusioni sul rispettivo ruolo dei fattori interni e di quelli internazionali, nella spiegazione delle ricordate tendenze in atto riguardo alla distribuzione del reddito, alla dinamica dei salari e alle condizioni di sicurezza e stabilità nel lavoro. Si formuleranno altresì alcune riflessioni sulle implicazioni di politica economica riconducibili a tale problematica.

3.2. I termini del dibattito

Quanto alla possibilità che i benefici della globalizzazione si distribuiscano in modo assai difforme all'interno dei singoli paesi, è in atto un acceso dibattito nei paesi avanzati sull'effettivo ruolo dell'apertura delle economie, tra i fattori che hanno contribuito a determinare, al loro interno, alcune preoccupanti tendenze manifestatesi a partire dagli inizi degli anni '80 circa. In particolare, in numerosi paesi dell'Ocde si è assistito ai seguenti fenomeni: la stagnazione del livello medio dei salari reali; il peggioramento del differenziale retributivo dei lavoratori meno qualificati nei confronti di quelli più qualificati, soprattutto in Inghilterra e negli Stati Uniti¹⁷; tassi di disoccupazione mediamente più elevati per i lavoratori *unskilled*, specialmente in quei paesi dell'Europa continentale dove prevalgono condizioni di maggiore rigidità sul mercato del lavoro; il diffondersi di condizioni di più elevata instabilità ed insicurezza sul lavoro¹⁸.

¹⁷ Per una recente indagine sulla dinamica dei differenziali salariali nelle diverse aree economiche del mondo, si veda Freeman e Oostendorp (2000).

¹⁸ In generale, l'aumento delle disuguaglianze nei redditi riconducibile a quanto appena ricordato si pone in netto contrasto con la loro tendenza a ridursi progressivamente o a mantenersi stabili nel periodo compreso tra la seconda metà degli anni '40 e la fine degli anni '70.

Tra gli argomenti invocati con maggiore frequenza per sostenere che la globalizzazione sarebbe causa di maggiori rischi in termini di insicurezza ed instabilità sul lavoro, frequente è il riferimento al fatto che la progressiva apertura delle economie e la conseguente più intensa esposizione delle imprese di un paese alla concorrenza estera abbiano fatto lievitare sensibilmente i costi sociali dei processi di ristrutturazione e riconversione industriale resi necessari in misura sempre maggiore dal manifestarsi di mutamenti nei vantaggi comparati sui mercati internazionali. In presenza di imperfetta mobilità intersettoriale del lavoro, allorché quindi il trasferimento di risorse dai settori in contrazione verso quelli in espansione, all'interno del medesimo paese, può comportare tempi non necessariamente brevi, vi è una maggiore probabilità di restare, sia pure temporaneamente, disoccupati. Per quanto attiene, in particolare, ai continui aggiustamenti strutturali nei paesi avanzati sollecitati dalla graduale affermazione dei Pvs nel mercato mondiale di manufatti, non si è mancato di far notare che essi sarebbero prevalentemente circoscritti ai settori a basso contenuto tecnologico e ad alta intensità di lavoro scarsamente qualificato. Anche questo aspetto, dunque, contribuirebbe a dare forza alla tesi secondo cui i risvolti negativi della globalizzazione si distribuirebbero in modo assai difforme all'interno di una società. Sempre sul tema dei mutamenti strutturali del sistema produttivo dei paesi avanzati, l'integrazione economica con i Pvs viene indicata tra le cause del processo di deindustrializzazione – la costante riduzione, cioè, della quota degli occupati nel settore manifatturiero rispetto all'occupazione complessiva – in atto in molti di quei paesi, a partire prevalentemente dai primi anni '70.

Il radicarsi del convincimento che la globalizzazione, soprattutto nella forma di una crescente integrazione con i Pvs, abbia alimentato crescenti rischi in termini di insicurezza e instabilità, abbia aggravato le disuguaglianze ed abbia stimolato l'emersione di nuove aree di povertà ha contribuito significativamente all'erosione del consenso di ampi settori dell'opinione pubblica dei paesi avanzati per la prosecuzione di politiche di liberalizzazione commerciale. In questi paesi è altresì sempre più condivisa la preoccupazione che –

analogamente al dilatarsi dell'interscambio commerciale – anche l'espansione dei flussi di Ide verso i Pvs e i flussi migratori da essi provenienti abbiano di fatto concorso a rafforzare tali tendenze negative. Proprio a causa dei conflitti distributivi che essa può generare, da parte di molti si teme che la globalizzazione, in prospettiva, costituisca una minaccia per la coesione sociale e la stessa stabilità politica nell'area dei paesi ricchi.

3.3. Globalizzazione e distribuzione del reddito nella teoria *standard* del commercio internazionale

E' ampiamente condivisa la tesi secondo cui i fenomeni sopra ricordati, evidenziatisi nei paesi avanzati, come la stagnazione e, talvolta, il declino dei salari reali dei lavoratori meno qualificati, l'ampliarsi del differenziale retributivo tra questi lavoratori e quelli maggiormente qualificati e la presenza di tassi di disoccupazione per i primi mediamente più elevati che per i secondi sarebbero riconducibili in larga misura alla costante riduzione della domanda di lavoro non qualificato, in rapporto a quello qualificato, che ha caratterizzato quei paesi nel corso degli ultimi due decenni. In particolare – come è stato puntualizzato da Freeman (1995, p. 19) – la riduzione della domanda relativa di lavoro scarsamente qualificato avrebbe prevalso 'sul declino di lungo periodo dell'offerta relativa di questa categoria di lavoratori'. Ai fini di poter valutare i collegamenti intercorrenti tra la globalizzazione e l'aumento delle disuguaglianze nelle retribuzioni nei paesi avanzati, una vasta letteratura, sia teorica che empirica, ha indagato i vari meccanismi tramite i quali il processo di integrazione economica internazionale, soprattutto con l'area dei Pvs a bassi salari, può avere contribuito a questa progressiva riduzione della domanda relativa di lavoro *unskilled*.

Per quanto concerne il ruolo dell'integrazione commerciale, soprattutto con l'area dei Pvs, l'analisi è stata condotta facendo ampio ricorso alla teoria *standard* del commercio internazionale (modello di Heckscher-Ohlin, teorema del pareggiamento dei prezzi dei fattori, teorema di Stolper-Samuelson, teorema di Rybczynski). In base a tale teoria – come è noto – il libero scambio tra paesi come quelli avanzati, che dispongano di una dotazione relativamente più

abbondante di lavoro qualificato, e paesi come quelli in via di sviluppo, che siano invece relativamente più dotati di lavoro non qualificato, condurrebbe, all'interno dei primi, ad una riduzione del prezzo relativo dei beni che utilizzino in proporzione maggiore il lavoro *unskilled*.

Di conseguenza, i paesi avanzati sarebbero indotti a specializzarsi nella produzione e nell'esportazione di beni che usano in misura relativamente maggiore lavoro qualificato, a scapito della produzione di beni ad alta intensità di lavoro non qualificato di cui diverrebbero importatori. La modificazione della composizione della produzione tra le due categorie di beni, dovuta all'apertura al commercio internazionale, provocherebbe, sempre in quei paesi, una contrazione della domanda relativa di lavoro non qualificato.

Da ciò discenderebbe, *ceteris paribus*, una spinta verso la riduzione sia del salario relativo che di quello assoluto reale dei lavoratori *unskilled* oppure, in presenza di rigidità salariali, un innalzamento del loro tasso di disoccupazione. In questo modo, quindi, l'integrazione commerciale con i Pvs favorirebbe l'aumento delle disuguaglianze nei paesi avanzati. Un processo opposto a quello appena descritto contraddistinguerebbe i Pvs, con un vantaggio comparato nei beni ad alta intensità di lavoro poco qualificato, per i quali l'interscambio con i paesi avanzati si assocerebbe ad un aumento dei salari dei lavoratori *unskilled*, ad un restringimento delle divaricazioni salariali tra lavoratori qualificati e lavoratori non qualificati e, quindi, ad una riduzione delle disuguaglianze.

In base al modello di Heckscher-Ohlin, dunque, il commercio internazionale si riflette sulla struttura salariale e, più in generale, sui prezzi relativi e assoluti dei fattori della produzione, all'interno dei vari paesi, attraverso le variazioni dei prezzi relativi dei beni. In particolare, vi sarebbe una relazione univoca tra prezzi relativi dei beni e prezzi relativi dei fattori. Nel contesto delle ipotesi della teoria *standard*, il libero scambio, livellando i prezzi relativi dei vari beni, tra i diversi paesi, favorirebbe il pareggiamento altresì dei prezzi sia relativi che assoluti dei fattori omogenei, anche in assenza di mobilità internazionale di questi ultimi. La completa convergenza dei prezzi dei fattori richiederebbe, oltre alla validità dell'insieme delle ipotesi sottostanti al modello in esame, che non vi sia completa specializzazione internazionale da parte di nessuno dei paesi

coinvolti nell'interscambio¹⁹. Data la natura fortemente restrittiva di alcune di queste ipotesi, ci si attende, più realisticamente, che la liberalizzazione degli scambi internazionali conduca ad una significativa attenuazione degli scostamenti, tra paesi, nei prezzi dei fattori.

All'interno della letteratura volta ad analizzare l'impatto della globalizzazione sulla distribuzione del reddito nei paesi industrializzati, crescente attenzione è stata prestata allo studio delle interrelazioni esistenti tra gli scambi commerciali e la mobilità internazionale dei fattori. Nella teoria *standard* del commercio internazionale – come evidenziato in una ben nota dimostrazione di Mundell (1957) – l'interscambio di beni e servizi ed i flussi internazionali di risorse produttive sotto più profili risultano legati tra loro da un rapporto di sostituibilità.

In primo luogo, il libero scambio rappresenta un sostituto della mobilità internazionale dei fattori in quanto – come si è ricordato – livellando i prezzi relativi dei vari beni, esso contribuisce a livellare, tra i diversi paesi, le remunerazioni sia del lavoro che del capitale, anche in assenza di mobilità di questi ultimi. In altri termini, la mobilità dei beni tende ad assicurare effetti sui prezzi dei fattori e quindi sulla distribuzione del reddito di un paese analoghi a quelli scaturenti dalla mobilità del lavoro e del capitale. Nel caso astratto in cui siano verificate tutte le ipotesi sottostanti al teorema del pareggiamento dei prezzi dei fattori, il rapporto di sostituibilità tra movimenti di merci e movimenti di fattori sarebbe perfetto. Un secondo aspetto sotto cui si configura il rapporto di sostituibilità è dato dal fatto che l'aumento dei flussi migratori e dei trasferimenti di capitali ha l'effetto di disincentivare gli scambi internazionali di beni e servizi e, di conseguenza, di provocarne la riduzione, rendendoli

¹⁹ Nell'ipotesi di assenza di beni non commerciati internazionalmente, si ha specializzazione completa – come è noto – allorché un paese concentri la propria attività produttiva esclusivamente nei settori nei quali sia esportatore, cessando del tutto la produzione di beni appartenenti a settori in competizione con le importazioni. La possibilità che vi sia specializzazione completa da parte almeno di un paese è più elevata quanto maggiore è la differenza, tra i paesi, nella dotazione relativa dei fattori. Nel modello di Heckscher-Ohlin, la specializzazione completa comporta il venire meno della relazione univoca tra prezzi relativi dei beni e prezzi relativi dei fattori.

meno profittevoli²⁰. Data la relazione univoca tra prezzi relativi dei fattori e prezzi relativi dei beni che caratterizza il modello di Heckscher-Ohlin, infatti, la tendenza al pareggiamento dei prezzi dei fattori indotto dalla loro mobilità internazionale si associa ad una tendenza al pareggiamento dei prezzi relativi dei beni tra i diversi paesi. Di qui l'attenuarsi dell'incentivo al commercio internazionale. Infine – sempre in base al modello teorico in esame – i flussi di beni e servizi e quelli di lavoro e di capitale appaiono come sostituti nel senso che i primi producono conseguenze analoghe ai secondi dal punto di vista dei guadagni in termini di efficienza allocativa e di benefici per l'economia mondiale nel suo complesso.

3.4. Le critiche alla teoria *standard* e le 'nuove' teorie

L'analisi dell'impatto dell'integrazione commerciale sulla dinamica delle disuguaglianze nei paesi scambisti attraverso la teoria ortodossa trova un limite non trascurabile nelle ipotesi sulle quali essa è fondata, alcune delle quali risultano scarsamente realistiche²¹. L'evidenza empirica ha mostrato come una parte rilevante dell'attuale struttura del commercio internazionale non possa spiegarsi focalizzando l'attenzione esclusivamente sulle differenze, tra i paesi, nelle rispettive dotazioni relative di fattori. Il tentativo di

²⁰ Da questa analisi discende, peraltro, che le politiche di liberalizzazione degli scambi nei confronti dei Pvs avrebbero in questi ultimi l'effetto di ridurre l'incentivo ad emigrare verso i paesi industrializzati.

²¹ Tra le principali ipotesi che caratterizzano il modello di Heckscher-Ohlin nella sua versione base, relativa al caso di due paesi, due fattori e due beni, figurano le seguenti: assenza di barriere sia naturali che commerciali agli scambi; perfetta mobilità dei fattori all'interno di ciascun paese e totale assenza di mobilità internazionale; concorrenza perfetta nei mercati sia dei beni che dei fattori; rendimenti di scala costanti; funzioni di produzione identiche nei paesi scambisti, e quindi identico stato della tecnologia; preferenze simili dei consumatori dei diversi paesi ed elasticità unitaria della domanda dei vari beni rispetto al reddito; assenza di inversione nelle intensità fattoriali, per cui, quale che sia il rapporto tra i prezzi dei fattori, resta invariata la classificazione dei vari beni in base alle rispettive intensità relative dei fattori impiegati nella produzione; pieno impiego dei fattori. Alcune di queste ipotesi sono introdotte esclusivamente al fine di semplificare l'analisi e la loro eliminazione e sostituzione con altre più corrispondenti alla realtà non modifica necessariamente, in modo sostanziale, le conclusioni della teoria in esame.

abbandonare le ipotesi maggiormente restrittive e irrealistiche del modello di Heckscher-Ohlin contraddistingue in larga misura le 'nuove' teorie del commercio internazionale, elaborate a partire soprattutto dagli anni '60.

Parte di questi contributi, a seconda dei casi, si configura come affinamento, estensione, integrazione della teoria *standard*. Altri, invece, sono scarsamente riconducibili a quest'ultima o non lo sono affatto, ma, piuttosto, tendono a contrapporsi ad essa sotto vari aspetti.

Nella spiegazione delle cause del commercio internazionale e dei suoi effetti di varia natura, le 'nuove' teorie pongono l'accento sul ruolo svolto da fattori quali: il permanere di barriere naturali agli scambi, anche in assenza di barriere tariffarie e non tariffarie; il divario tecnologico tra i diversi paesi e, quindi, le differenze nelle funzioni di produzione; il manifestarsi di rendimenti di scala crescenti; la diffusione di forme di mercato significativamente divergenti dalla concorrenza perfetta; l'assenza di pieno impiego; il fatto che l'ipotesi di perfetta mobilità dei fattori tra le industrie di un medesimo paese sia plausibile solo nel lungo termine, mentre è ragionevole attendersi che nel breve termine alcuni fattori di fatto siano scarsamente mobili o del tutto immobili ed in questo senso siano quindi da considerare come specifici a determinati settori (modelli a fattori specifici).

Questi sviluppi teorici, tra l'altro, hanno fornito un importante contributo alla spiegazione di alcune forme di commercio intra-industriale la cui quota, nel commercio internazionale sia dei paesi avanzati che di quelli in via di sviluppo, si è progressivamente accresciuta nel corso degli ultimi decenni. L'elevata incidenza del commercio intra-industriale, rispetto a quello inter-industriale, costituisce un tratto distintivo dell'attuale esperienza di globalizzazione.

In base alle 'nuove' teorie, i collegamenti tra scambi internazionali e distribuzione interna del reddito si rilevano sensibilmente più complessi e articolati rispetto alla teoria ortodossa. In particolare, gli scambi internazionali non conducono in ogni caso al livellamento dei prezzi relativi dei beni. Viene meno, inoltre, la relazione univoca tra prezzi relativi dei beni e prezzi relativi dei fattori e, conseguentemente, risultano notevolmente indeboliti i

processi di convergenza internazionale verso un comune livello dei rendimenti dei fattori basati su tale relazione.

In generale, inoltre, il rapporto di sostituibilità tra movimenti di beni e servizi e movimenti di fattori appare assai più imperfetto rispetto al modello di Heckscher-Ohlin. Si individuano, piuttosto, numerose circostanze nelle quali prevale un rapporto di complementarità: i trasferimenti di capitali e i flussi migratori, anziché disincentivarlo, contribuiscono ad incrementare il volume del commercio internazionale; gli effetti, in termini di benessere sociale, derivanti dai movimenti dei beni sono significativamente dissimili da quelli dovuti ai movimenti dei fattori ed ambedue i tipi di movimenti sono necessari per sfruttare pienamente i vantaggi potenziali dell'apertura internazionale; il libero scambio, che da solo costituisce un meccanismo inadeguato, contribuisce al livellamento delle remunerazioni dei fattori, tra i paesi, in quanto sia associato alla mobilità internazionale del lavoro e del capitale²².

Il crescente peso assunto dagli Ide nell'economia mondiale ha concorso a fare sì che grande attenzione sia stata rivolta, nella recente letteratura, all'analisi dell'impatto di questa componente dei movimenti di capitali sulla dinamica delle esportazioni. Numerose indagini empiriche evidenziano come la natura del rapporto intercorrente con i flussi commerciali dipenda in modo cruciale dalla tipologia degli investimenti diretti presi in esame.

Tra le circostanze in cui prevale un rapporto di complementarità, di particolare rilevanza è quella in cui i flussi di Ide trovano la loro motivazione nell'intento delle imprese situate nei paesi industrializzati a trasferire presso proprie consociate estere localizzate prevalentemente, ma non esclusivamente, in Pvs a bassi salari quelle fasi del processo produttivo dei vari beni manufatti che si caratterizzano per un impiego elevato di lavoro *unskilled*. Tale forma di frammentazione del processo produttivo tra paesi diversi

²² Per una sintetica trattazione di questa problematica, si veda, ad esempio, Markusen *et al.* (1995, pp. 385-90). Gli autori evidenziano come il rapporto di complementarità tra movimenti di merci e movimenti di fattori valga 'per un'ampia varietà di modelli nei quali gli scambi internazionali trovino la loro spiegazione in cause diverse dalle differenze nelle dotazioni di fattori' (p. 389).

attraverso IM ‘verticalmente integrate’ attiva un’espansione del commercio di beni intermedi del tipo ‘*intra-firm*’²³.

Può essere opportuno puntualizzare che le spinte alla segmentazione della produzione su base internazionale ed il fenomeno del commercio di beni intermedi (il cosiddetto ‘commercio verticale’) ad esse riconducibile possono manifestarsi anche in assenza di Ide. La delocalizzazione internazionale può infatti concretizzarsi attraverso importazioni di beni intermedi che siano prodotti sia da consociate estere di IM che da imprese estere del tutto autonome rispetto alle imprese nazionali. In breve, l’*outsourcing*, secondo l’accezione più ampia del termine, non si associa in ogni caso al fenomeno degli investimenti diretti e, più in generale, alla presenza di mobilità internazionale dei capitali²⁴.

²³ Per un’accurata indagine empirica sulla relazione tra Ide e interscambio commerciale, per un certo numero di paesi e aree geografiche, relativamente agli anni 1982-1994, si segnala Mori e Rolli (1998). I risultati spesso sono a sostegno dell’ipotesi di complementarità. Non mancano, tuttavia, i casi in cui è prevalso un effetto di sostituzione, per cui gli Ide hanno concorso a comprimere i flussi commerciali. Nessi sia di complementarità che di sostituibilità emergono altresì dall’indagine sui flussi di investimenti diretti e sui flussi commerciali tra gli Stati Uniti e singoli paesi dell’America latina, durante gli anni 1972-1994, condotta da Goldberg e Klein (1999).

Un ben noto esempio in cui, invece, può aversi un rapporto di sostituzione si ha quando lo scopo dominante degli Ide sia lo sfruttamento dei vantaggi derivanti dalla prossimità ai mercati di consumo e le consociate estere di un’IM producano nei paesi in cui sono localizzate beni manufatti del tutto simili a quelli prodotti dalla casa madre. In tali circostanze, l’aumento della produzione all’estero può comportare una flessione delle esportazioni del paese di appartenenza della casa madre.

²⁴ Hummels, Rapoport e Yi (1998) notano come il rapporto di complementarità tra commercio internazionale e Ide ‘verticalmente integrati’ contribuisca a rendere tra loro complementari anche le politiche di liberalizzazione degli scambi e quelle di liberalizzazione dei movimenti di capitale. Al riguardo, tra l’altro, essi osservano: ‘In presenza di vincoli alla capacità delle imprese di investire liberamente all’estero, possono venire meno gli scambi commerciali collegati alla specializzazione verticale tra i paesi. Analogamente, potrebbe non avere alcun senso aprire un paese a flussi crescenti di Ide senza che simultaneamente siano liberalizzate le barriere alle importazioni e alle esportazioni’ (p. 94).

3.5. Globalizzazione e distribuzione del reddito nelle ‘nuove’ teorie

Come si è ricordato, lo scarso realismo di alcune ipotesi della teoria *standard* costituisce un serio limite riguardo alla sua capacità di spiegare adeguatamente gli effetti dell’integrazione commerciale sulla distribuzione del reddito nei paesi scambisti. In particolare, alla luce delle ‘nuove teorie’ del commercio internazionale, risulta indebolita la tesi della convergenza delle remunerazioni dei fattori della produzione tra paesi nella misura in cui essa sia basata sull’ipotesi di una relazione univoca tra prezzi relativi dei beni e prezzi relativi dei fattori. D’altro canto, recenti approfondimenti teorici e contributi critici hanno portato alla individuazione di alcuni canali aggiuntivi – rispetto a quello evidenziato dalla teoria *standard* – attraverso i quali l’apertura agli scambi internazionali può aver condizionato sensibilmente la distribuzione dei redditi e il mercato del lavoro nei paesi avanzati. Di questi canali aggiuntivi, i principali possono essere così sintetizzati:

a) un primo importante meccanismo aggiuntivo, attraverso il quale il commercio può aver inciso sulla struttura salariale e sull’occupazione nei paesi in esame è costituito dal diffondersi dei processi di delocalizzazione internazionale della produzione. Come si è già precedentemente precisato, *l’outsourcing* non è necessariamente connesso alla presenza di Ide. Spesso, infatti, l’espansione del commercio con l’estero di parti e di semilavorati riflette la frammentazione e la dispersione delle diverse fasi del processo produttivo di un bene manufatto tra imprese situate in paesi diversi le quali risultano tra loro del tutto indipendenti. Tale fenomeno, che rappresenta una delle caratteristiche dell’attuale esperienza di globalizzazione, è stato favorito dall’avanzamento tecnologico, che ha drasticamente ridotto i costi di trasporto e di comunicazione, e dalle politiche di liberalizzazione degli scambi commerciali. La specializzazione internazionale, quindi, tende sempre più ad essere per fasi del processo produttivo (‘specializzazione verticale’), piuttosto che per prodotti finiti che siano ottenuti in tutte le loro fasi nel medesimo paese²⁵.

²⁵ *L’outsourcing*, insieme allo scambio di prodotti differenziati appartenenti alla medesima industria, rappresenta un’importante componente del commercio intra-

Tra quanti, ai fini della valutazione delle ripercussioni dell'integrazione commerciale con i Pvs sul mercato del lavoro dei paesi avanzati, hanno rilevato la necessità di tenere nel dovuto conto l'incidenza degli scambi di beni intermedi, ponendo in risalto l'inadeguatezza, sotto tale aspetto, di larga parte della letteratura ispirata alla teoria *standard*, si segnala Feenstra. Questi, tra l'altro, nota come 'il convincimento che la globalizzazione eserciti un impatto modesto sui salari [sia] basato su un modello teorico che ipotizza esclusivamente lo scambio di beni finali, sottovalutando o ignorando, di conseguenza, l'*outsourcing* nell'attività di produzione' (1998, p. 32).

Nel contesto degli studi in cui l'*outsourcing* sia stato trascurato, la costante contrazione della domanda relativa di lavoro non qualificato e la conseguente flessione del salario relativo dei lavoratori *unskilled* in atto nei paesi avanzati sono ricondotte essenzialmente all'espansione, in questi paesi, delle industrie ad alta intensità di lavoro *skilled* e ad elevato contenuto tecnologico dove essi hanno un vantaggio comparato ed al simultaneo ridimensionamento delle industrie ad alta intensità di lavoro *unskilled* e a basso contenuto tecnologico nelle quali, invece, sono i Pvs a presentare un vantaggio comparato.

Quindi, secondo questa visione delle cose, le conseguenze del crescente interscambio con i Pvs sulla struttura dei salari e della disoccupazione nei paesi avanzati dipenderebbero essenzialmente dalle dimensioni di questi trasferimenti di risorse tra i due tipi di industrie. In presenza di *outsourcing*, tuttavia, l'incentivo per le imprese dei paesi avanzati a delegare alle imprese localizzate nei paesi a bassi salari quelle fasi del processo produttivo che prevedono un impiego elevato di lavoro scarsamente qualificato, mantenendo al proprio interno quelle a elevata intensità di lavoro *skilled*, concorre a peggiorare ulteriormente la posizione dei lavoratori meno qualificati – rispetto ad una situazione in cui la delocalizzazione internazionale

industriale. Sull'incidenza raggiunta dal fenomeno dell'*outsourcing* e dal 'commercio verticale' negli scambi internazionali, si vedano, tra gli altri, Feenstra (1998, pp. 35-41), Hummels, Rapoport e Yi (1998). Sul caso specifico degli Stati Uniti, si veda, inoltre, United States, President (2002, in particolare pp. 252-60).

non abbia luogo – comportando un declino della domanda di questa risorsa all'interno delle singole industrie che si cumulerebbe con quello associato al trasferimento delle risorse tra le diverse industrie.

Proprio in quanto provoca una riduzione della domanda relativa di lavoro *unskilled* all'interno sia delle industrie che, in base alle consuete aggregazioni di sottosettori, risultino ad alta intensità di lavoro qualificato che di quelle ad alta intensità di lavoro non qualificato, Feenstra rileva come l'*outsourcing* eserciti effetti apparentemente del tutto analoghi a quelli del progresso tecnico del tipo *skill-biased*²⁶.

Tale somiglianza negli effetti – egli osserva – può indurre nell'errore di attribuire interamente al progresso tecnico orientato al risparmio di lavoro non qualificato fenomeni quali, ad esempio, la tendenza da parte delle imprese, osservata negli Stati Uniti durante gli anni '80, a sostituire lavoratori non qualificati con lavoratori qualificati sia nelle industrie ad elevata intensità di lavoro *skilled* che in quelle ad elevata intensità di lavoro *unskilled*, in concomitanza con l'aumento dello *skill premium*. Almeno in parte, infatti, quanto osservato potrebbe essere imputabile al commercio internazionale. In particolare, quanto minore è la disaggregazione per industrie utilizzata nelle indagini empiriche, tanto più è probabile che parte dell'aumento della quota di lavoratori qualificati sul totale degli occupati, osservato in una data industria, rifletta il ricorso, al suo interno, alla delocalizzazione di alcuni segmenti del processo produttivo²⁷.

Il ruolo sin qui discusso della globalizzazione, tra le cause della crescita delle disparità salariali nei paesi industrializzati, è collegato essenzialmente allo slittamento verso il basso della funzione di domanda relativa di lavoro *unskilled* provocato dall'interscambio con i Pvs. D'altro canto, questo slittamento – come è stato posto in evidenza soprattutto da Rodrik (1997) – non costituisce l'unico canale attraverso il quale la globalizzazione esercita i propri effetti. Un secondo canale che, secondo lo studioso, 'non ha ricevuto adeguata attenzione nella recente letteratura accademica in tema di

²⁶ Su questo punto, si vedano Feenstra e Hanson (1996) e Feenstra (1998).

²⁷ Su questa problematica si veda anche Lawrence e Slaughter (1993, pp. 193-5) e Feenstra e Hanson (1999).

commercio e salari' (p. 5) è rappresentato dall'aumento dell'elasticità della domanda di lavoro (soprattutto) non qualificato.

L'*outsourcing*, insieme alla mobilità internazionale dei capitali, costituisce un'importante causa di questa maggiore elasticità. Infatti, le maggiori possibilità di un'impresa – in assenza di barriere alla mobilità delle merci e dei capitali – di sostituire lavoratori nazionali con lavoratori esteri attraverso sia gli Ide che l'*outsourcing* rendono la domanda di lavoro più reattiva alle variazioni del prezzo di tale risorsa. In merito a questa problematica ed alle sue implicazioni, Rodrik nota come il processo di apertura delle economie abbia accentuato un'asimmetria tra il capitale ed il lavoro ad elevata qualificazione, da un lato, che beneficiano di un'elevata mobilità internazionale ed il lavoro non qualificato, dall'altro, relativamente poco mobile.

Va sottolineato che l'aumento dell'elasticità della domanda di lavoro *unskilled* non è una conseguenza specifica dell'intensificarsi della concorrenza esercitata dai Pvs, a bassi salari e relativamente ricchi di lavoro scarsamente qualificato, ma è una conseguenza più generale del processo di globalizzazione. Infatti, anche all'interno della stessa area dei paesi avanzati l'elevata integrazione ha fatto sì che i lavoratori di paesi diversi siano venuti a trovarsi sempre più in competizione tra loro²⁸.

Dalla più elevata elasticità della domanda di lavoro discendono, secondo Rodrik, i seguenti effetti negativi: costi sociali più elevati, in termini di minori salari e/o di maggiore disoccupazione, associati alla presenza di elevati *standard* di lavoro; maggiore variabilità dei salari e delle ore lavorate e quindi condizioni di maggiore incertezza ed insicurezza sul lavoro; minore potere contrattuale dei lavoratori e indebolimento dei sindacati.

b) Vari studi hanno approfondito l'esame delle possibili interconnessioni tra commercio internazionale e disuguaglianze

²⁸ Nel chiarire quest'ultimo punto, Rodrik (1997) scrive: 'Il commercio Nord-Nord, pur potendo esercitare un impatto scarsamente percettibile sulla domanda relativa di lavoro non qualificato, [in quanto avviene tra paesi molto simili sotto il profilo delle dotazioni relative di fattori,] certamente rende questa domanda più elastica in tutti i paesi scambisti. In altri termini, l'aumento dell'elasticità della domanda di lavoro è un fenomeno di carattere molto più generale. Esso è una conseguenza diretta dell'integrazione economica internazionale, quale che sia la struttura economica e l'identità dei *partner* commerciali' (p. 26).

salariali attraverso schemi analitici dove si abbandona l'ipotesi restrittiva della concorrenza perfetta. Borjas e Ramey (1994, 1995), in particolare, individuano una possibile causa della divaricazione dei salari negli Stati Uniti, durante gli anni '80, nell'accresciuta concorrenza internazionale nei settori industriali contraddistinti da un elevato grado di concentrazione. Nell'argomentare la loro tesi, essi rilevano come, in quel paese, numerose industrie ad elevata concentrazione abbiano beneficiato a lungo, quando i mercati nazionali erano tra loro maggiormente segmentati, di rendite derivanti dal potere di mercato che la posizione oligopolistica conferiva loro.

Tali industrie in prevalenza producono beni durevoli e di solito impiegano una quota di lavoratori *unskilled* più alta rispetto al resto dell'economia. Questi ultimi, spesso caratterizzati da un elevato grado di sindacalizzazione, si sono appropriati di una quota di quelle rendite sotto forma di salari più elevati di quelli prevalenti nei settori maggiormente esposti alla concorrenza.

La crescente concorrenza esercitata dalle importazioni, come conseguenza della progressiva apertura delle economie, ha comportato, per queste industrie, la perdita di potere di mercato, la compressione della rendita e, spesso, la riduzione dei livelli di attività. Tutto ciò, secondo i due studiosi, si sarebbe ripercosso negativamente sul salario relativo dei lavoratori meno qualificati in due modi. In primo luogo, l'erosione degli extraprofiti avrebbe determinato la riduzione del *wage-premium* dei lavoratori *unskilled* appartenenti alle industrie ad elevata concentrazione. In secondo luogo, nella misura in cui la penetrazione delle importazioni abbia provocato una perdita di occupazione in queste industrie, parte dei lavoratori si è dovuta trasferire in settori a più elevato grado di concorrenza ed a salari più bassi²⁹.

Un'importante caratteristica del meccanismo qui descritto, che pone in relazione l'accresciuta concorrenza estera in settori tradizionalmente oligopolistici con l'aumento delle disuguaglianze salariali nei paesi industrializzati, è data dal fatto che esso non coinvolge in modo specifico il processo di integrazione con i Pvs, bensì opera anche all'interno dell'area dei paesi industrializzati.

²⁹ Su questo punto si veda anche Borjas (1995, in particolare pp. 6-7).

c) Coloro che ritengono che la globalizzazione abbia contribuito in misura solo modesta a determinare la stagnazione o il declino dei salari reali dei lavoratori non qualificati e l'aumento dello *skill premium* attribuiscono tali tendenze soprattutto a fattori interni e, tra questi, indicano principalmente il progresso tecnico del tipo *skill-based*, cioè rientato al risparmio di lavoro *unskilled*³⁰. Esso avrebbe causato la costante caduta della domanda relativa di lavoro di questo tipo in rapporto a quella di lavoro qualificato.

A questa interpretazione di quanto avvenuto, si è obiettato che l'innovazione tecnologica costituisce in realtà un fattore endogeno, che risponde agli incentivi. Wood (1994, 1995), in particolare, osserva che il progresso tecnico non può considerarsi come una variabile indipendente dal commercio internazionale. Ignorare le connessioni tra queste due variabili spingerebbe a sottovalutare sistematicamente gli effetti del commercio internazionale sulla domanda di lavoro.

Le imprese dei paesi industrializzati sarebbero infatti incentivate a stimolare innovazioni che permettano loro di ridurre l'impiego di lavoro *unskilled*, per fronteggiare la crescente concorrenza derivante dalle importazioni di beni manufatti ad elevata intensità di questa risorsa provenienti dai paesi a bassi salari. Si tratterebbe, secondo Wood, di forme di '*defensive innovation*'.

In breve, la globalizzazione e, segnatamente, l'intensificarsi dell'interscambio con i Pvs avrebbe condizionato la distribuzione del reddito nei paesi avanzati non solo direttamente, attraverso i meccanismi precedentemente ricordati, ma anche indirettamente, favorendo innovazioni tecnologiche *labor saving* che, a loro volta, avrebbero agito sulla struttura salariale di quei paesi.

In sintesi, i meccanismi aggiuntivi qui illustrati – rispetto a quello operante nel teorema del pareggiamento dei prezzi dei fattori – sembrano rafforzare la tesi di quanti pongono il commercio internazionale tra le variabili che hanno esercitato un'influenza

³⁰ Tra gli studi recenti che hanno analizzato l'ipotesi di un rapporto di complementarità tra tecnologia e capitale umano e, più in generale, i collegamenti tra innovazione tecnologica e mercato del lavoro e con particolare attenzione alla realtà degli Stati Uniti, si veda Acemoglu (2002). Tra le indagini empiriche mirate a stimare l'incidenza del progresso tecnico *labor saving* nella spiegazione dell'aumento dello *skill premium* nel corso degli ultimi due decenni, si vedano Feenstra e Hanson (1999), Krusell *et al.* (2000) e De Santis (2003).

significativa sul mercato del lavoro dei paesi avanzati, favorendo l'aumento delle disuguaglianze nei redditi e il diffondersi di condizioni di maggiore incertezza ed instabilità.

La globalizzazione produce effetti sulla distribuzione del reddito nei paesi avanzati, oltre che attraverso il commercio internazionale, attraverso i movimenti internazionali dei fattori della produzione. L'integrazione commerciale con i Pvs, come si è osservato, può provocare una riduzione della domanda relativa di lavoro non qualificato. I flussi migratori provenienti da quei paesi, in quanto costituiti da una proporzione mediamente più elevata di lavoratori *unskilled* rispetto ai paesi di destinazione, contribuiscono ad accrescere in questi ultimi l'offerta relativa di lavoro non qualificato. Ambedue i fenomeni, quindi, concorrono nella direzione di deprimere i salari di questa componente della forza lavoro e ad ampliare le disuguaglianze salariali³¹.

L'analisi teorica e le indagini empiriche hanno altresì individuato vari meccanismi attraverso i quali i flussi internazionali di capitali, soprattutto nella forma degli Ide, possono condizionare aspetti quali la struttura dei salari, l'occupazione ed il grado di incertezza e insicurezza economica sul lavoro. Come si è accennato nelle pagine precedenti, questi effetti di un'elevata mobilità internazionale dei capitali sul mercato del lavoro dei paesi avanzati non sono riconducibili in modo esclusivo al processo di integrazione con i Pvs, ma hanno carattere più generale.

³¹ Per quanto concerne il mercato del lavoro ed i flussi migratori è opinione diffusa che l'attuale grado di globalizzazione che caratterizza l'area dei paesi industrializzati sia inferiore a quello raggiunto nella precedente esperienza di elevata integrazione economica internazionale conclusasi con lo scoppio del primo conflitto mondiale. Secondo O'Rourke e Williamson (1999), le migrazioni di massa tra la seconda metà dell'Ottocento ed il 1914 ebbero un peso rilevante, tra i fattori di convergenza dei livelli di reddito tra i paesi di quella che essi indicano come 'area atlantica', corrispondente, in larga misura, con l'area dei paesi attualmente membri dell'Ocde. In proposito, si veda anche Williamson (1996). Su questa problematica si vedano inoltre le osservazioni di Fischer (2003, pp. 3-4).

3.6. Risultati acquisiti e problemi aperti

Un'ampia letteratura empirica ha tentato di stimare la rispettiva incidenza degli scambi commerciali, dei trasferimenti di capitale e dei flussi migratori sull'aumento delle disuguaglianze nei redditi e sull'emersione di nuove aree di povertà nei paesi avanzati. In questo contesto, particolare attenzione è stata dedicata alle possibili conseguenze della crescente integrazione economica con i Pvs.

Queste indagini pervengono a risultati spesso assai diversi. L'interpretazione prevalente, tuttavia, è che, anche dove la sua influenza non sia stata marginale, la globalizzazione non abbia comunque rappresentato la principale variabile esplicativa di quanto osservato. Le tendenze manifestatesi sul mercato del lavoro dei paesi in esame sarebbero imputabili preminentemente a fattori interni e, soprattutto, al progresso tecnico del tipo *skill-biased*³². Esso, come si è già accennato, viene indicato come un fattore interno, in contrapposizione ai fattori internazionali, soprattutto da quanti ritengono di respingere la tesi secondo cui la concorrenza delle importazioni di beni intensivi in lavoro *unskilled* provenienti dai Pvs avrebbe incentivato in misura significativa l'introduzione di innovazioni orientate verso il risparmio di questo fattore, rendendo queste ultime più profittevoli.

Un altro importante fattore di carattere interno è stato ravvisato nell'affermarsi in numerosi paesi, durante gli ultimi due decenni, di indirizzi di politica economica maggiormente orientati verso il mercato, che, a seconda dei casi, si sono tradotti in programmi di privatizzazione, di deregolamentazione, di liberalizzazione e di riduzione della progressività delle imposte³³. Queste politiche si sarebbero tradotte in vario modo in un aumento delle disuguaglianze, che, d'altra parte, nell'ambito di tali correnti di pensiero, trovano la loro legittimazione nell'aspettativa di una crescita più sostenuta.

³² Per una rassegna della letteratura, sia teorica che empirica, sul controverso dibattito sulle interconnessioni tra globalizzazione, mercato del lavoro e distribuzione del reddito nei paesi avanzati, si vedano, tra gli altri, Cline (1997), Slaughter e Swagel (1997) e Franzini e Milone (1999, in particolare pp. 23-36).

³³ Osservazioni in questo senso sono contenute, ad esempio, in Sandmo (2002, in particolare p. 12).

In merito a questa problematica, appaiono opportune le seguenti due osservazioni conclusive.

La prima osservazione è riconducibile alla constatazione che la larga parte delle indagini empiriche ha analizzato i nessi tra l'interscambio con i Pvs e l'aumento delle disuguaglianze nei paesi avanzati sulla base del meccanismo descritto dalla teoria di Heckscher-Ohlin e dal teorema di Stolper-Samuelson. Il fatto che questi studi spesso concordino nel ritenere che gli effetti attribuibili a questo meccanismo siano stati per lo più modesti di per sé non implica, tuttavia, che il commercio internazionale non sia una variabile importante. Come si è precedentemente osservato, infatti, le 'nuove' teorie hanno individuato altri meccanismi, più complessi e articolati rispetto a quello ipotizzato dalla teoria *standard*, attraverso i quali l'interscambio può aver influenzato il mercato del lavoro di quei paesi. L'accertamento dell'effettiva rilevanza di questi meccanismi aggiuntivi impone ulteriori sforzi sul piano sia delle verifiche empiriche che dell'analisi teorica. In proposito va altresì evidenziato che molti di quanti sono orientati a concludere che sinora la globalizzazione abbia inciso solo modestamente sulla struttura salariale dei vari paesi ritengono, tuttavia, che in futuro, con l'intensificarsi del processo di integrazione internazionale, essa è destinata a pesare sempre di più.

La seconda osservazione riguarda la complessa relazione tra la globalizzazione e stato sociale nei paesi avanzati. L'aumento delle disuguaglianze nella distribuzione dei redditi e la diffusione di condizioni di maggiore incertezza e instabilità sul mercato del lavoro fanno sì che nei paesi avanzati risultino accresciuti i compiti redistributivi e di sicurezza sociale del *welfare state*. La globalizzazione, indipendentemente dal fatto che di tali negativi fenomeni sia l'unica causa o piuttosto solo una delle cause e non necessariamente la più importante, attiva comunque meccanismi che circoscrivono sempre più la capacità dei governi nazionali di adempiere a quei compiti, autonomamente dalle scelte operate dagli altri paesi, attraverso le tradizionali politiche dello stato sociale. In particolare, l'elevata mobilità internazionale dei capitali e delle categorie di lavoratori a più elevata qualifica favorisce, al crescere della pressione fiscale, l'erosione della base imponibile. In tali circostanze, una gestione dello stato sociale che sia indipendente dalle scelte praticate dagli altri paesi, oltre a trovare ostacoli nelle

difficoltà di finanziamento, potrebbe comportare costi eccessivi, per un paese, in termini di minore crescita economica³⁴.

³⁴ La soluzione più appropriata, come è noto, è il ricorso a efficaci forme di coordinamento internazionale delle politiche sociali. Permangono, tuttavia, alcuni spazi, anche se ristretti, per una manovra autonoma da parte dei singoli paesi, a condizione che le politiche in questione siano ristrutturate in modo adeguato, alla luce del contesto internazionale. Su questo punto si veda, ad esempio, Franzini e Milone (1999).

4.

Le nuove forme della disuguaglianza e della povertà

4.1. Introduzione

Gli indicatori tradizionali della povertà e della disuguaglianza fanno in prevalenza riferimento al reddito o alla ricchezza. Quelli fra essi che se ne discostano, considerando anche variabili diverse, come l'Isu, hanno il limite di non tener conto degli elementi di novità della povertà che scaturiscono dalla dimensione globale assunta dai problemi di efficienza ed equità e, soprattutto, di non incorporare quegli elementi che sono forieri di sviluppi successivi, in quanto incidenti sui fattori stessi dai quali scaturiscono povertà e disuguaglianze.

Nei due paragrafi successivi cercheremo di colmare questa lacuna, analizzando le relazioni fra bpg e povertà. Nel Par. 4.2 ci riferiremo in generale ai bpg, mentre nel Par. 4.3 analizzeremo specificamente l'ambiente, nei suoi rapporti con povertà e disuguaglianza.

4.2. Beni pubblici globali, povertà e disuguaglianza

4.2.1. Beni pubblici globali e mali pubblici globali: definizioni

I bpg sono quei beni pubblici che tendono ad apportare benefici a persone che vivono in più paesi, senza discriminare fra gruppi sociali o generazioni.

Si tratta, anzi tutto, di *beni pubblici*, ossia di beni non rivali (diversamente dal caso dei comuni beni privati, il consumo da parte di qualcuno non ne impedisce il consumo da parte di altri) e non escludibili (nessuno, almeno in linea astratta, può essere escluso dal

consumo). In quanto bpg, di essi tendono a beneficiare i vari abitanti del pianeta, indipendentemente da ogni confine politico. Parlando di beni pubblici si allude non soltanto a merci o servizi, ma anche a condizioni o situazioni economiche dalle quali scaturisce utilità.

I mali pubblici globali sono invece definiti come beni o situazioni dai quali deriva disutilità, anziché utilità.

Esempi di bpg sono l'ambiente naturale, la stabilità finanziaria, la salute, *internet* e lo spazio cibernetico, la conoscenza, la pace. Sono esempi di mali pubblici globali, l'inquinamento, l'instabilità finanziaria, le malattie contagiose.

I bpg e i mali pubblici globali sono in parte il risultato della globalizzazione. Ad esempio, una più stretta e generale integrazione economica e finanziaria fra i vari paesi fa sì che episodi e fattori di instabilità finanziaria che si manifestino in uno di essi si trasmettano agli altri, producendo, così, effetti globali non rivali e non escludibili attraverso l'applicazione di un prezzo³⁵.

Per altri versi, anziché essere il risultato della globalizzazione, essi possono essere un fattore che la accentua, come nel caso di *internet* o della stabilità finanziaria.

D'altro canto, i bpg sono in parte motori della globalizzazione stessa e loro fornitura è necessaria per governarla, ottenendo efficienza ed equità

Molti dei bpg non sono puri, manifestando caratteristiche parziali di rivalità o escludibilità. Inoltre, la natura globale del beneficio è soltanto potenziale e non è detto che tutti gli abitanti del pianeta ne godano effettivamente. Come si vedrà fra poco (cfr. Par. 4.2.3), la condizione di povertà può essere un fattore negativo discriminante per l'accesso ai bpg e il loro utilizzo. D'altro canto, la povertà può renderne difficile la produzione, favorendo, invece, quella di mali pubblici globali, come vedremo fra poco.

Nel seguito del capitolo parleremo in generale di bpg, volendo intendere con questo termine anche mali pubblici globali. Il contesto renderà chiaro se nel caso specifico si tratta di un bene o di un male pubblico globale.

³⁵ L'esclusione è ovviamente possibile in altri modi, ma richiede un qualche grado di isolamento di ogni paese dal resto del mondo e, quindi, un arresto del processo stesso di globalizzazione.

4.2.2. La povertà e la produzione dei beni pubblici globali. I riflessi per i Paesi in via di sviluppo

La condizione di povertà può pregiudicare la produzione di alcuni bpg o indurre la produzione di mali pubblici globali. Quando la ‘tecnologia’ di produzione dei bpg sia del tipo ‘*weakest link*’ (Hirschleifer, 1983), è la posizione dell’individuo (paese) che può contribuire di meno alla produzione del bpg – e quindi normalmente la posizione di chi sta nella condizione peggiore – che ne determina il livello della produzione complessiva.

È questo il caso della *prevenzione* di molte malattie contagiose, che dipende dalle precauzioni e dal grado di igiene di chi sta nella condizione peggiore. Così, la povertà concorre a determinare il livello di igiene pubblica, l’insorgere e la diffusione di molte malattie su scala mondiale, come dimostrano i casi recenti dell’Aids e della Sars.

Il mondo nel suo complesso è, perciò, in astratto interessato ad eliminare forme estreme di povertà, in quanto ciò contribuisce all’efficienza. La ‘tragedia dei bpg’ sta nel fatto che, di fronte a questo vantaggio comune, si ripresenta a livello internazionale una sorta di fallimento del mercato, simile a quello che, a livello nazionale, porta ad una produzione subottimale dei beni pubblici. Dato che ognuno cerca di addossare su altri i costi della produzione del bene e di trarne un vantaggio gratuito, sorge, infatti, in entrambi i casi il fenomeno del *free riding*.

In molti casi sarebbe sufficiente una spesa relativamente modesta per ottenere il bpg, se la tecnologia è del tipo *weakest link*, ma questa può essere superiore alle disponibilità di un paese povero. Se manca la cooperazione internazionale, il bpg non viene prodotto. In questo caso il *free riding* non coinvolge gli operatori privati e il mercato, come per i beni pubblici tradizionali, ossia per i beni dei quali si parla nel contesto di un sistema economico nazionale. Nel caso dei bpg il *free riding* coinvolge gli stessi operatori pubblici nazionali, ognuno dei quali cerca di trarre vantaggio dal bene pubblico prodotto con il contributo degli altri, senza sostenerne i costi.

4.2.3. Povertà ed effetti differenziali dei beni pubblici globali

Se la caratteristica generale dei beni pubblici è quella della non rivalità e non escludibilità nel consumo, non è detto che tutti debbano trarne lo stesso beneficio. Samuelson (1955) rileva che vi è un elemento di variabilità nel beneficio che va ad ognuno. La produzione di bpg provoca, dunque, effetti distributivi differenziati fra i vari individui e paesi, discriminando fra essi. In particolare, il rapporto fra i benefici specifici che possono essere tratti da un paese e i benefici totali differisce a seconda del bpg considerato (Sandler e Forbes, 1980).

Analizziamo i casi di alcuni bpg, mettendone in luce gli effetti differenziali sulle persone e sui paesi poveri.

L'ambiente sano arreca benefici a tutti, ma questi sono valutati diversamente dalle persone e dai paesi poveri. Il riconoscimento di questa situazione è alla base dell'esclusione dei Pvs dai limiti fissati nel protocollo di Kyoto per i paesi industrializzati. Esiste, quindi, un problema di *trade-off* tra protezione dell'ambiente e bassi livelli di reddito.

Ciò nonostante, in alcune situazioni la protezione dell'ambiente può essere complementare alla lotta alla fame e alla produzione alimentare. La mancata protezione ambientale può apportare effetti negativi alla produzione nel giro di pochi anni. In effetti, la sensibilità ambientale è un importante aspetto della impostazione della produzione agraria che va sotto il nome di 'agricoltura sostenibile' (Pretty, 1995). Un ambiente pulito facilita il consumo alimentare ovvero migliora le capacità nutritive ed è, quindi, complementare alla lotta alla fame. Il caso del latte in polvere, che non può essere usato come alimento in ambienti nei quali sia assente l'igiene, è ben noto. L'indisponibilità di acqua pulita costituisce un grosso problema in molti Pvs, perché rende impossibile raggiungere *standard* nutritivi appropriati anche da altri punti di vista. Alcune malattie, poi, come la filaria di Medina (*dracunculiasis*), sorgono proprio dal consumo di acqua inquinata e l'uso di semplici accorgimenti come quello di filtrarla ha consentito di ridurre in 15 anni il numero di infezioni da 3,6 milioni a 75.000 (<http://www.who.int/ctd/dracun/progress/htm>, citato da Ahrin-Tenkorang e Conceição, 2003).

L'instabilità finanziaria e valutaria colpisce la generalità degli individui e delle imprese, ma può essere più facilmente tollerata dai ricchi, anche per la maggiore diversificazione che si accompagna a livelli più elevati di ricchezza. Comunque, lo stesso costo della instabilità finanziaria tende ad essere più elevato per i Pvs che per i paesi sviluppati. Il costo della crisi bancaria argentina del 1980-1982 è stato stimato in misura pari al 55% del Pil e quello della crisi cilena del 1981-1987 in misura pari al 41%, mentre la crisi bancaria più forte che abbia colpito gli Usa nel dopoguerra (nel 1987) è costata a quel paese soltanto il 2,5-3% del Pil (Wyplosz, 1999)³⁶.

4.2.4. Povertà e accesso ai beni pubblici globali: l'acqua e il sapere esistente

I problemi di accesso ai bpg appaiono simili a quelli dei loro effetti differenziali. Conviene, comunque, trattarne separatamente.

L'impossibilità (o la difficoltà) di accesso ad un bpg implica l'esistenza di un vincolo, ad esempio, di un vincolo di bilancio. La non rivalità e la non escludibilità dei bpg non garantiscono la reale possibilità che essi determinino un beneficio per alcuni soggetti o paesi. In particolare, ciò non avverrebbe se questi non fossero in grado di pagare i costi diretti o indiretti necessari per l'accesso all'utilizzo dei bpg.

Ci soffermeremo in particolare su due bpg di importanza vitale per i (paesi) poveri.

Il primo di tali beni per il quale si presentano problemi di accesso differenziale a danno dei (paesi o soggetti) poveri è l'acqua³⁷. In Sud Africa alcuni poveri residenti in aree rurali pagano per l'acqua 10 volte di più di altri cittadini ricchi, ma hanno un consumo pari ad un decimo di questi ultimi. La privatizzazione non ha sempre risolto i

³⁶ Ovviamente, si tratta di calcoli puramente indicativi, data la complessità degli effetti delle crisi finanziarie.

³⁷ In realtà, la natura di bpg dell'acqua può essere posta in discussione e forse la posizione più corretta è quella secondo la quale si tratta di un bene pubblico impuro, con benefici e costi locali, nazionali o regionali (cfr. Mehta, 2003).

problemi³⁸ e talvolta li ha aggravati, mancando di norma ai privati l'incentivo a rifornire persone che non esprimono una domanda pagante (Mehta, 2003).

Il secondo esempio di difficoltà di accesso ai bpg per i poveri è dato dall'uso della conoscenza. A parte il fatto che la tutela della proprietà intellettuale rende di norma costoso l'uso del sapere accumulato, la 'fertilizzazione' della *conoscenza già disponibile*, che è patrimonio dell'umanità, richiede un insieme di *inputs* complementari, in particolare di conoscenze 'locali', che possono essere problematici nei paesi poveri, per l'arretratezza dei sistemi educativi.

Si prenda il caso di *internet*, che sembrerebbe rendere disponibile liberamente una parte consistente della conoscenza accumulata dall'umanità. Questo strumento ha anch'esso, come la conoscenza, la caratteristica di bpg e ne costituisce in astratto un potentissimo strumento di diffusione. Tuttavia, il *web* può essere utilizzato soltanto da coloro che dispongano almeno di ciò che segue: alfabetizzazione, elettricità, accesso a rete telefonica, disponibilità economiche tali da consentire di acquistare e far operare un *personal computer* o, almeno, di sostenere i costi di altre modalità di accesso. Soltanto lo 0,4% delle persone che vivono nell'Asia Meridionale e nell'Africa Sub-Sahariana hanno accesso ad *internet*, in contrasto con il 54,3% negli Stati Uniti (Undp, 2001). Le ridotte capacità di accesso ad *internet* e, più in generale alla conoscenza, da parte dei Pvs implica una posizione di svantaggio relativo, foriera di conseguenze negative sulla crescita e sullo sviluppo.

Un altro caso importante di differenti capacità di accesso al sapere disponibile è quello della *prevenzione e della cura delle malattie*. La povertà rende normalmente difficile acquisire i beni privati o le conoscenze o le infrastrutture sociali che consentono alle persone di prevenire o curare le malattie in generale e quelle contagiose in particolare. Indisponibilità di acqua pulita, carenze alimentari, assenza di controlli in relazione all'emergere di nuovi fattori infettivi, all'esistenza di scarichi inappropriati di rifiuti sono fra i più importanti fattori che rendono difficile la prevenzione dell'insorgere delle malattie e riducono l'accesso dei paesi poveri

³⁸ Talvolta, essa ha prodotto un miglioramento di efficienza, con la riduzione delle perdite della rete.

alla salute. La cura delle malattie, poi, è resa difficile da due fattori che caratterizzano i paesi più poveri: lo scarso potere di acquisto, che pregiudica l'ottenimento dei farmaci necessari (Abbott, 2001); la scarsa diffusione ed efficienza dei sistemi sanitari pubblici e privati, che rende problematica la cura, anche ove i farmaci necessari potessero essere ottenuti (Ahrin-Tenkorang e Conceição, 2003).

4.2.5. Povertà e accesso ai beni pubblici globali: i problemi della nuova conoscenza

Al di là della conoscenza esistente, un problema rilevante per la dinamica futura della povertà e delle disuguaglianze è costituito dalla direzione della ricerca scientifica nella produzione della nuova conoscenza. Questa avviene normalmente con tecnologie del tipo 'best shot', che sono tali che la quantità del bene pubblico (globale) prodotta è determinata dal contributo del soggetto che ne offre in misura maggiore. Ciò implica un *bias* nella direzione della ricerca a favore dei bisogni (paganti) degli individui e dei paesi più ricchi.

Nel caso specifico della sanità, per produrre una nuova molecola di un farmaco di norma assumerà un ruolo critico il contributo dei grandi laboratori, non quello di laboratori di ambito artigianale. Ciò implica che saranno le istituzioni dei paesi ricchi che, con le loro spese di ricerca, consentiranno la *cura di alcune malattie*. Ma gli investimenti privati in ricerca inseguono largamente la domanda pagante e quelli pubblici dei paesi sviluppati, pur non essendo di norma determinati da considerazioni di rendimenti privati, rispondono, comunque, in larga misura alle necessità curative dei paesi stessi.

Ne scaturiscono due importanti tendenze. *La prima tendenza è quella a sotto-investire nella ricerca di farmaci rivolti alla cura di quelle malattie che sono atipiche per i paesi sviluppati e, invece, comuni nei paesi più poveri.*

Superata la fase della prima metà del secolo XX nella quale le priorità nella ricerca di nuovi farmaci e vaccini sostanzialmente coincidevano fra paesi sviluppati e sottosviluppati, negli ultimi decenni l'indisponibilità di sufficiente potere di acquisto nei Pvs ha ridotto l'incentivo ad intensificare la ricerca di rimedi per le malattie specifiche di questi paesi. La ricerca di base, sostenuta in larga

misura da soggetti pubblici dei paesi sviluppati, soltanto incidentalmente ha alcuna relazione con i problemi di salute dei paesi poveri e dei poveri in generale (Ahrin-Tenkorang e Conceição, 2003).

Secondo il Global Forum for Health Research, soltanto il 10% della spesa mondiale per ricerca e sviluppo di carattere sanitario si riferisce alle condizioni di salute che riguardano il 90% del totale dei malati a livello mondiale (il cosiddetto 'gap 10/90'; cfr. <http://www.globalforumhealth.org>). Dei 1223 nuovi farmaci posti in commercio fra il 1975 e il 1997 soltanto 13 erano rivolti specificamente a malattie tropicali; 2 di questi ultimi derivavano da ricerche a fini militari e 5 da ricerche veterinarie; soltanto 4 (pari allo 0,3% del totale dei farmaci) derivavano da ricerche specificamente rivolte alle malattie tipiche dei Pvs (Pécoul *et al.*, 1999). Gli sforzi degli ultimi anni non sembrano avere significativamente inciso sul problema (Trouiller *et al.*, 2002; Ahrin-Tenkorang e Conceição, 2003).

Vi sono probabilmente valori minimi di domanda pagante a livello mondiale che inducono le imprese a ricercare nuovi farmaci e rimedi. Il contributo pubblico di ogni paese alla ricerca è, poi, verosimilmente sensibile ai livelli critici di diffusione della malattia nell'ambito del paese stesso.

La seconda tendenza derivante dal fatto che gli investimenti in ricerca di operatori privati e pubblici nei paesi sviluppati sono largamente determinati dalla domanda pagante di quei paesi è *quella che gli strumenti di cura di malattie diffuse in tutto il mondo sono pensati per consumatori aventi il potere di acquisto medio nei paesi sviluppati, oltre che gli strumenti complementari opportuni e, pertanto, pur essendo disponibili in astratto, non sono spesso accessibili agli abitanti dei paesi più poveri.*

Addirittura, il disconoscimento dei bisogni di cura dei Pvs può manifestarsi anche nella fase della produzione di farmaci *già esistenti*³⁹. La scarsa capacità di pagare dei paesi poveri disincentiva la produzione di vaccini o di farmaci per la cura delle malattie tipiche in quei paesi, come il colera, da parte delle imprese private che ne detengono i brevetti (anche se il farmaco è già stato messo a punto e

³⁹ Talvolta alla scoperta di alcuni farmaci si perviene per dinamiche interne alle logiche della ricerca e anche a seguito di eventi accidentali.

la produzione è tecnicamente fattibile, appunto per l'esistenza di un brevetto) (Chen, Evans e Cash, 1999).

Il risultato immediato delle ridotte possibilità di cura è quello di abbreviare notevolmente la vita media degli abitanti di questi paesi e di fiaccare il corpo e lo spirito di coloro che sopravvivono. Ma ciò alimenta un vero e proprio circolo vizioso della povertà: il *deficit* di salute peggiora i risultati economici e fa aumentare la crescita della popolazione, accentuando così la povertà (cfr. Commission on Macroeconomics and Health, 2001).

Se particolari sono i bisogni di cura tipici dei Pvs, specifici possono esserne anche i problemi di introduzione di nuove conoscenze a fini produttivi. Problemi simili a quelli individuati in relazione alla ricerca medica sorgono, dunque, nella produzione della conoscenza necessaria per innovazioni di processo e di prodotto di carattere generale (ossia, non rivolte alla cura di malattie) adatte alle condizioni economiche e sociali dei paesi poveri. Resta qui tutto da riscoprire e approfondire il dibattito di alcuni decenni fa sulle *tecnologie appropriate*, per accertare vantaggi e svantaggi sul tasso e sulle modalità di sviluppo per i paesi più poveri del tipo di tecnologia sviluppata dai paesi avanzati.

4.2.6. Effetti differenziali dei beni pubblici globali decisioni relative alla loro produzione. Alcune possibili soluzioni dei problemi distributivi

La produzione di diversi bpg ha, dunque, effetti diversi per i vari paesi e i vari soggetti nell'ambito di ognuno. In particolare, come si è visto, si possono avere effetti differenziali negativi per i paesi e le persone povere.

I veri bpg hanno effetti positivi diffusi in tutto il mondo ed ogni paese dovrebbe favorirne la produzione. Altri hanno principalmente un impatto regionale, essendo veri e propri 'beni da club'⁴⁰, e tendono ad essere domandati e prodotti (eventualmente in misura subottimale) soltanto dai paesi interessati. Per tutti sorgono,

⁴⁰ Si tratta di beni pubblici per i quali le caratteristiche di non rivalità e non escludibilità si esauriscono per un ambito relativamente limitato di persone, quello, appunto, di un 'circolo'. Nel caso di bpg il termine 'beni da club' si riferisce a beni aventi un ambito 'regionale' di non rivalità e escludibilità.

comunque, problemi distributivi, nel senso che i vari paesi sono interessati in misura diversa alla loro produzione.

In aggiunta, il fatto che come consumatori tutti starebbero meglio ove venissero prodotti (in misura ottimale) i bpg non vuol dire che come percettori di reddito nei mercati tutti starebbero meglio. Alcuni, come i mercanti di armi, potrebbero essere danneggiati dalla pace. I produttori di farmaci potrebbero essere ricevere un danno da un efficace sistema di prevenzione di qualche malattia. Ovviamente, nel processo politico che porta a definire creazione di consenso conta anche l'aspetto distributivo della (mancata) produzione di bpg, che trova specifica voce nelle pressioni delle *lobby*.

Non è allora senza importanza la decisione che si affidi alle istituzioni pubbliche internazionali, a livello multilaterale o regionale, di fissare l'agenda nella produzione dei bpg, ossia di decidere le priorità nella produzione dei vari bpg. Non di rado la ridotta capacità negoziale dei Pvs introduce un *bias* contro la decisione di privilegiare la produzione dei bpg che abbiano per essi effetti differenziali positivi.

In alcuni casi il problema sarà relativamente ridotto per l'esistenza di complementarità fra differenti bpg, ciò che facilita la convergenza nelle decisioni. In altri casi una appropriata negoziazione può consentire di ottenere soluzioni simultanee che in complesso sono appropriate, ossia tali da arrecare benefici significativi per tutti i paesi contemporaneamente. Una possibilità sarebbe quella di legare fra loro le negoziazioni relative a diversi bpg, come quelle della deforestazione tropicale e quella della protezione dei diritti di protezione della proprietà intellettuale.

Vanno, comunque, messe in atto le condizioni che migliorano l'accesso ai bpg da parte di tutti i paesi, in particolare dei Pvs, considerato anche il carattere spesso marginale, per le imprese detentrici dei brevetti, dei ricavi provenienti da questi paesi. Ciò potrà avvenire con differenti modalità, che potrebbero assumere la forma della revisione degli accordi Trips (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) negoziati nell'ambito prima del Gatt e poi del Wto, di attenuazioni sostanziali da parte dei paesi sviluppati dei diritti di brevetto (prezzi o brevetti differenziali, *differential pricing or patenting*) o finanche della loro sospensione (*compulsory licensing*) (Correa, 2003). Accordi internazionali per la protezione dei diritti di proprietà intellettuale potrebbero essere facilitati dalla

contemporanea costituzione – con il contributo dei paesi più sviluppati – di un ‘Fondo mondiale per il libero sfruttamento della proprietà intellettuale da parte dei Pvs’ (Acocella, 2001; per proposte simili si veda anche Commission on Macroeconomics and Health, 2001).

4.3. Povertà e ambiente

4.3.1. L’uomo e il degrado dell’ambiente

Rispetto all’ambiente il mondo avanzato sembra intrappolato in una delle sue più serie contraddizioni. Da un lato, infatti, non vi è quasi nessuno che non si dica conscio del valore dell’ambiente e preoccupato per il suo possibile peggioramento, dall’altro i segni di degrado ambientale si moltiplicano. Da un lato, tutti o quasi si schierano a favore dello ‘sviluppo sostenibile’, dall’altro faticano a emergere politiche, istituzioni e comportamenti coerenti con una concezione appena ragionevole della sostenibilità dello sviluppo.

Per dirsi preoccupati dello stato dell’ambiente non è necessario condividere alcuno dei catastrofici scenari delineati dai più severi pessimisti ambientali. E’ sufficiente stare a pochi dati di fatto e rifiutare il facile ottimismo che anche in ambito scientifico alcuni cercano diffondere, purtroppo sulla base di dati e argomenti assai poco convincenti⁴¹. E’ probabile che rispetto ad alcuni problemi ambientali locali non si siano registrati negli ultimi decenni drammatici peggioramenti, soprattutto nei paesi avanzati. E’, invece, difficile negare che arretramenti seri si siano avuti rispetto ai principali problemi ambientali globali, quali il ‘buco’ nell’ozono, la perdita di biodiversità e il cambiamento climatico⁴².

⁴¹ Il recente lavoro di Lomborg (2001) ha cercato di fornire dati e argomenti alle posizioni degli ottimisti ed ha suscitato un acceso dibattito, anche al di fuori dell’accademia. Ma i suoi critici, spesso assai feroci, hanno mostrato – a nostro parere in modo convincente – che su molte questioni, le più importanti, i dati e gli argomenti di Lomborg non sono sufficientemente solidi. Le prime critiche a Lomborg sono apparse sulla rivista *Scientific American* di gennaio del 2002. Un recentissimo tentativo di bilancio si trova in Cole (2003).

⁴² Naturalmente, sarebbe avventato dare la responsabilità di tutto ciò alla globalizzazione, a meno di non far rientrare in questo termine, come pure accade in

I problemi ambientali di carattere globale, gli unici sui quali ci soffermeremo, sono assimilabili ai beni o ai mali pubblici globali di cui si è parlato in precedenza. Intesi come mali pubblici essi si caratterizzano per il fatto che l'azione compiuta da un soggetto intacca risorse ambientali globali e genera quindi effetti negativi su aree estesissime, al limite su tutto il globo. Questo non vuol dire che gli effetti siano di intensità fisica identica ovunque (e sempre univocamente negativi) né, soprattutto, che le conseguenze economiche siano uguali per tutti. Ciò ha implicazioni molto rilevanti, come vedremo.

L'assottigliamento dell'ozono, che ha iniziato a essere rilevato all'inizio degli anni '70, è causato dai clorofluorocarburi (CFC) che sono sostanze chimiche, non presenti in natura, contenenti nella loro molecola carbonio, fluoro e cloro. I CFC vengono utilizzati nell'industria del freddo (frigoriferi, congelatori e condizionatori d'aria) oltre che nelle bombolette *spray*. Quando giungono nella stratosfera essi distruggono l'ozono. Si stima che un atomo di cloro può distruggere fino a 100.000 molecole di ozono. I CFC contribuiscono anche all'effetto serra dal quale dipende il cambiamento climatico. L'assottigliarsi dello strato di ozono provoca l'intensificazione delle irradiazioni solari di raggi ultravioletti che a sua volta moltiplica il rischio di tumori alla pelle e danneggia la vista, in particolare accrescendo il rischio di cataratte che, soprattutto nei paesi poveri, è causa di un altissimo numero di casi di cecità.

La perdita di biodiversità animale e vegetale ha, tra le conseguenze più rilevanti per l'uomo, quella di ridurre la disponibilità di molti dei geni e delle sostanze chimiche presenti in natura, che potrebbero rivelarsi utili per combattere malattie già note o che si manifesteranno in futuro. Un esempio del valore della biodiversità viene da una notizia di cronaca di questi giorni. Esperimenti condotti in laboratorio suggeriscono che nella saliva di una lucertola orribile e velenosa che vive nei deserti africani, chiamata il 'mostro di Gila', e che ha la peculiarità di alimentarsi anche soltanto quattro volte all'anno, si nasconde un ormone che potrebbe costituire la salvezza per i malati di diabete. Se il 'mostro di Gila' avesse cessato di esistere per effetto della progressiva

qualche caso, pressoché ogni aspetto della vita economica, sociale e politica degli ultimi decenni.

riduzione della, biodiversità milioni di uomini (si stima che i malati di diabete siano 200 milioni) non avrebbero avuto questa opportunità.

Il surriscaldamento dell'atmosfera può avere effetti drammatici: l'ingrossamento dei mari, lo scioglimento dei ghiacciai, l'estendersi delle aree desertificate, la tras migrazione di specie animali e vegetali. I possibili vantaggi (ad esempio recupero di aree ora sottratte alla disposizione dell'uomo dal clima glaciale) sono incommensurabili con queste devastazioni.

Le previsioni su quello che accadrà in futuro sono largamente condizionate dalle ipotesi che vengono formulate sulle cause del fenomeno. Il *panel* costituito a questo scopo presso le Nazioni Unite, l'*International Panel on Climate Change* (Ipcc), che produce ogni due anni un rapporto scientifico sul cambiamento climatico, disegna scenari preoccupanti, in quanto attribuisce all'uomo e alle sue attività responsabilità assai gravi. Anche in questo caso non mancano voci rassicuranti che tendono a ricondurre il fenomeno alle spontanee evoluzioni della natura (in gran parte riguardanti l'attività solare) e ricordano che fasi storiche di surriscaldamento si sono verificate anche in passato. Ma gli argomenti e le analisi dell'Ipcc appaiono in grado di mostrare la scarsa attendibilità di queste posizioni. La responsabilità dell'uomo non può essere messa in discussione, rispetto non soltanto al cambiamento climatico ma anche agli altri problemi globali.

Questa responsabilità non nasce soltanto in relazione al processo economico, cioè rispetto alla produzione e al consumo di beni. Molti altri fattori sono rilevanti: dalla velocità con la quale si espande la popolazione alle guerre. Si stima, ad esempio, che la vecchia guerra tra Iran e Iraq abbia causato la scomparsa di milioni e milioni di specie vegetali e animali. Anche il pianeta sopporta male che i suoi abitanti non trovino di meglio da fare che ammazzarsi tra loro.

Ma non vi è dubbio che se si trascurasse l'attività economica si comprenderebbe poco delle responsabilità degli uomini nei confronti dell'ambiente. Lo sguardo però deve essere, ampio, deve riguardare l'attività economica e il contesto istituzionale in cui essa si svolge.

4.3.2. L'economia e l'ambiente

E' impossibile parlare dello stato dell'ambiente senza fare riferimento alla crescita economica. Quest'ultima è, nella valutazione di moltissimi ambientalisti, la principale responsabile del degrado ambientale.

All'inizio degli anni '70 fece clamore il rapporto stilato per conto del *Club* di Roma da un gruppo di scienziati del Massachusetts Institute of Technology (MIT) il cui messaggio venne riassunto nello *slogan* dei 'limiti allo sviluppo', secondo cui il nostro pianeta non aveva via di salvezza diversa dal blocco del processo di sviluppo (Meadows *et al.*, 1972). Erano quelli anni nei quali, anche a causa delle guerre arabo-israeliane, il problema dell'esaurimento delle risorse energetiche fossili si poneva con particolare intensità. Ma non tutti furono impressionati dall'analisi contenuta in quel rapporto. Un noto economista, si lasciò andare a questo commento, denso di altezzoso cinismo (Beckerman, 1972):

'Nella mia qualità di persona che occupa la seconda più antica cattedra di economia politica dell'Inghilterra, vi garantisco che stasera potete andare a dormire tranquilli perché, anche se il mondo è tutt'altro che perfetto, non sarà la crescita economica a renderlo peggiore'.

Negli ultimi anni, un consistente gruppo di economisti, forse andando oltre le stesse intenzioni di Beckerman, si è impegnato a sostenere la tesi esattamente opposta a quella del *Club* di Roma, e cioè che la crescita possa fare bene all'ambiente. Si espande così la lista dei problemi che molti economisti suggeriscono di risolvere con la stessa semplice ricetta: la crescita economica. Dopo la disuguaglianza e la povertà, anche lo stato dell'ambiente. Ma, sfortunatamente, i nostri guai non sembrano tutti alla portata di questo solo rimedio.

La discussione, in questo caso, ruota attorno all'effettiva esistenza di una parabola, nota in letteratura come 'curva di Kuznets ambientale'⁴³. Questa parabola è costruita sulla seguente ipotesi:

⁴³ Questa curva è intitolata a Simon Kuznets non perché questo economista, premio Nobel, si sia mai interessato all'ambiente ma perché egli ipotizzò una parabola di analogo andamento tra la crescita economica e la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, che ha avuto enorme fortuna tra gli studiosi (Kuznets,

esiste un livello, abbastanza alto, del reddito *procapite* che funge da discriminante per gli effetti della crescita sull'ambiente. Se la crescita avviene in paesi che hanno un reddito *procapite* più basso di quel livello, allora essa si traduce in un danno per l'ambiente. Se, invece, ci troviamo in paesi ricchi, allora la crescita risulta benefica per l'ambiente. Dunque, la crescita nei paesi avanzati sarebbe favorevole all'ambiente, mentre il contrario accadrebbe nei paesi più poveri.

Dai numerosi studi econometrici condotti sull'argomento vengono respinti nel complesso poco incoraggianti. L'esistenza della curva di Kuznets ambientale è quanto mai dubbia. Non si può certo negare che un elevato livello di reddito *procapite* (sia direttamente sia perché si associa di norma a culture e istituzioni più favorevoli) possa costituire una condizione di migliore comportamento ambientale. Ma i fattori rilevanti sono troppo numerosi e variegati per pensare che il reddito riesca a catturare tutti i loro effetti. Merita, in particolare, di essere sottolineato che la curva di Kuznets risulta smentita soprattutto rispetto ai problemi ambientali di carattere globale. Qui il reddito elevato rischia di essere un'aggravante – e forse basterebbe un po' di buon senso per rendersene conto.

Tra il pessimismo del *Club* di Roma e l'ottimismo della curva di Kuznets si colloca, anche temporalmente, la fortunatissima nozione di 'sviluppo sostenibile'. Utilizzata già in precedenza, questa espressione iniziò la propria ascesa verso un successo planetario in seguito alla pubblicazione di un rapporto delle Nazioni Unite che recava il titolo di *Our Common Future* ma che è noto a tutti come 'Rapporto Brundtland' dal nome della donna primo ministro norvegese a cui venne affidato il compito di presiedere la commissione che redasse il rapporto (Brundtland, 1990)⁴⁴. In quel rapporto venne anche proposta una definizione dello sviluppo sostenibile nella quale si cercava di richiamare le generazioni presenti a un preciso impegno nei confronti delle generazioni future:

1955). Per un'analisi critica della curva di Kuznets ambientale si veda Borghesi (2004).

⁴⁴ La notissima definizione di sviluppo sostenibile contenuta nel rapporto è la seguente: 'risulta sostenibile quello sviluppo che assicuri il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri'.

fare in modo che queste ultime potessero soddisfare i propri bisogni, grazie anche a un lascito di risorse ambientali appropriato per quantità e qualità.

Il segreto dello straordinario successo di questa nozione sta, probabilmente, nel fatto che essa rinvia a valori largamente condivisi – formulati, peraltro, con tale genericità che sarebbe assai difficile contestarli. Ma si tratta di un successo, a tutt'oggi, largamente effimero.

Cosa debba intendersi con precisione operativa per sviluppo sostenibile non è noto e gli stessi dibattiti accademici – in cui si fronteggiano concezioni forti, deboli o debolissime di sviluppo sostenibile – appaiono piuttosto inconcludenti. E' così anche successo che la dichiarata adesione allo sviluppo sostenibile non sia stata sufficiente per prevenire veri e propri scempi ambientali.

Il mondo accademico e quello politico dovrebbero attivarsi perché lo sviluppo sostenibile acquisisca la concretezza necessaria a farne un riferimento alto per l'ulteriore progresso dell'umanità, come era nelle intenzioni originarie. Si potrebbe così porre fine anche a una singolare contraddizione: da un lato lo sviluppo sostenibile ricorre con incredibile frequenza, dall'altro non si comprende chi dovrebbe farsene carico e secondo quali criteri. Da un lato si esaltano i valori della lungimiranza che necessariamente si accompagna allo sviluppo sostenibile; dall'altro, si accorcia l'orizzonte temporale delle decisioni, quasi ad ogni livello.

Nel dibattito che riguarda le interpretazioni dello sviluppo sostenibile un posto di rilievo spetta alla questione se la crescita economica – intesa essenzialmente come mero accrescimento quantitativo del Pil dei vari paesi – sia compatibile con la sostenibilità. Alcuni lo affermano, altri lo negano. In ogni caso la crescita torna a svolgere il ruolo di protagonista.

Tutti gli altri fattori che incidono sulla sostenibilità e in particolare sull'ambiente vengano trascurati – le motivazioni degli individui, le norme che regolano i loro comportamenti, le istituzioni intese nel senso più ampio. Eppure, proprio la più tradizionale teoria economica ci aiuta a comprendere come tutto ciò incida in modo decisivo sull'ambiente – e in misura largamente indipendente dal reddito e dalla ricchezza dei soggetti.

Forse in contrasto con il buon senso, la teoria economica sostiene che il degrado ambientale non scaturisce da comportamenti ottusi o

irrazionali. Al contrario, è proprio un calcolo individuale razionale a produrre quei disgraziati esiti. Non è il calcolo ad essere sbagliato ma i dati ai quali esso si applica e questi sono 'sbagliati' a causa del funzionamento imperfetto delle istituzioni che regolano le interazioni tra gli individui – tutte, non soltanto il mercato. Tenendo conto delle cause di fondo del problema c'è poco da rallegrarsi per il fatto che la razionalità degli individui sia salva.

L'origine del problema sta nella distribuzione dei costi e dei benefici delle diverse azioni. Spesso il degrado ambientale non costituisce un costo per chi decide l'azione, cosicché esso non verrà tenuto in conto al momento della decisione. Se, grazie a diverse regole del gioco, il nostro decisore dovesse sopportare i costi connessi al degrado ambientale conseguente all'azione che sta per intraprendere, egli probabilmente si asterrrebbe dal compiere quell'azione e l'ambiente sarebbe salvo. Un ragionamento del tutto analogo si potrebbe fare rispetto ad azioni che migliorano l'ambiente ma che non vengono intraprese perché chi ne sostiene i costi non si appropria di tutti i conseguenti benefici⁴⁵.

I costi non sopportati normalmente si scaricano su altri soggetti appartenenti alla generazione presente o futura. Ciò permette di chiarire non soltanto l'impatto redistributivo di questi comportamenti ma anche il rilievo che assume, in questo contesto, la diversa capacità che hanno gli individui di non sopportare i costi delle proprie azioni. Questa forma di disuguaglianza, come si dirà, può essere molto rilevante.

La definizione di sviluppo sostenibile presentata nel rapporto Brundtland assegna un rilievo primario alle generazioni future. Ciò è del tutto giusto ma non si dovrebbe trascurare che molti effetti negativi del degrado ambientale ricadono sulla stessa generazione che lo ha causato – basti pensare alle cause dei dissesti idrogeologici che pongono costi enormi a carico della generazione presente.

Dunque, si pone un problema di lungimiranza delle decisioni, di accuratezza e attendibilità della base informativa. Se queste mancano, talvolta la causa è l'incertezza scientifica la quale non consente di associare esiti anche soltanto probabili a diversi corsi di azione. E' soprattutto per casi come questi che viene raccomandato,

⁴⁵ Il primo dei casi configura sostanzialmente un'esternalità negativa, il secondo quello di un'esternalità positiva che ha molti elementi in comune con i beni pubblici.

principalmente in Europa, il ricorso al principio di precauzione – che resta avvolto in una coltre di indeterminatezza e che quando viene interpretato in modo da frenare la ricerca scientifica dà luogo a violenti contrasti, anche tra la più fiduciosa America e la più timorosa Europa. Ma in molti casi gli individui, per impazienza o per superabile ignoranza, operano scelte che li danneggiano in futuro.

Se quelle che sono state elencate costituiscono le radici dei comportamenti che generano il degrado ambientale si comprende perché il semplice riferimento al reddito *procapite* sia inadeguato. Un ruolo almeno altrettanto importante svolgono la cultura, le istituzioni e le disuguaglianze, che qui interessano in modo particolare.

4.3.3. Il degrado ambientale dei poveri e quello dei ricchi

Sono pochi i tentativi di studiare in modo sistematico i rapporti tra disuguaglianza e ambiente. Le tendenze del dibattito, illustrate in precedenza, spiegano questa lacuna che, però, inizia a essere colmata (Boyce, 1994; Scruggs, 1998; Somanathan, 2004; Basili, Franzini e Vercelli, 2004).

Come incidono le disuguaglianze sull'ambiente? Quale è, in particolare, la 'responsabilità' dei poveri e dei ricchi rispetto al degrado delle risorse naturali? E questo degrado che effetto ha, a sua volta, sulle disuguaglianze? Cosa permetterebbe di combattere sia le disuguaglianze che il degrado ambientale? Sono questi i problemi principali attorno ai quali svolgeremo alcune riflessioni, riprendendo alcuni dei concetti introdotti in precedenza.

La povertà, riprendendo i ragionamenti svolti in precedenza, rende la 'pazienza' un lusso inaccessibile, riduce la lungimiranza e impedisce l'accesso alle informazioni necessarie per una scelta consapevole. In particolare, i poveri hanno risorse così limitate che non possono permettersi nessuna generosità verso il proprio futuro, e anche quello altrui. E' come se l'urgenza del presente, con i suoi incalzanti bisogni, li costringesse a scontare in modo infinito anche gli effetti negativi delle proprie azioni.

Ma, come sappiamo, il degrado ambientale ha anche altre cause, soprattutto la possibilità di scaricare su altri i costi delle proprie

azioni. I ricchi si trovano spesso in posizione eccellente per attuare questa forma di degrado da 'opportunismo'.

Uno dei più gravi problemi ambientali, la deforestazione, ci permette di illustrare la deleteria convergenza del degrado da opportunismo con quello da sopravvivenza. Secondo fonti accreditate, dal 1960 a oggi l'area coperta dalle foreste si è ridotta di oltre il 20% (WB, 2003a, p. 2). E' frequente imputare questa drammatica situazione ai poveri e al tentativo di attivare forme di agricoltura di sussistenza a loro vantaggio. Questi tentativi hanno avuto effetti irrilevanti nell'alleviare la povertà e, oltre a privare il pianeta di fondamentali 'bacini' di disinquinamento, hanno in qualche caso portato a un'estensione dell'area desertificata, con la necessità di attuare successivamente costosi interventi di recupero. E', questo, ad esempio il caso della Cina.

Ma anche il contributo che i ricchi hanno dato alla deforestazione è rilevantissimo. Basti pensare agli abbattimenti dell'alta vegetazione tropicale attuati in Indonesia, Malaysia e nelle Filippine da imprese del settore del legname, con l'assenso dei governi responsabili. Questo senza citare il caso drammatico dell'Amazzonia, ove la deforestazione procede al ritmo di un paio di decine di migliaia di metri quadri all'anno largamente per effetto di azioni dei ricchi.

Questo esempio è forse sufficiente per non trovare sorprendente la conclusione che la povertà non risulta, alla verifica empirica, una causa decisiva di degrado ambientale (Markandya, 2004). In realtà, la questione se i poveri danneggino l'ambiente più o meno dei ricchi è di per sé abbastanza oziosa. Entrambi lo danneggiano – con le necessarie eccezioni su entrambi i fronti – anche se per motivi diversi e con responsabilità ben diverse.

Tra le differenze è fondamentale quella relativa alla capacità di sottrarsi agli effetti negativi del degrado ambientale. La possibilità di isolarsi dai danni ambientali dipende da molti fattori, alcuni dei quali sono indipendenti dalla volontà dei singoli mentre altri scaturiscono da azioni dirette precisamente a quello scopo. E' nelle capacità dei ricchi realizzare, individualmente o collettivamente, queste azioni. Essi infatti dispongono del reddito e delle conoscenze indispensabili. Gli esempi potrebbero essere numerosi: dal ricorso agli impianti di depurazione per 'isolarsi' dal degrado della qualità delle acque alla costruzione di piscine per evitare l'inquinamento marino, dall'installazione di impianti di climatizzazione per sottrarsi ad

alcuni effetti del cambiamento climatico al trasferimento della propria residenza per minimizzare l'impatto dell'inquinamento atmosferico.

La disuguaglianza nei redditi si traduce, dunque, in disuguaglianza nella esposizione agli effetti del degrado. Ma le conseguenze possono essere ben più gravi. La capacità di 'isolarsi' può indebolire la spinta ad attuare le azioni collettive che di fronte ai problemi globali sono indispensabili per rimuovere le cause del degrado. Usando la famosa ed efficace terminologia di Hirschman (1970) potremmo dire che la scelta individuale dell'isolamento equivale a una forma di '*exit*' che indebolisce il ricorso alla '*voice*', la cui efficacia in molti casi è chiaramente superiore.

Questa prospettiva può essere utile anche per comprendere le ragioni del fallimento della cooperazione internazionale rispetto ai problemi globali. E' noto che una delle ragioni di fondo di questo fallimento è il *free riding*, cioè il tentativo di ottenere benefici senza sopportare i relativi costi. Ma non sempre la causa è questa, soprattutto rispetto a problemi che si ripetono e per questa loro caratteristica rendono difficile immaginare che gli attori non imparino a sottrarsi alle conseguenze negative per tutti di un improvvido opportunismo.

Una ragione alternativa è che anche quando tutti coloro che si esprimono favorevolmente potessero essere obbligati a cooperare nell'abbattimento delle emissioni dannose – quindi nella certezza che non vi sia *free riding* – qualche giocatore importante potrebbe trovare che il suo bilancio di costi e benefici è negativo. Questo può essere avvenuto rispetto al protocollo di Kyoto relativo alle emissioni di gas serra, per il sommarsi di effetti geografici e della capacità di isolamento di alcuni paesi ricchi. In particolare su queste basi potrebbe essere interpretato il rifiuto di ratificare l'accordo opposto dagli Stati Uniti, al quale non ha fatto seguito, malgrado le promesse, alcuna proposta alternativa – con la conseguenza che nel 2008-2012 le emissioni di CO₂ in questo paese invece di essere dell'8% più basse rispetto al 1990, come chiedeva l'Europa, saranno del 30% più alte.

Sotto il profilo geografico, i paesi che rischiano di sopportare i danni maggiori del cambiamento climatico sono le nazioni povere dell'area tropicale mentre minori sono gli effetti negativi sui paesi ricchi della zona temperata. Il fatto che la geografia avvantaggi i

paesi ricchi fa sì che la tendenza di questi ultimi a cooperare sia limitata e lo sia tanto più quanto maggiore è la speranza di sottrarsi ai residui effetti negativi attraverso il ricorso alle più adatte forme di 'isolamento' e quanto minore è il senso di *commitment* nei confronti dei danneggiati. Naturalmente il problema è sempre di natura relativa, cosicché se i benefici netti derivanti dalla strategia di abbattimento delle emissioni fossero consistenti la cooperazione dei paesi ricchi potrebbe essere garantita. Ma questo, date le condizioni ipotizzate, richiederebbe che gran parte dei costi cadesse sui paesi poveri. La praticabilità di questa soluzione regressiva in termini distributivi è evidentemente assai limitata.

La diversità di esiti del protocollo di Kyoto – che, è bene ricordarlo, sarebbe comunque insufficiente a fronteggiare il problema del cambiamento climatico – e di quello di Montreal sui CFC viene da alcuni autori interpretata alla luce del differente beneficio che ne hanno tratto i paesi ricchi (Somanathan, 2004) e questa interpretazione appare più convincente di quella che insiste sul cattivo disegno dell'accordo (Barrett, 2003). Seguendo questo ragionamento si giunge alla desolante conclusione che i poveri possono sperare di vedere alleviati i loro disagi soltanto se i ricchi sono molto danneggiati dai problemi ambientali e non dispongono di convenienti strategie di 'isolamento'.

La capacità di 'isolamento' oltre a rendere più problematica la cooperazione potrebbe facilmente incentivare ulteriormente comportamenti di degrado dell'ambiente. Ad esempio, che il mare sia più o meno inquinato fa ben poca differenza una volta che si è costruita la piscina. E il fatto che spesso queste soluzioni individualistiche abbiano le caratteristiche di beni che segnalano lo *status* sociale rischia di contribuire a renderle più attraenti per i ricchi. Una questione che meriterebbe maggiore attenzione è se la globalizzazione o, meglio, alcune delle condizioni che l'hanno reso possibile (tecnologie informative, velocità e facilità di spostamenti, ecc.), abbia ridotto i costi di queste soluzioni di esclusione individuale o, più in generale, non le abbia facilitate.

Queste considerazioni rendono assai poco sorprendente la conclusione raggiunta da numerosi studi empirici secondo cui i primi a soffrire di un indebolimento delle politiche ambientali sono i poveri (Markandya, 2004). Di ciò si dovrebbe tenere conto nel raccomandare politiche di risanamento finanziario ai Pvs. E', infatti,

molto probabile – e in alcuni casi sembra essere successo – che le spese ambientali siano tra le prime ad essere ridotte, con la conseguenza di rendere ancora meno tollerabile la condizione di vita dei poveri.

In conclusione, può darsi – ma è difficile crederlo – che i poveri danneggino l’ambiente non diversamente dai ricchi, ma è quasi certo che essi ne sopportano in maggiore misura i costi, soprattutto se questi costi sono calcolati in termini di anni di vita persi e di numero di persone coinvolte (Somanathan, 2004).

In un mondo fortemente polarizzato nella distribuzione delle ricchezze e nell’assegnazione del potere di decisione politica il rischio che si corre è che i ricchi, essendo protetti dai danni dell’inquinamento che essi stessi generano o credendo di esserlo, contribuiscano in modo crescente al degrado dell’ambiente mentre i poveri subiscono sempre più gli effetti negativi di questo opportunismo dei ricchi e del degrado che loro stessi infliggono all’ambiente.

4.3.4. La strada da percorrere

Quale strada si può percorrere per migliorare lo stato dell’ambiente, riducendo nello stesso tempo le disuguaglianze e la povertà?

Gli argomenti che precedono portano a escludere che la ricetta consista semplicemente nel favorire la crescita dei paesi poveri (ammesso che questo sia facile da realizzare) come sembra suggerire la (largamente presunta) curva di Kuznets ambientale. Alcuni economisti hanno, in realtà, raccomandato questa strada (ad esempio, Grossman e Krueger, 1993) ma si tratta di una soluzione scarsamente convincente. Più in generale non sembra che il miglioramento dell’ambiente, se deve essere consistente, possa essere affidato alle conseguenze indirette (e spesso improbabili) di politiche aventi altri obiettivi. Non sarebbero sufficienti politiche per la crescita, così come non sarebbero sufficienti politiche per la riduzione delle disuguaglianze, variamente attuate.

Le considerazioni svolte in precedenza mostrano che la riduzione delle disuguaglianze, soprattutto se conseguita con una riduzione della povertà, può avere molteplici effetti sull’ambiente. Si tratta,

però, di effetti contraddittori. A quelli indicati in precedenza se ne potrebbe aggiungere un altro, riguardante gli effetti che una riduzione delle disuguaglianze potrebbe avere sulla facilità di cooperazione. E' questo un tema del quale si è molto discusso soprattutto in relazione alla tesi di Olson (1965) secondo cui la disuguaglianza (intesa essenzialmente come maggiore concentrazione dei benefici delle azioni collettive) favorisce la cooperazione in quanto permette di superare l'ostacolo rappresentato dal *free riding*⁴⁶. Vi è chi ha cercato di dimostrare il debole fondamento della tesi di Olson e la maggiore facilità di cooperazione in contesti caratterizzati da minori disuguaglianze (in particolare, Cardenas, 2004). Ma il punto sembra un altro e cioè che il *free riding* in un contesto di giochi ripetuti, come si è detto, non è necessariamente il problema principale. La questione, per molti versi, è assai più complessa. La fuoriuscita dalla povertà in modo sostenibile non è una questione facile.

La riduzione delle disuguaglianze rischia di sostituire una causa di degrado (l'opportunismo che è permesso dalla ricchezza) a un'altra (l'urgenza dei bisogni di sopravvivenza) ed è difficile dire se il fenomeno sarebbe più o meno grave ove quella riduzione avvenisse in un contesto di sostenuta crescita economica.

In realtà, l'ambiente non può fare a meno di proprie istituzioni e di proprie politiche e queste non scaturiscono automaticamente né dall'accelerazione della crescita né dalla riduzione delle disuguaglianze.

Le disuguaglianze economiche, come si è cercato di sostenere, possono avere effetti negativi sull'ambiente ma tali effetti saranno particolarmente gravi quando quelle disuguaglianze fuoriescono dalla sfera economica e invadono l'arena dell'azione collettiva e della politica. In altri termini, le disuguaglianze economiche diventano fattori di danneggiamento dell'ambiente soprattutto quando impediscono che si sviluppino istituzioni e politiche che, proteggendo l'ambiente, finiscono inevitabilmente per intaccare alcuni dei benefici di cui gode chi è privilegiato dalle disuguaglianze. Dunque, quando la disuguaglianza economica si traduce in disuguaglianza di risorse politiche il fenomeno appare

⁴⁶ Bergstrom, Blume e Varian (1986) hanno formalizzato questa tesi, ma Sandler (1992) ha mostrato che sono possibili molteplici risultati.

particolarmente grave. La fase che abbiamo attraversato di recente presenta, forse, questa poco desiderabile caratteristica.

Nel suo ultimo World Development Report, dedicato proprio alla sostenibilità dello sviluppo in un mondo dinamico la Banca Mondiale punta in modo significativo l'indice accusatore contro l'assenza di istituzioni che sappiano farsi guidare dalla lungimiranza, che sappiano rappresentare una pluralità di interessi dispersi – soprattutto quelli di coloro che vengono danneggiati dall'ambiente degradato – e che sappiano essere ferme nella fase di esecuzione dei programmi (WB, 2003a). In particolare, è insistente il riferimento all'importanza della democrazia anche a livello mondiale. Non si può non concordare: l'interesse di pochi, soprattutto quando si impone al di fuori della sfera economica, è una guida assai insicura verso il benessere dell'umanità. Come agli uomini sapienti è noto da tempo, non vi è nulla di saggio nel subordinare la decisione politica alla forza economica. Visto che qui si parla di ambiente, si potrebbe dire che si tratterebbe di una irresponsabile perdita di biodiversità istituzionale.

Tutto ciò spinge alla conclusione che l'occasione è propizia per dare precisione al concetto di 'sviluppo sostenibile' e per valorizzare il suo contenuto di equità che i molti suoi entusiasti fautori hanno lasciato lentamente appassire. L'equità non è soltanto quella tra generazioni (sulla quale ha forse con troppo enfasi insistito la definizione originaria) ma anche quella all'interno della generazione presente.

Dunque, lo sviluppo sostenibile, se deve continuare a costituire un termine di riferimento alto per il cammino futuro dell'umanità, non può rinunciare a porre assieme ma distintamente i problemi delle disuguaglianze e quello dell'ambiente. E deve farlo nella consapevolezza che mentre la riduzione delle disuguaglianze può essere inefficace per migliorare l'ambiente, l'obiettivo di migliorare l'ambiente può essere realizzato assieme alla riduzione delle disuguaglianze. Un esempio: si potrebbero imporre tasse pigouviane a carico dei paesi ricchi e utilizzare il gettito per sussidiare lo sviluppo 'verde' nei paesi poveri – applicando i due strumenti in modo da evitare i difetti che ciascuno di essi può avere. L'ambiente migliorerebbe, le disuguaglianze si ridurrebbero e gli effetti sulla crescita, ancorché incerti, potrebbero essere diversi nei due blocchi di paesi.

Le tendenze in atto sembrano, però, di altro genere. In alcuni dei paesi ricchi, soprattutto nel principale cioè gli Stati Uniti, appare estremamente difficile porre a carico di chi inquina i costi dell'inquinamento (il famoso '*polluters pay*', 'chi inquina paga'). Lo strumento più comune della politica ambientale – peraltro ben poco incisivo – è costituito dagli accordi volontari che hanno, tra gli altri, l'effetto di porre a carico della collettività e non delle imprese una parte consistente dei costi di quelle politiche (Lyon, 2003).

In conclusione, mentre non è vero che ogni forma di riduzione delle disuguaglianze è favorevole all'ambiente, appare fuori di dubbio che non può essere data soluzione al problema ambientale senza ricorrere a misure con rilevanti implicazioni redistributive. Per questo è indispensabile separare la politica dall'economia, impedire a pochi 'potenti economici' i decidere gli assetti istituzionali del mondo e, con essi, i suoi futuri destini.

5.

Istituzioni pubbliche internazionali, povertà e disuguaglianze

5.1. Introduzione

Anche a causa dei negativi risultati registrati nell'andamento della povertà e delle sperequazioni distributive, discussi nel Cap. 2, le istituzioni internazionali sono soggette a nuove e più aspre critiche riguardanti gli obiettivi ad esse assegnati e le politiche da esse attuate. Queste critiche hanno alimentato il convincimento che 'esiste un *gap* crescente tra la domanda posta sulle nostre istituzioni internazionali e ciò che quelle istituzioni possono fare' (Stiglitz, 2003b, p. 4). Le conclusioni che ne sono derivate sono tuttavia eterogenee, spaziando da variegate proposte di riforma alla richiesta di una significativa contrazione della loro azione, che può arrivare a comportare la completa cessazione delle loro attività.

Il punto di partenza di tutte queste posizioni è rappresentato dall'osservazione che le politiche perseguite non sono state in grado di conseguire i traguardi desiderati. Con riferimento all'operato del Fondo Monetario Internazionale, esempi paradigmatici di questa visione sono rappresentati dai numerosi paesi che, dopo aver attuato in modo incisivo le misure ad essi richieste, si sono trovate a fronteggiare crisi economiche e sociali acute, come quella recentemente occorsa in Argentina. Relativamente alla Banca Mondiale, l'evidenza che gli aiuti internazionali non raggiungono in misura significativa i soggetti ai quali sono destinati (Boone, 1996), è ormai accettata dalla stessa World Bank (WB, 1998). Secondo le stime di Collier e Dollar (1999), la presente allocazione degli aiuti consente di togliere permanentemente dalla condizione di povertà circa 30 milioni di persone ogni anno, mentre un'allocazione efficiente aumenterebbe la cifra a circa 80 milioni l'anno. Le critiche e le proteste che da diverse parti si riversano sulla condotta del Wto

arricchiscono la manifestazione di insoddisfazione esistente nei confronti delle principali istituzioni globali.

Secondo alcuni commentatori, la causa principale di questo stato di cose dovrebbe essere rintracciata nel ruolo svolto dalle IM e da particolari gruppi di interesse, presenti soprattutto negli Stati Uniti, e ancora più in particolare nel suo sistema bancario. Secondo altri, il problema sarebbe invece individuabile nel fatto che i soggetti che compongono le istituzioni internazionali non sono benevolenti, ma burocrati volti alla massimizzazione della propria utilità individuale (Vaubel, 1994, 1996). Questi soggetti sarebbero inclini ad adottare comportamenti miranti ad aumentare il benessere proprio o di alcuni gruppi di pressione, piuttosto che a fornire concreta assistenza ai paesi in difficoltà. Si è anche fatto avanti il convincimento che la moltiplicazione delle funzioni attribuite alle istituzioni internazionali al di là del mandato iniziale abbia, da un lato, influenzato negativamente l'organizzazione interna e, dall'altro, reso più difficile la valutazione dei comportamenti assunti e dei risultati conseguiti. Da ciò deriverebbe la necessità di introdurre più stringenti vincoli e più adeguati incentivi ai burocrati internazionali, o di modificare la composizione del 'mercato delle istituzioni', ad esempio, attraverso l'inasprimento della concorrenza tra soggetti quali l'Ifm e la WB o, al contrario, la loro fusione.

Questo dibattito sul ruolo e sulla condotta delle istituzioni internazionali nell'economia globale, che presenta alcuni contenuti condivisibili, ma anche aspetti controversi e difficilmente accettabili senza riserve, può essere analizzato da tre diversi punti di vista:

- un confronto sul tipo di obiettivi che dovrebbero essere perseguiti e di politiche che dovrebbero essere attuate dalle istituzioni globali;
- l'estensione a livello internazionale della controversia, sviluppata a livello nazionale, sul peso relativo da attribuire ai 'fallimenti del mercato' e ai 'fallimenti del non mercato';
- un tentativo di (ri)determinare la suddivisione ottimale di compiti tra politiche nazionali e politiche sovranazionali in un contesto di globalizzazione, con conseguente individuazione del dominio da attribuire alle istituzioni in esame.

L'obiettivo del presente capitolo è quello di discutere queste tre prospettive, sintetizzando le principali posizioni emerse ed offrendo alcune valutazioni conclusive.

E' però importante chiarire fin dall'inizio che le istituzioni internazionali e intergovernative attualmente esistenti sono almeno 350, con più di 100 mila dipendenti (Frey, 1997). Anche se si considerano soltanto le principali tra quelle che si occupano di sviluppo, il numero rimane estremamente rilevante, includendo, tra le altre, le banche per lo sviluppo regionale, la Bank for International Settlements (Bis), l'United Nations Development Programme (Undp), l'Unctad, l'Oecd, il Wto, l'Ifm, la WB e il G-8. In questa sede non sarà dunque possibile analizzarle *in toto*, anche se alcune questioni maggiormente astratte sono applicabili, in genere, a quasi tutte; risulterà invece utile, oltre che agevole, limitare l'attenzione a quelle attualmente soggette a critiche più serrate: l'Ifm, la WB e il Wto. Per comodità, le prime due saranno definite in seguito come Istituzioni Finanziarie Internazionali (Ifi). La discussione farà preminente riferimento ai temi della povertà e della disuguaglianza, trascurando molte altre questioni presenti nell'agenda delle riforme come, ad esempio, quelle relative alla gestione delle crisi valutarie e finanziarie, alla ricerca e a molte altre ancora.

Il perseguimento dell'obiettivo esplicitato sopra richiede un preliminare e sintetico richiamo alle motivazioni sottostanti la creazione delle principali istituzioni internazionali e alle regole di condotta ad esse attribuite. A questo compito è dedicato il prossimo paragrafo.

5.2. Le istituzioni finanziarie internazionali e il World Trade Organization: compiti e funzionamento

5.2.1 L'International Fund Monetary

Nella formulazione successiva al secondo emendamento del 1978, i principali compiti attribuiti all'Ifm dalle disposizioni statutarie sono quelli di: (i) promuovere la cooperazione monetaria internazionale; (ii) favorire l'espansione e l'armonico sviluppo del commercio internazionale, contribuendo in tal modo al mantenimento di un elevato reddito e di una elevata occupazione;

(iii) promuovere la stabilità dei cambi ed evitare svalutazioni competitive; (iv) contribuire alla creazione di un sistema di pagamento multilaterale e alla eliminazione delle restrizioni alla convertibilità; (v) fornire temporaneamente risorse per correggere squilibri delle bilance dei pagamenti senza dover ricorrere a ‘misure distruttive della prosperità nazionale o internazionale’; (vi) abbreviare la durata e ridurre l’intensità degli squilibri delle bilance dei pagamenti dei paesi membri.

Originariamente, i paesi membri potevano fare ricorso al Fondo in caso di difficoltà temporanee nei conti con l’estero non prodotte dai movimenti dei capitali (che avrebbero dovuto essere governati da opportune misure di controllo attuate nei paesi esposti ai flussi in uscita), ottenendo prestiti vincolati nell’ammontare e nella durata (tra 3 e 5 anni). Opportune manovre correttive avrebbero dovuto impedire la persistenza di posizioni deficitarie o eccedentarie, giungendo a prevedere eventuali restrizioni commerciali nei confronti di paesi persistentemente creditori⁴⁷. Nel corso degli anni, l’Ifm ha modificato l’impostazione originaria, accettando di finanziare gli squilibri dovuti ai movimenti di capitale e ampliando la rilevanza delle politiche macroeconomiche richieste agli stati membri in cambio dei finanziamenti, giungendo ad imporre i suoi programmi a quelli fra essi che necessitano di una approvazione dell’Ifm per ottenere fondi con maggior facilità e a migliori condizioni nei mercati internazionali (ai quali ogni paese continua ad essere libero di accedere)⁴⁸.

I compiti effettivamente svolti dall’Ifm si sono spesso discostati da quelli statutari; secondo alcuni commentatori, ciò avrebbe favorito il positivo adattamento dell’istituzione ai mutamenti del contesto socio-economico globale; secondo altri, si tratterebbe invece di comportamenti non giustificati e non giustificabili in assenza di un esplicito mandato attribuito dalla comunità internazionale⁴⁹. Con

⁴⁷ In realtà, l’Ifm non ha mai dichiarato ‘scarsa’ una valuta, anche a causa dell’originaria scarsità del dollaro prodotta dalle necessità di importazione e dalle difficoltà di esportazione dei paesi maggiormente colpiti dalla seconda guerra mondiale.

⁴⁸ In Italia, questi mutamenti nella condotta dell’Ifm sollevarono il pionieristico intervento critico di Caffè più ampiamente considerato alla fine del Par. 3.

⁴⁹ Su questo dibattito e sui mutamenti intervenuti nei comportamenti del fondo, vedi Milone (1999).

riferimento all'oggetto del presente scritto, appare evidente come l'obiettivo di ridurre povertà e disuguaglianze non appaia esplicitamente tra quelli statuari, anche se esso può essere rintracciato nella possibilità di utilizzare risorse per correggere squilibri delle bilance dei pagamenti senza dover ricorrere a 'misure distruttive della prosperità nazionale o internazionale'.

Il campo di azione dell'Ifm si è progressivamente spostato verso il perseguimento della 'crescita di alta qualità', ossia sostenibile, equilibrata internamente e nei conti con l'estero, sostenuta da adeguati investimenti in capitale fisico e umano, attenta alle problematiche ambientali e accompagnata da politiche volte a ridurre la povertà, a migliorare l'equità e a favorire l'uguaglianza delle opportunità (Camdessus, 1990). L'Ifm avrebbe cercato di conseguire gli ultimi obiettivi, anche in collaborazione con WB, Undp, International Labour Organization (Ilo) e altre agenzie delle Nazioni Unite, attraverso il sostegno finanziario ai programmi di aggiustamento, le attività di sorveglianza sulle politiche economiche dei paesi membri (soprattutto con riferimento agli effetti delle riforme del mercato del lavoro, dei sistemi di sicurezza sociale e della sanità) e l'assistenza tecnica nei campi delle politiche di spesa, dei sistemi fiscali e delle reti di sicurezza sociale. L'Ifm ha anche cercato di argomentare che, con la cautela imposta dalla limitatezza dell'evidenza finora disponibile, questa attività sembra aver avuto effetti incoraggianti (Gupta *et al.*, 1998).

Con riferimento al sostegno finanziario ai programmi di aggiustamento, l'Ifm ha espresso il convincimento che politiche macroeconomiche volte a contenere l'inflazione e a garantire tassi di cambio di equilibrio, insieme alle necessarie riforme strutturali, favoriscono i poveri direttamente e indirettamente, attraverso i positivi effetti della crescita economica in tal modo alimentata⁵⁰. Al contempo, i recenti programmi insistono sulla creazione di efficaci reti temporanee di protezione sociale volte a mitigare gli effetti negativi sulla povertà di numerose riforme strutturali, come la riduzione dei sussidi ai prodotti di base e alle imprese nazionali, la liberalizzazione del commercio, ecc. (Chu e Gupta, 1998). Infine, è stato sostenuto che la povertà potrebbe essere alleviata attraverso un

⁵⁰ Questa visione individua un effetto della crescita sulla povertà noto come 'sgocciolamento' (*trickle down*).

spostamento di spesa pubblica da quella ‘improduttiva’ verso le attività in grado di favorire la crescita, come investimenti produttivi, istruzione di base, sanità e, ovviamente, programmi diretti di riduzione della povertà⁵¹.

Questa interpretazione estensiva ha consentito all’Ifm di introdurre, nel settembre 1999, il Prgf (*Poverty Reduction and Growth Facility*), una concessione di fondi a basso tasso di interesse⁵² avente l’obiettivo di ampliare i prestiti condizionati in modo da includere esplicitamente un *focus* sulla riduzione della povertà all’interno di una strategia orientata alla crescita. Questa attenzione è stata confermata nella valutazione del Prgf, avvenuta nel 2002 (Imf, 2002c), con la quale è stato affermato che i programmi sostenuti dal Prgf hanno favorito maggiormente la crescita e la lotta alla povertà⁵³.

I programmi finanziati dal Prgf vengono sviluppati a partire dai *Poverty Reduction Strategy Papers* (Prsps), preparati dai governi in collaborazione con la ‘società civile’ e altri soggetti che si occupano di sviluppo. Questi *papers* vengono successivamente analizzati dall’Ifm e dalla WB quali fondamenti per i prestiti condizionati e la cancellazione del debito. Gli obiettivi e le condizioni imposte alla politica economica nazionale dovrebbero essere tratti dal Prsps presentato dal paese richiedente, il che dovrebbe rendere la condizionalità meno invasiva e comunque limitata alle aree di responsabilità principale del Fondo e alle misure che hanno impatti diretti e cruciali sugli obiettivi macroeconomici del programma. I *budget* allocati al paese dovrebbero in tal modo riflettere più da presso le priorità nazionali in termini di crescita e riduzione della

⁵¹ Per un approfondimento sul *policy advice* relativo alle reti di protezione sociale e sanità, vedi Gupta *et al.* (2000).

⁵² Il tasso è dello 0,5%, il rimborso avviene su base semestrale, a partire da 5,5 anni e fino a 10 anni dalla concessione del prestito.

⁵³ Nell’aprile 2003 i paesi che potevano fare richiesta di Prgf erano 77, individuati sulla base del reddito *procapite* ed utilizzando come valore massimo quello stabilito per i *concessional lending* della WB (\$875). Un paese può prendere in prestito fino a un massimo del 140% (185 in circostanze eccezionali) della sua quota presso l’Ifm. L’ammontare dipende dallo squilibrio della bilancia dei pagamenti, l’intensità del programma di aggiustamento, il precedente uso del credito dell’Ifm e il debito con esso in essere.

povertà, all'interno di una strategia finanziata in modo non inflazionistico.

I programmi finanziati dal Prgf si concentrano sul rafforzamento della *governance* nazionale, più in particolare sulle azioni in grado di migliorare la gestione delle risorse pubbliche, la trasparenza e l'*accountability*, e sull'impatto delle principali misure macroeconomiche sulla povertà. Le aree di intervento dell'Ifm continuano ad includere un orientamento 'prudente' delle politiche macroeconomiche e le usuali riforme strutturali. Se necessario, l'Ifm collabora con la WB su alcuni aspetti della condizionalità. Il prestito è amministrato dal Prgf *Trust*, che prende in prestito da banche centrali, governi e istituzioni ufficiali a tassi di interesse di mercato. La differenza tra tassi passivi e tassi attivi è coperta da donatori e dalle risorse dell'Ifm. Un fondo di riserva garantisce i creditori nel caso di mancato o ritardato rimborso.

5.2.2 La World Bank

La WB, la seconda istituzione internazionale concepita a Bretton Woods insieme all'Ifm, è una istituzione di sostegno allo sviluppo che fornisce risorse, assistenza tecnica e suggerimenti di politica economica a paesi con bassi redditi *procapite*. Il suo obiettivo istituzionale è quello 'di ridurre la povertà e migliorare gli *standard* di vita promuovendo lo sviluppo sostenibile e gli investimenti nella popolazione'. Tuttavia, le priorità dello sviluppo e le loro declinazioni in termini di terminologia e concetti – rintracciabili principalmente nel *World Development Report* – non sono rimaste costanti nel tempo: dalla 'riduzione della povertà' di McNamara (presidente dal 1968 al 1981) si è giunti all'odierno 'buon governo', passando per 'l'aggiustamento strutturale' e lo 'sviluppo durevole'. La comprensione di questi termini necessita di una minima analisi storica.

La WB nasce come frutto di un compromesso fra i governi fondatori, intenzionati ad esercitare un controllo sugli scambi commerciali e sullo sviluppo regionale, e il mondo finanziario statunitense. Le prime operazioni sono indirizzate alla ricostruzione più che allo sviluppo, e a fornire garanzie sugli investimenti piuttosto che crediti diretti; la gestione della Banca è prudente, anche perché

nei mercati internazionali la sua credibilità finanziaria viene identificata con la sottoscrizione in conto capitale operata dagli Usa. Negli anni '50 la WB riesce a guadagnarsi la fiducia degli investitori, ad ottenere la 'tripla A' per le sue obbligazioni e a diversificare i prestiti al fine di reinvestire i crescenti avanzi. In questa fase, l'analisi dei 'tassi di rendimento' dei nuovi progetti comincia a sostituire la 'stima dei bisogni' dei paesi debitori.

Gli anni '60 vedono la WB dominata da economisti appartenenti allo stesso ambiente riformista delle amministrazioni Kennedy e Johnson (sotto i quali McNamara è segretario alla difesa dal 1961 al 1968) e i temi dello sviluppo sostenuti dalla Banca si adeguano alle politiche interne degli Stati Uniti: alla 'guerra alla povertà' di Kennedy si associa 'l'alleviamento della povertà' della WB; alla 'grande società' di Johnson fa eco la 'crescita e redistribuzione' della Banca. Questa tradizione si interrompe con la presidenza Reagan, quando un nuovo gruppo dirigente, vicino alla scuola di Chicago, si sostituisce a quello precedente. In poco tempo, solo otto fra i titolari delle trentasette cariche direttive conservano le proprie funzioni perché, si sostiene, il personale in carica 'manca delle competenze economiche e tecniche appropriate e resta attaccato alle pratiche stataliste del passato' (Kapur, Lewis e Webb, 1997, p. 1193). Il nuovo orientamento ideologico e l'insorgere della crisi del debito estero dei Pvs alimentano una visione degli operatori pubblici come burocrati interessati ai propri privilegi e in tal modo creatori di inefficienze. Anche la Banca comincia ad essere accusata di essere un'istituzione desiderosa di sostituirsi al settore privato dell'economia internazionale soltanto per garantire prestigio, potere e denaro ai suoi dirigenti⁵⁴.

La convergenza fra la nuova ideologia e gli ambienti finanziari si consolida quando la crisi del debito diventa incontenibile e la Banca contribuisce al salvataggio di alcuni istituti bancari esposti sul mercato dei prestiti commerciali allo sviluppo. La visione liberista e le politiche di aggiustamento strutturale ne risultano rafforzate; il prosciugamento del finanziamento delle banche commerciali ai Pvs

⁵⁴ Sotto la presidenza McNamara il personale della Banca quadruplica, il volume dei prestiti passa da uno a tredici miliardi di dollari e il *budget* aumenta di 3,5 volte (in questo periodo vengono raccolti sui mercati nazionali circa 100 miliardi di dollari).

trasforma la WB in un prestatore di ultima istanza capace di imporre condizioni vincolanti, a partire dai programmi di privatizzazione e deregolamentazione.

E' ancora la crisi del debito a produrre un ulteriore cambiamento nel corso degli anni '80, quando le Organizzazioni non governative (Ong) aumentano progressivamente il controllo sull'istituzione, il volume dei finanziamenti gestiti e le commissioni ricevute: la percentuale di progetti che coinvolgono le Ong passa dal 5% del 1988 al 47% del 1997. Alcuni nuovi temi (l'ecologia, i problemi di genere, la società civile, ecc.) trovano crescente spazio nei programmi della WB, anche se il cambiamento appare più formale che sostanziale, come suggerito dall'espressione 'rietichettatura amministrativa' (*administrative relabeling*) coniata da alcuni osservatori (Kapur, Lewis e Webb, 1997, p. 369). Il tema del 'buon governo', che guida le politiche di sviluppo negli anni '90, consente, da un lato, di arricchire i programmi con argomenti quali la partecipazione della società civile e la trasparenza delle istituzioni e, dall'altro, di cercare di estendere l'aggiustamento strutturale ai sistemi politici dei paesi debitori. La raccomandazione di aprire il sistema politico ai gruppi sociali che avrebbero perseguito le politiche della Banca ottiene il sostegno di diverse Ong che vedono nel coinvolgimento della 'società civile' la possibilità di trovare nuovi spazi di azione in sostituzione dello stato.

Anche l'approccio della WB alla riduzione della povertà è andato evolvendo nel tempo. Mentre negli anni '50 e '60 questa era vista come un sottoprodotto della crescita economica, con la presidenza McNamara essa è divenuta un interesse specifico. La realizzazione che la crescita non è sufficiente per eliminare la povertà ha indotto uno spostamento di attenzione verso la 'redistribuzione con la crescita' (*redistribution with growth*) e verso i bisogni umani fondamentali, e ha suggerito la necessità di investire nelle infrastrutture e nel capitale umano. Dopo la minore attenzione prestata al problema nel corso degli anni '80, il *World Development Report* del 1990 ha rappresentato un punto di svolta, tanto da essere ancora considerato come il principale riferimento della prospettiva della WB. La conseguente strategia per la riduzione della povertà, che mira a collegare direttamente il volume dei prestiti allo sforzo profuso in tal senso dal paese debitore (WB, 1991), si fonda su tre pilastri: (i) politiche in grado di stimolare l'utilizzo intensivo del

fattore lavoro; (ii) fornitura di servizi sociali fondamentali (istruzione primaria, sanità di base, pianificazione familiare e nutrizione); (iii) creazione di reti di sicurezza sociale e attuazione di programmi indirizzati alle persone povere, come i vecchi e i portatori di *handicap*, incapaci di rispondere a nuove opportunità, e i soggetti maggiormente vulnerabili di fronte a *shock* esterni.

Dato che soltanto il 35-50% della variazione dell'incidenza della povertà sembra essere attualmente spiegata dalle variazioni del Pil (Lipton, 1998, p. 138), una larga parte di tale variazione dipende da fattori specifici che la WB ha ritenuto di dover affrontare con misure parimenti specifiche, come la priorità dello sviluppo rurale, il disegno di sistemi fiscali favorevoli ai poveri, ecc. Ma la WB ha anche sostenuto più volte che il benessere dei poveri è influenzato, direttamente o indirettamente, dall'insieme delle politiche e dei programmi attuati e ha ritenuto che i programmi di riduzione della povertà debbano incentivare le riforme politiche e il 'buon governo', e dunque la creazione di governi onesti (WB, 1998), perché la corruzione è causa fondamentale di politiche economiche inefficienti (WB, 1997).

Recenti analisi empiriche evidenziano tuttavia che la probabilità di adottare 'buone politiche non dipende dall'ammontare di aiuti ricevuti (Burnside e Dollar, 2000), ma che a volte questi possono produrre risultati opposti (Svensson, 2000). Inoltre, nonostante le intenzioni dei donatori, gli aiuti internazionali (compresi i programmi di cancellazione del debito) sembrano essere indipendenti dal grado di corruzione dei governi nazionali, sia nel caso di donazioni nazionali, sia in quello di donazioni multilaterali, ossia da parte delle istituzioni globali (Alesina e Weder, 2002)⁵⁵. Sembrerebbe, semmai, che i governi più corrotti ricevano più aiuti internazionali e che questi alimentino la corruzione, dato che aumentano le risorse appropriabili dai gruppi di interesse nazionali (Svensson, 2000; Alesina e Weder, 2002)⁵⁶. Di conseguenza, alla

⁵⁵ Sulle motivazioni 'strategiche' (*ex* rapporti coloniali, vicinanza politica, ecc.) che influenzano la direzione dei flussi nazionali, più di quanto facciano i reali bisogni dei paesi riceventi, vedi Alesina e Dollar (2000).

⁵⁶ Alesina e Weder (2002) sottolineano la coerenza di ciò con l'effetto voracità' discusso da Tornell e Lane (1999). Si noti, tuttavia, che si potrebbe anche argomentare nel senso che un governo diventato più corrotto è maggiormente in grado di ricevere più aiuti perché maggiormente capace di corrompere i burocrati e i politici nei paesi donatori.

luce della relazione negativa tra corruzione e crescita più volte messa in luce (ad esempio, da Brunetti *et al.*, 1998, e da Johnson *et al.*, 1998), gli aiuti della WB non aumenterebbero affatto la crescita attraverso il miglioramento della qualità del soggetto pubblico.

5.2.3 Il World Trade Organization

Il Wto è nato nel 1995, succedendo al Gatt, un accordo tra stati mirante a sviluppare negoziati multilaterali per la riduzione delle barriere tariffarie al commercio mondiale. Il Wto, istituito alla conclusione del più lungo dei cicli negoziali del Gatt, l'Uruguay Round, tenutosi dal 1986 al 1994, è un'organizzazione preposta alla liberalizzazione del commercio e all'abbassamento delle barriere tariffarie. E' strutturato con un Esecutivo, un Segretariato, un'Assemblea di rappresentanti degli Stati membri (Consiglio Generale), un sistema di risoluzione delle controversie tra i membri, un organo che analizza e giudica (in maniera non vincolante) le politiche commerciali dei membri e Consigli per alcuni settori quali il Commercio di Beni, gli aspetti commerciali della Protezione Intellettuale, il Commercio nei Servizi. Appartengono al Wto 146 membri, mentre oltre 30 Paesi hanno lo *status* di osservatore e circa lo stesso numero sono candidati all'adesione. Oltre il 90% degli scambi internazionali di merci ricade sotto la giurisdizione del Wto.

Mentre il Gatt si occupava soltanto di dazi e quote d'importazione, il Wto si occupa anche di barriere non doganali, ossia, leggi sanitarie, regolamenti sui prodotti, sistemi fiscali interni, politiche d'investimenti e qualsiasi altra legge di un paese che possa influenzare il commercio internazionale. Il Wto si occupa di tematiche quali l'agricoltura⁵⁷, la liberalizzazione del settore dei

⁵⁷ Oggetto dell'Accordo sul commercio agricolo (Agreement on Agriculture, Aoa), a corollario del quale sono stati firmati anche altri trattati sulle politiche agricole ed alimentari, quali l'Accordo sulle Barriere Tecniche al Commercio (Technical Barriers to Trade, Tbt) e sulle Misure Sanitarie e FitoSanitarie (Sanitary and Phytosanitary Measures, Sps), sono la trasformazione di barriere non tariffarie in dazi, l'accesso ai mercati, i sussidi all'esportazione e il sostegno interno ai produttori agricoli. Di fatto, esso coinvolge però anche altre tematiche, alcune non direttamente legate al commercio, come l'ambiente e la sicurezza alimentare, e altre legate al mercato degli alimenti, come le norme tecniche connesse alla qualità igienico-sanitaria e le biotecnologie.

servizi⁵⁸, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale (Trips)⁵⁹ e degli investimenti connessi al commercio (Trade-Related Investment Measures, Trims) e, più in generale, della regolamentazione delle misure che impedirebbero o limiterebbero la libera concorrenza a livello internazionale: sussidi, *antidumping*, regolamenti doganali, norme sanitarie e fitosanitarie⁶⁰, ecc. Non senza controversie tra gli Stati membri, il Wto discute anche di condizioni di lavoro, ambiente, sanità, rapporti con la società civile e Ong (la cosiddetta 'trasparenza esterna'). Il Wto assiste inoltre i Pvs con assistenza tecnica e con il Centro di Assistenza Giuridica per facilitare il loro inserimento nel sistema commerciale globale.

La normativa del Wto si ispira ad alcuni principi fondamentali: riduzione dei dazi doganali; estensione automatica a tutti i membri dei risultati negoziali; commercio senza discriminazioni sull'origine nazionale (norma che impedisce di favorire, ad esempio attraverso la

⁵⁸ L'Accordo sul commercio dei servizi (General Agreement on Trade in Services, Gats), firmato nel 1994, è l'unico accordo multilaterale che regola la liberalizzazione degli scambi di servizi su scala mondiale. L'Accordo si compone di due pilastri: una serie di principi di applicazione generale (*general obligations*) e gli impegni specifici di settore (*specific commitments*), il cui ambito è limitato al settore in cui il paese ha sottoscritto degli impegni. Gli impegni specifici possono andare da una piena apertura commerciale alla negazione di qualsiasi possibilità di accesso. Il Gats rappresenta un *framework* per un avanzamento graduale del processo di liberalizzazione: l'obiettivo dei negoziati in corso è la cancellazione delle limitazioni di accesso specificate nei singoli settori durante l'Uruguay Round e l'incremento del numero di settori aperti al mercato mondiale. Ciò significa permettere alle imprese estere di entrare in ogni settore ed avere lo stesso trattamento di quello riservato alle imprese locali.

⁵⁹ Il Trips stabilisce regole mondiali per brevetti, *copyright* e marchi registrati. L'industria farmaceutica sta facendo pressioni per adottare le regole americane in materia, le quali permettono un allungamento dei periodi di garanzia del monopolio dei diritti intellettuali. Il Trips richiede ad alcune nazioni, come l'India, il Brasile e l'Argentina, di abbandonare le regole che sostengono la produzione farmaceutica nazionale.

⁶⁰ L'accordo Sps, riguardante gli *standard* sanitari e fitosanitari, stabilisce le regole per la sicurezza alimentare umana, animale e vegetale (contaminazioni batteriche, pesticidi, etichettature) che un paese può chiedere relativamente ai prodotti importati. L'Sps elimina il cosiddetto principio precauzionale e introduce quello in base al quale, in assenza di dimostrazione scientifica, non è possibile bandire alcun prodotto soltanto sospettato di nuocere alla salute. Le regole dell'Sps restringono il diritto di un paese a richiedere di etichettare i prodotti con informazioni quali il metodo di produzione o la presenza di organismi geneticamente manipolati.

concessione di incentivi, i produttori nazionali rispetto a quelli esteri); crescita costante nelle possibilità di accesso ai mercati; promozione di una competizione equa che tenga conto delle necessità di sviluppo dei membri; impegno a promuovere lo sviluppo e le riforme economiche necessarie in quei paesi che si avviano verso l'economia di mercato.

Un meccanismo che serve a scongiurare la frammentazione che aveva caratterizzato il Round precedente è il *single undertaking* ('prendi tutto o niente'), una formula che obbliga tutti i membri a sottoscrivere la totalità degli accordi negoziati sotto l'egida del Wto, pena l'esclusione dall'organizzazione. All'interno dei vari accordi sono previste clausole di fuga che permettono, in casi eccezionali, di disapplicare temporaneamente parte dei trattati, ma a rischio di sanzioni sotto forma di ritorsioni commerciali. Il ricorso ad esse è possibile ogni volta sia sancita una violazione degli accordi da parte del *Dispute Settlement Body* (composto da tre esperti).

L'organismo decisionale più elevato del Wto è rappresentato dalle Conferenze dei Ministri del commercio di tutti i paesi membri, aventi cadenza biennale. La prima Conferenza Ministeriale si è tenuta a Singapore nel 1996 e la seconda a Ginevra nel 1998. Mentre la terza Conferenza, svolta a Seattle dal 30 novembre al 3 dicembre 1999 si è conclusa – per la mancata intesa tra gli stati membri – senza l'approvazione di alcun documento finale⁶¹, nella quarta

⁶¹ La Conferenza di Seattle avrebbe dovuto varare un nuovo negoziato commerciale multilaterale, il 'Millennium Round', volto a promuovere una ulteriore fase di liberalizzazione del commercio internazionale (sia nel settore agricolo che dei servizi) e a definire un più approfondito sistema di norme e comportamenti a livello globale riguardanti la proprietà intellettuale, i contratti e gli appalti pubblici, gli investimenti, la concorrenza, la biogenetica e la sanità alimentare, il commercio elettronico. La Conferenza avrebbe dovuto affrontare anche altri argomenti quali l'ambiente, le condizioni di lavoro, la trasparenza dell'Organizzazione, i suoi rapporti con la 'società civile', il meccanismo di risoluzione delle controversie. Le ragioni del mancato accordo sono rintracciabili, da un lato, nei disaccordi tra Pvs (i quali chiedevano l'attuazione degli impegni adottati in precedenza e congrui periodi transitori in settori chiave per le loro produzioni) e paesi industrializzati sull'opportunità di discutere temi quali i diritti del lavoro (*labour standards*) o le questioni ambientali e, dall'altro lato, dalle divergenze all'interno delle nazioni sviluppate (in particolare tra Usa e UE su varie tematiche tra cui agricoltura (con la UE tendenzialmente protezionista e gli Usa contrari alle sovvenzioni pubbliche), organismi geneticamente modificati, modalità del processo di risoluzione delle controversie).

Conferenza, svolta a Doha (Qatar) dal 9 al 14 novembre 2001, sono stati adottati documenti che comportano una vasta gamma di attività e obiettivi da realizzare nei prossimi anni⁶². La Quinta Conferenza Ministeriale si è appena tenuta a Cancun (Messico) dal 10 al 14 settembre 2003. Anche questo vertice si è inaspettatamente concluso senza l'approvazione di alcun documento finale, per il mancato accordo sui cosiddetti 'nuovi temi' (investimenti, concorrenza, trasparenza degli appalti e facilitazioni al commercio). In questa occasione, sono stati i paesi africani – o, meglio, i 'paesi del cotone' (Benin, Mali, Ciad e Burkina Faso) insieme a Kenya, Uganda e Senegal – ad abbandonare le trattative, dopo un tentativo di mediazione di Usa ed UE, ma di fronte alla rigidità di Giappone e Corea.

5.3. Principali critiche alle istituzioni internazionali

5.3.1. Il dibattito sulle istituzioni finanziarie internazionali e sul World Trade Organization

Esiste un certo consenso sul fatto che i prestiti delle Ifi, rappresentando una piccola frazione degli investimenti complessivi, non possono incidere in misura eccessiva sul tasso di crescita complessivo di una economia. Al contempo, è ampiamente riconosciuta la difficoltà di valutare complessivamente tutti gli effetti prodotti dalle politiche delle istituzioni internazionali, anche a causa delle diverse attività da esse svolte (comprese ricerca, diffusione dell'informazione, *training*, *policy advice*, ecc.). Ciò nonostante, la constatazione del fallimento di numerose misure attuate, le crescenti critiche mosse da autorevoli esponenti internazionali⁶³ e le

⁶² Il progetto di Doha, rimasto finora inattuato, sono previste importanti riduzioni delle forme di protezionismo (barriere doganali) attuate dai paesi ricchi contro le importazioni agricole e di prodotti tessili.

⁶³ Alcune delle critiche più incisive sono venute dall'interno delle stesse istituzioni di Bretton Woods: Joseph Stiglitz, *ex* capo del dipartimento economico e vice-presidente della WB, si è dimesso da queste cariche per protestare contro il metodo adottato per gestire la crisi asiatica; lo stesso ha fatto un alto funzionario

manifestazioni di massa che hanno negli ultimi tempi accompagnano ogni missione e riunione delle Ifi e del Wto hanno reso improrogabile una profonda analisi autocritica che ha portato a definire la nuova posizione delle istituzioni globali come *'new Washington consensus'*, per differenziarla dall'espressione *'Washington consensus'* che aveva sintetizzato la posizione liberista, antistatalista e di estrema apertura negli scambi internazionali precedentemente assunta⁶⁴.

Concentrando l'attenzione sulle variabili di interesse per il presente Rapporto, si devono innanzi tutto ricordare le critiche mosse alle politiche di adeguamento strutturale dell'Ifm, ritenute responsabili di maggiore miseria e di aumenti nella sperequazione distributiva. Ciò sarebbe dovuto anche al loro impatto negativo sulla disoccupazione, avvenuto in assenza di sistemi di sicurezza sociale sufficientemente sviluppati e in presenza di politiche fiscali restrittive che non hanno permesso ai bilanci pubblici di agire in modo anticiclico e di politiche monetarie che hanno spinto troppo in alto i tassi di interesse. L'estrema drasticità, e a volte erroneità, dei cambiamenti di *policy* imposti dall'Ifm sarebbero da collegare all'attenzione prestata da questa istituzione alla crescita piuttosto che alla povertà, la quale non può essere affrontata, come già ricordato, soltanto attraverso la crescita economica. I dati disponibili suggeriscono anche cautela nell'affermare, come a volte è stato fatto, che i soggetti più penalizzati dalle riforme sono stati gruppi privilegiati (lavoratori sindacalizzati, dipendenti pubblici, ecc.) piuttosto che gruppi poveri.

Anche se le critiche maggiori si sono finora appuntate sull'azione dell'Ifm, non si deve dimenticare che osservazioni parimenti critiche, quali quelle riportate nel paragrafo introduttivo, sono state avanzate relativamente agli effetti degli aiuti operati attraverso la WB. Nell'efficace sintesi di (Easterly, 2001, p. 112), in molti casi le risorse che avrebbero dovuto essere usate per superare le crisi del

della WB, Ravi Kanbur, dimessosi dopo la 'censura' operata ad un rapporto annuale sullo sviluppo dove si affermava che la crescita non comporta una riduzione della povertà e delle disuguaglianze.

⁶⁴ E' stato peraltro sottolineato che, anche se le istituzioni internazionali hanno dichiarato di accogliere parte delle critiche ad esse rivolte e di voler modificare alcuni comportamenti, ancora non si è assistito a cambiamenti significativi.

debito, favorire la stabilità macroeconomica e alleviare la povertà 'sono state semplicemente mangiate'⁶⁵. Pure la condizionalità degli aiuti è stata messa sotto accusa perché non ha prodotto né politiche migliori, né una crescita maggiore, mentre ha messo in pericolo la democrazia (Stiglitz, 2002, Cap. II, p. 246).

Anche la critica principale che viene mossa alle politiche commerciali del Wto è che esse hanno contribuito all'incremento della povertà e della sperequazione distributiva (l'esempio più spesso citato riguarda l'Africa Sub-Sahariana, uscita impoverita dall'ultimo Round di negoziati commerciali). Quelle politiche, si argomenta, impongono l'apertura dei mercati dei paesi più poveri alle merci dei paesi industrializzati, senza che questi ultimi facciano sempre lo stesso o con la stessa estensione, e comunque in presenza di una debolezza competitiva strutturale delle imprese nazionali dei Pvs, costrette a competere con le multinazionali dei paesi industrializzati, dotate di tecnologie superiori e, spesso, di generose sovvenzioni pubbliche. E' forse sorprendente notare che scarsissima attenzione è stata a tal riguardo posta sull'assenza di istituzioni complementari al Wto in grado di rendere maggiormente competitive le strutture dei Pvs che, in loro assenza, non sopravvivono alla completa liberalizzazione. Dal punto di vista teorico, non sembrano peraltro emergere posizioni particolarmente innovative rispetto a quelle articolate nel tradizionale dibattito tra fautori del libero scambio e fautori del protezionismo, tranne quelle legate alla dimensione multinazionale dell'impresa e alla maggiore attenzione prestata ai rendimenti di scala crescenti. Risulta di conseguenza difficile stabilire concettualmente se, e quanto, la spinta verso il libero scambio abbia effettivamente offerto un contributo negativo alle dinamiche della povertà e della disuguaglianza⁶⁶, anche se appaiono

⁶⁵ Questo problema verrà ulteriormente analizzato nel prossimo paragrafo.

⁶⁶ Come ricordava Caffè (1980) con capacità anticipatrice, al ruolo attribuito al commercio con l'estero nel superamento della ristrettezza dei mercati interni, nella riduzione dei costi attraverso il progresso tecnico (importato e garantito dall'apprendere con il fare), nel miglioramento delle capacità competitive e nella valorizzazione di capacità produttive altrimenti inutilizzate si contrappone il peggioramento, rilevato dai fautori del protezionismo, delle ragioni di scambio dei paesi fornitori di prodotti primari e l'estensione dell'originaria posizione in favore della protezione delle 'industrie nascenti' ad una intera 'economia nascente'. Lo stesso Caffè suggeriva, di fronte a queste alternative, il pericolo di generalizzazioni affrettate e la necessità di affidarsi ad accurati studi empirici.

confermati alcuni positivi effetti prodotti da politiche protezionistiche (includendo possibilmente tra queste anche lo sviluppo del regionalismo).

Per fornire qualche esempio più specifico, può essere allora utile ricordare i problemi sollevati dall'Accordo sul commercio agricolo e da quello sul commercio dei servizi (Gats). Secondo i suoi oppositori, il primo accordo, alla cui formulazione la grande maggioranza delle nazioni ha partecipato solo saltuariamente e con un ruolo marginale, sarebbe particolarmente negativo per i Pvs. Ciò a causa della spinta da esso prodotta verso colture da esportazione (anziché verso la ricerca dell'indipendenza alimentare) che indebolirebbe la sicurezza alimentare interna, obbligando a importare quantità crescenti di alimenti di base (da pagare con i proventi delle esportazioni), esposti alla volatilità dei prezzi mondiali. Ciò avverrebbe in un contesto di mercato in cui i paesi industrializzati continuano a concedere sussidi alle esportazioni di prodotti agricoli, mentre si chiede ai paesi più poveri di rinunciare alla protezione delle produzioni locali⁶⁷. La principale critica mossa al Gats (oltre a quella che ritiene ingiusto e pericoloso per i paesi poveri consentire alle grandi IM di competere con le piccole imprese locali anche per il mercato dei servizi) consiste invece nell'osservazione che nel commercio dei servizi sono compresi sanità, trasporti, istruzione, energia, acquedotti, gas, scuole, fognature, treni, manutenzione delle strade, gestione dei rifiuti, ecc. Secondo gli osservatori critici, l'apertura dei mercati di questi servizi porterebbe a subordinare numerosi bisogni primari (come alla tutela dell'ambiente, al diritto

⁶⁷ I sussidi pubblici alle esportazioni agricole e zootecniche consentono di mantenere alti i prezzi interni (con nocumento per i consumatori) e di vendere nei mercati internazionali le eccedenze produttive a prezzi inferiori al costo di produzione, e spesso inferiori a quelli praticabili nei Pvs (con nocumento per i produttori locali). Nel 1995, l'UE si era impegnata a ridurre entro cinque anni questi sussidi, ma il processo avviene in modo estremamente lento, dato che l'Europa mantiene ancora il triste primato a riguardo, seguita da Stati Uniti e Giappone. Per fornire alcuni dati: ogni agricoltore europeo ottiene, in media, sussidi annui pari a circa 17.000 Euro; una mucca europea gode di due euro di aiuti pubblici al giorno, più del reddito *procapite* della maggioranza della popolazione mondiale; L'International Food Policy Research Institute stima che ogni anno i paesi ricchi distribuiscano 300 miliardi di dollari di sussidi all'agricoltura.

alla salute e all'istruzione, l'accesso a beni fondamentali come l'acqua⁶⁸, ecc.) alla ricerca di profitto da parte delle IM.

5.3.2. Teorie erronee o interessi costituiti?

Con una forzatura accettabile, sembra possibile suddividere queste critiche in due insiemi principali: (i) quelle rivolte alla teoria economica sottostante le politiche adottate; (ii) quelle che individuano la causa delle difficoltà sperimentate dai programmi dell'Ifm e della WB e dagli accordi del Wto in alcuni interessi particolari esistenti all'interno dei paesi industrializzati.

Un esempio del primo tipo di critiche ha a che fare con la liberalizzazione dei mercati dei capitali imposta dall'Ifm ai paesi dell'Est Asiatico, liberalizzazione che, come oggi riconosciuto dallo stesso Ifm⁶⁹, è stata una delle cause fondamentali delle crisi sperimentate negli ultimi anni '90⁷⁰. Più in generale, sembra ormai ampiamente condiviso il convincimento che i programmi attuati non hanno tenuto sufficientemente conto delle diversità locali, mirando ad applicare ovunque gli stessi criteri fondati su mercati da aprire e/o 'flessibilizzare', tariffe doganali da ridurre, imprese pubbliche da privatizzare, servizi pubblici da sopprimere, spese pubbliche da contrarre, ecc.

Un esempio del secondo tipo di critiche è rappresentato dall'opposizione espressa da più parti a tutta la politica del Wto, vista come strumento di sostegno degli interessi delle IM, a danno dei

⁶⁸ Sul tema dell'acqua, un contributo critico fondamentale è quello di Shiva (2001), la quale sostiene che le regole di liberalizzazione contenute nel Gats, insieme alla privatizzazione delle risorse idriche e della loro gestione recentemente imposta dalla WB (la quale è anche accusata di aver creato scarsità e inquinamento delle acque attraverso la promozione di un loro uso non sostenibile) creano il controllo da parte delle *corporations* su un bene indispensabile, (il cui mercato è stimato dalla stessa WB intorno a 800 miliardi di dollari) un incremento nei prezzi dell'acqua e un trasferimento delle possibilità di utilizzo dai poveri ai ricchi, dall'agricoltura all'industria e dalle aree rurali povere a quelle urbane ricche.

⁶⁹ La questione è trattata ampiamente in diversi capitoli di Stiglitz (2002).

⁷⁰ E' tuttavia opportuno notare che nell'autunno del 1997, quando la crisi asiatica aveva già assunto dimensioni significative e aveva raggiunto anche Hong Kong, l'Ifm ribadiva la capacità della libera circolazione dei capitali di favorire l'utilizzo ottimale delle risorse.

produttori locali, soprattutto di quelli dei Pvs. Essa è stata caratterizzata come 'il simbolo più ovvio delle iniquità globali e dell'ipocrisia dei paesi industrializzati che, mentre da una parte predicavano – e forzavano – l'apertura dei mercati nei Pvs ai loro prodotti industriali, dall'altra continuavano a tenere chiuse le loro frontiere per i prodotti dei paesi del Terzo mondo, come quelli agricoli e tessili' (Stiglitz, 2002, p. 248). Allo stesso modo, i paesi industrializzati, mentre chiedevano ai Pvs di non sovvenzionare le industrie, creare mercati competitivi e liberalizzare i mercati finanziari, continuavano a fornire sussidi ai loro agricoltori, a creare cartelli in diversi settori (come, nel caso degli Usa, quelli dell'acciaio e dell'alluminio) e ad osteggiare la liberalizzazione di alcuni servizi, come i trasporti marittimi e le costruzioni, dove più forte è la concorrenza dei paesi più poveri. E' di auspicio il riconoscimento di molte ingiustizie perpetrate dalle politiche del Wto e il conseguente tentativo, operato nel Development Round di Doha, di cominciare a correggere alcuni comportamenti assunti in passato. Parimenti importante è l'iniziativa 'tutto tranne le armi' proposta dall'UE e volta a consentire l'importazione dai paesi poveri di qualunque merce, tranne appunto le armi.

Un esempio non meno significativo, consolidatosi dopo le crisi finanziarie del Messico e della Corea, è la considerazione dei *bail-out* operato dall'Ifm quale causa fondamentale dell'eccessivo azzardo morale da parte degli investitori internazionali: la sicurezza di riottenere in ogni caso i crediti concessi avrebbe indotto i creditori a finanziare investimenti inappropriati, con ciò determinando le successive difficoltà locali, alimentate dall'accresciuta mobilità internazionale dei capitali. I fondi concessi dall'Ifm durante la crisi asiatica hanno consentito ai paesi in crisi di far ripagare alle imprese i prestiti contratti con le banche occidentali, salvandole da sofferenze rilevanti (Stiglitz, 2002, p. 95). Non può essere certamente sottovalutato il fatto che 'i miliardi di dollari spesi per i *bail-outs* (incluso quelli delle *saving and loan associations*) rappresentano un significativo multiplo di quelli spesi per migliorare il benessere dei poveri' (Stiglitz, 2003b, p. 14). Anche le politiche fiscali restrittive (originariamente disegnate per i paesi dell'America Latina, caratterizzati da bilanci pubblici fuori controllo e inflazione galoppante) imposte dall'Ifm ai paesi Asiatici, che hanno contribuito in modo significativo ad accentuare la caduta del reddito e l'aumento

della disoccupazione, potrebbero non essere motivate da una errata teoria sottostante, ma semplicemente dal desiderio di 'evitare l'insolvenza nei confronti delle banche occidentali' (Stiglitz, 2003b, p. 6).

Un altro elemento che sembra favorire la tutela di interessi particolari riguarda la scarsa democraticità dei processi decisionali delle istituzioni internazionali. In entrambe le Ifi i paesi membri esercitano il diritto di voto in proporzione al contributo che versano al loro funzionamento, con conseguente controllo da parte delle grandi nazioni, a partire dagli Usa. La procedura decisionale del Wto è invece detta del '*consensus*': i negoziati per l'adozione di una decisione avvengono preventivamente e si concludono con una dichiarazione del presidente dell'Assemblea, senza una votazione esplicita. Ove questo non sia possibile, per l'esplicito disaccordo di qualche membro, le decisioni vengono prese a maggioranza dei voti espressi, salvo quando diversamente stabilito⁷¹.

Il Wto apparirebbe dunque come la più democratica tra le organizzazioni internazionali, dal momento che vale il principio di un paese un voto, e che a nessun paese è consentito un potere di veto esclusivo. Secondo i suoi oppositori, l'organizzazione è in realtà caratterizzata da un *deficit* democratico che riguarda il processo di formazione delle decisioni, la sua trasparenza e la subordinazione delle leggi nazionali e locali ai trattati internazionali. Si sostiene, a tal riguardo, che il processo di formazione delle decisioni spesso non si svolge nelle sedi opportune (avvenendo nelle cosiddette *green rooms*) e che esso è limitato ad un ristretto gruppo di paesi (Stati Uniti, UE, Giappone e Canada innanzi tutto, quindi gli altri paesi occidentali, uno o due paesi in transizione, qualche Pvs come Cina, India Argentina, Brasile, Hong Kong, ecc., e almeno un paese appartenente all'Asean i quali solo alla conclusione del negoziato le sottopongono all'approvazione degli altri membri, che dispongono di un tempo limitato per conformarsi a decisioni complesse. E' stata evidenziata, a tal proposito, l'incapacità di molti Pvs più piccoli di contribuire al processo per carenza di adeguate risorse e/o capacità

⁷¹ Le decisioni interpretative dei testi legali dell'accordo istitutivo e quelle relative a deroghe richiedono la maggioranza dei tre quarti dei membri. L'accessione di nuovi membri richiede che il relativo accordo sia approvato dalla Conferenza Ministeriale a maggioranza dei due terzi.

(numerosi paesi africani non hanno neanche rappresentanza a Ginevra). E può certamente apparire paradossale una situazione in cui un elevato numero dei paesi più colpiti dai trattati sono esclusi dai processi attraverso i quali si giunge ad approvare gli stessi trattati (Shott e Watal, 2000).

Di fronte a questi rilievi, è però necessario avanzare alcune cautele. L'ampliamento della platea di paesi membri e l'accrescimento del loro peso politico ed economico (come nel caso della Cina), insieme alla regola del *single undertaking*, ha reso più complesso il processo decisionale del Wto. E' anche evidente che questo tipo di critiche deve essere accolto con maggior cautela dopo il collasso del sistema decisionale sperimentato a Seattle, prima, e a Cancun, poi, e prodotto dalla capacità dei più paesi deboli di formare coalizioni al loro interno, anziché allearsi individualmente con quella tra le economie più potenti la cui posizione risultava più vicina ai propri interessi nazionali.

La scarsa trasparenza e democrazia vigente all'interno del Wto riguarderebbe anche il sistema di regolazione delle controversie (*Dispute Settlement Process, Dsp*). Le imprese possono rivolgersi ai propri governi per sollevare casi di violazione delle regole del commercio internazionale approvate dal Wto, prima attraverso consultazioni bilaterali ed eventualmente citando in giudizio, di fronte ad un *panel* di tre esperti⁷², gli stati membri responsabili. Dato che soltanto i governi possono sollevare i casi e partecipare alle audizioni, il primo problema che è stato sollevato riguarda la possibilità che questi non contestino alcune violazioni per paura di rappresaglie (nel caso dei Pvs, soprattutto in settori quali gli aiuti bilaterali e la cooperazione alla difesa). Dopo che è stata emessa la sentenza, i paesi condannati devono modificare il quadro giuridico nazionale in modo conforme alla sentenza⁷³. Tuttavia, dato che i *panel* forniscono soltanto suggerimenti a riguardo, ma il paese possiede piena discrezionalità di azione, non è possibile ottenere

⁷² Non sono previste regole che sollevino problemi di conflitti di interesse, e chi giudica non è vincolato a principi di tutela dei lavoratori, dell'ambiente o dei diritti umani.

⁷³ Non è possibile appellarsi a corti e giurie esterne al Wto, ma è possibile ricorrere a un Appellate Body interno ed ottenere un 'consenso' per rifiutare il giudizio del *panel*.

l'autorizzazione ad adottare contromisure fino al giudizio espresso da un altro *panel* sull'adeguatezza delle misure attuate dal paese in difetto. Ciò genera processi molto lunghi (in media due anni e mezzo) che potrebbero disincentivare l'utilizzo del Dsp, anche perché non sono in genere previsti risarcimenti per i danni subiti o multe di altro tipo (Hoekman e Mavroidis, 2001). Nel caso di mancato adeguamento alle decisioni dei *panel*, il paese può mettere in atto azioni di rappresaglia (peraltro raramente sperimentate) sotto forma di barriere all'importazione, la cui minaccia è ovviamente meno credibile nel caso dei paesi poveri⁷⁴.

Secondo alcuni, l'esperienza accumulata finora sarebbe positiva, anche per il crescente numero di Pvs coinvolti nel processo e per alcuni importanti casi da essi vinti contro paesi sviluppati (Laird, 2002). Secondo altri, il Dsp ha risposto invece agli interessi dei paesi più forti, i quali dispongono di maggiori risorse umane, tecniche, finanziarie e politiche per tutelare i propri interessi, come dimostrato dal fatto che molti dei paesi più poveri (soprattutto dell'Africa Sub-Sahariana) non sono mai stati coinvolti nel Dsp e che il costo opportunità di fornire membri dei *panel* è per loro più elevato. I critici sostengono anche che troppi dati e documenti non sono resi disponibili dal Wto, che il grado di segretezza del Dsp è eccessivo e che la sua trasparenza dovrebbe aumentare (ad esempio, aprendo le audizioni anche a soggetti non governativi). Secondo gli stessi osservatori, il crescente numero di dispute portate di fronte ai *panel* sarebbe poi attribuibile all'aumentato spettro di impegni del Wto, piuttosto che a una maggiore fiducia nel processo di risoluzione delle controversie. In ogni caso, le numerose proposte di riforma finora avanzate lasciano comprendere che possono essere individuati significativi spazi di miglioramento (vedi, ad esempio, Jackson, 2000)⁷⁵, anche attraverso l'introduzione di meccanismi istituzionali quali un Centro di assistenza normativa per i paesi più poveri, una autorità 'parallela' che si occupi di aumentare la trasparenza

⁷⁴ Un'ipotesi di riforma volta ad accrescere la credibilità della rappresaglia consiste nel blocco delle importazioni dal paese in difetto attuato da tutti i membri del Wto.

⁷⁵ Tra queste proposte, ricorrenti sono quelle che riguardano il sostegno tecnico e finanziario ai Pvs, l'effettiva applicazione delle sentenze (attraverso la trasformazione dei suggerimenti dei *panel* in specificazioni maggiormente vincolanti) e l'aumento della trasparenza del Dsp.

dell'Organizzazione, o il semplice pagamento da parte del Wto dei compensi dei membri dei panel (Hoekman e Mavroidis, 2001).

Il fatto che le procedure adottate dalle istituzioni globali siano dominate dai paesi industrializzati, che all'Ifm gli interessi nazionali siano rappresentati dai ministri delle finanze e dai governatori delle banche centrali, legati alle istanze della comunità finanziaria, e che al Wto vengano rappresentati, attraverso i ministri del commercio, gli interessi dei gruppi commerciali, irrobustisce l'ipotesi di esistenza di un *bias* a favore della finanza e del commercio dei paesi industrializzati. Ciò avrebbe prodotto discapito agli agricoltori dei Pvs, ai poveri colpiti dai tagli alle sovvenzioni per l'acquisto dei generi alimentari, ai malati danneggiati dalle riduzioni della spesa sanitaria e ai giovani colpiti da quelle della spesa per l'istruzione, ecc. In sostanza, l'attenzione alla finanza e al commercio avrebbe ridotto quella alla povertà, alla giustizia sociale e distributiva, all'ambiente.

5.3.3. La riproposizione di vecchie critiche

Le osservazioni critiche sulle istituzioni globali discusse fino ad ora non rappresentano una novità per chi ha seguito la discussione in argomento sviluppatasi nel nostro paese una trentina di anni fa. Federico Caffè fu uno dei primi a sottolineare le disfunzioni e le carenze che andavano sempre più caratterizzando l'azione di quelle istituzioni⁷⁶. Egli sottolineava l'esistenza di una cooperazione internazionale 'zoppa', in un contesto dove i paesi in *surplus* 'hanno sempre ragione' e quelli in *deficit* 'hanno sempre torto', dove dominano gli oligopoli e le multinazionali, e dove si allarga il divario tra paesi ricchi e paesi poveri. Ad avviso di Caffè, quella disfunzione era resa manifesta dall'abbandono di principi basilari, spesso 'avvenuto senza modificare le disposizioni statutarie, come nel caso dell'eliminazione dell'originario divieto di ricorrere all'Ifm per finanziare squilibri della bilancia dei pagamenti prodotti dai movimenti dei capitali, decisione che portò alla costituzione di un

⁷⁶ 'L'impressionante attualità' delle considerazioni di Caffè in argomento è stata recentemente sottolineata da Faucci (2002/3, p. 386). La posizione anticipatrice di Caffè in argomento è stata ricordata anche da Milone (1999).

‘cartello dei creditori’ capace di condizionare in modo crescente il comportamento del Fondo.

Parimenti manifesta era per Caffè (1976, pp. 106 e 108) la ‘strumentalizzazione degli organismi internazionali per visioni ideologiche o concezioni dottrinarie, del tutto assenti nelle funzioni statutarie degli organismi stessi’ prodotta dall’‘inquinamento tecnocratico nei principali organismi internazionali’. Questi inquinamenti venivano da Caffè (1980, p. 334) ritenuti responsabili della traduzione delle politiche monetariste in ‘arroganti’ condizioni, alla cui accettazione è sottoposta la concessione dei crediti dell’Ifm, incentrate su politiche deflazionistiche e di contenimento dei salari che hanno portato ad ‘aspre controversie sul piano della politica economica interna (in quanto le indicate condizioni riflettono una concezione unilaterale e discutibile delle cause dei processi inflazionistici)’ e che hanno indotto i paesi in difficoltà a ‘far ricorso a prestatori meno vessatori’.

Da ciò derivava: (i) l’osservazione che ‘all’azione carente degli organismi internazionali, e soprattutto del Fondo monetario, si è sostituita la cosiddetta ‘soluzione di mercato’: l’intervento, cioè di crediti concessi da banche e istituzioni finanziarie operanti per tramite del mercato delle eurovalute’ [che, si noti, rappresentano una causa importante delle successive operazioni di *bail-out*], e (ii) ‘l’auspicio che il Fondo monetario rafforzi il suo intervento, adoperandosi perché gli aggiustamenti di bilancia dei pagamenti siano realizzati non mediante misure deflazionistiche, ma con politiche dirette a favorire l’uso efficiente delle risorse e soddisfacenti tassi di crescita’.

Caffè (1985) era convinto che il coinvolgimento delle istituzioni internazionali sarebbe stato reso più convincente dall’ampliamento della liquidità internazionale e da più ampie possibilità di credito concesse all’Ifm, piuttosto che da una crescente ingerenza nelle politiche interne dei paesi debitori che ‘anche qualora sia subita, tende ad incrinare, anziché a rafforzare, la cooperazione internazionale’. Inoltre, egli interpretava l’ampliamento dei prestiti concessi ai paesi poveri dalle banche private dei maggiori paesi industrializzati come ‘uno dei modi per il rafforzamento del capitalismo finanziario e del nuovo assetto che esso va dandosi sul piano mondiale’ e dunque come espressione dell’assoggettamento a ‘ben concreti interessi costituiti’.

5.4. Fallimenti del mercato e del non mercato

5.4.1. I fondamenti teorici

Le opinioni critiche riportate nel precedente paragrafo possono trovare più generali spiegazioni di natura teorica. Quelle che verranno discusse in questo paragrafo sembrano essere maggiormente applicabili alle Ifi, mentre, come si argomenterà successivamente, il Wto sembra rappresentare un esempio estremamente prossimo a quelle che potrebbero essere definite le istituzioni internazionali ‘minime’, ossia quelle che dovrebbero garantire l’esistenza, la completezza e la competitività dei mercati internazionali. Più diffusamente, così come si sostiene, a livello nazionale, la necessità di istituzioni (definizione dei diritti di proprietà, difesa, giustizia, polizia, prigioni, legislazione *antitrust*, ecc.) che assicurino l’esistenza di mercati competitivi per tutti i beni esistenti, anche a livello internazionale si individua la necessità di istituzioni che garantiscano ai contratti di essere scritti e rispettati, e agli scambi di essere svolti in mercati competitivi.

L’economia del benessere ha tradizionalmente giustificato l’intervento pubblico nell’economia quale modo per correggere i ‘fallimenti del mercato’, ossia le inefficienze da questo prodotte a causa di esternalità, beni pubblici, mercati non concorrenziali e disturbi nella trasmissione dell’informazione. Al contempo, è stato a lungo ritenuto che anche l’equità potesse essere garantita da una attività redistributiva operata dal soggetto pubblico attraverso strumenti non distorsivi delle scelte individuali. Questo approccio ha trovato applicazione a livello internazionale, come dimostrato dallo sviluppo della teoria e delle applicazioni delle esternalità internazionali e dei bpg, dalle analisi delle forme di mercato esistenti a livello internazionale, e dalla considerazione dei problemi generati dall’esistenza di disturbi informativi a livello internazionale. Gli aiuti internazionali per combattere la povertà e il sottosviluppo possono essere invece interpretati come applicazione a livello internazionale di redistribuzioni attuate con fini di equità.

Incentrandosi soprattutto su questioni di efficienza, la riflessione proposta dalla *Public Choice*, il cui eco a livello internazionale è

immediatamente rintracciabile in diverse critiche discusse nei paragrafi precedenti, ha invece caratterizzato le politiche pubbliche come attività volte all'appropriazione di rendite da parte di alcuni beneficiari, degli uomini politici e dei burocrati. Se non esistono problemi informativi e i contratti politici (che legano elettori e uomini politici) e burocratici (che legano uomini politici e burocrati) sono perfetti, i burocrati egoisti, per mantenere prestigio e potere, dovranno comunque comportarsi nel modo preferito dai politici egoisti i quali, per essere rieletti, dovranno fare ciò che desiderano gli elettori. In presenza di asimmetrie informative, invece: (a) problemi di *free-riding* impediscono di definire incentivi in grado di indurre uomini politici e burocrati a massimizzare il benessere sociale; (b) le procedure di voto sono approssimative ed incomplete; (c) il mercato politico e quello burocratico non sono perfettamente concorrenziali; (d) gli elettori non sono perfettamente informati sullo sforzo profuso dai politici e sulla loro efficienza (Estache e Martimort, 1999). Di conseguenza, politici e burocrati egoisti possono massimizzare le proprie funzioni obiettivo e generare inefficienze, denominate 'fallimenti del non mercato', le quali possono essere maggiori dei fallimenti del mercato che l'intervento pubblico dovrebbe correggere, o che possono aggiungersi a questi ultimi fallimenti, che i soggetti pubblici possono non avere interesse ad eliminare.

I politici, rappresentanti di alcuni gruppi di pressione (imprese, sindacati, ecc.), devono infatti trovare un compromesso tra gli obiettivi sociali e gli interessi di questi gruppi, che garantiscono l'elezione ma producono inefficienze. Maggiore il grado di asimmetria informativa e il *free-riding* tra gli elettori, maggiore il peso che gli uomini politici assegnano agli interessi dei gruppi di pressione (Grossman e Helpman, 1994, 1996)⁷⁷. Similmente, burocrati che massimizzano l'ampiezza dei loro uffici (perché ciò garantisce maggiori salari, prestigio, potere, ecc.) possono generare inefficienza, sia allocativa (il loro *output* è troppo grande, ossia c'è troppa burocrazia) che produttiva (non vengono minimizzati i costi di produzione). Politici e burocrati possono anche coalizzarsi a danno

⁷⁷ La politica fondata sui gruppi di interesse genera efficienza solo se: (i) la formazione di gruppi è priva di costi (non c'è *free riding*) e (ii) il costo dell'attività di lobbying è zero (Becker, 1983; Shleifer e Vishny, 1994).

dei cittadini: i primi possono sostenere che eventuali inefficienze non dipendono dalla condotta dei secondi, ma da stati di natura sfavorevoli, le cui realizzazioni non sono note agli elettori (Tirole, 1986; Laffont e Tirole, 1991, 1993).

Contributi recenti hanno chiarito che i fallimenti del non mercato emergono con maggiore facilità quando i politici sono benevolenti ma i burocrati sono egoisti: l'eccesso di burocrazia e la corruzione sarebbero più difficili da giustificare se anche i politici fossero 'rapaci', mentre non potrebbero verificarsi affatto se questi e i burocrati mirassero al benessere sociale (Banerjee, 1997). Infine, sono stati costruiti modelli in cui, se esiste la possibilità di corruzione, il ruolo correttivo del settore pubblico corre il rischio di creare inefficienze maggiori di quelle prodotte dal mercato. Più il soggetto pubblico si allontana dall'ideale weberiano, maggiore è il *trade-off* tra fallimento del mercato e corruzione (Acemoglu e Verdier, 1998a, 1998b), corruzione che non necessariamente si riduce al crescere della trasparenza sull'operato del soggetto pubblico (Bac, 2001), dato che la maggiore trasparenza può favorire l'individuazione del soggetto da corrompere.

5.4.2. Oltre l'indeterminatezza

Se anche il settore pubblico genera inefficienze, nonostante il favore per l'intervento pubblico più volte ribadito (ad esempio da Stiglitz, 1994, pp. 28-32; 1998, pp. 4-5, p. 21), e in pratica attuato anche a livello internazionale, la presenza dei due tipi di fallimento non consente di stabilire, in generale, se le inefficienze prodotte dal settore pubblico siano maggiori o minori di quelle che esso avrebbe il compito di correggere⁷⁹. Come suggerito dall'approccio pionieristico di Demsetz (1969), l'unica possibilità sarebbe quella di comparare le *performance* dello stato e del mercato caso per caso e di assegnare a ciascuna istituzione i compiti che può realizzare a costi minori. Questa conclusione ha prodotto tentativi di stabilire

⁷⁹ Il cosiddetto 'teorema fondamentale della non decentralizzazione' garantisce invece la superiorità dello stato sul mercato in presenza di informazione imperfetta o incompleta ma di soggetti pubblici benevolenti che massimizzano una qualche funzione del benessere sociale (Greenwald e Stiglitz, 1986).

empiricamente i casi in cui i fallimenti dello stato sono maggiori di quelli del mercato (ad esempio, Montgomery e Bean, 1999).

Alcuni sforzi recenti hanno cercato di superare questa indeterminatezza teorica, cercando di argomentare che, in presenza di asimmetria informativa, le inefficienze pubbliche sono maggiori di quelle create dai mercati. L'approccio proposto da Dixit (1996), denominato *transaction cost policy*, rifiutando l'ipotesi di esistenza di un 'dittatore benevolente' (ossia della massimizzazione da parte del soggetto pubblico di un'unica funzione del benessere sociale), rende i problemi dell'intervento pubblico particolarmente seri. L'asimmetria informativa implica costi di transazione e, dato che quelli che hanno a che fare con il *policy-making* sono in genere più elevati di quelli del settore privato, non è facile per agenti pubblici egoisti fare meglio del mercato.

Le agenzie pubbliche (e le istituzioni internazionali) hanno molti principali – governi nazionali, partiti politici, ministri, sindacati, ecc. – i quali hanno obiettivi differenti e di diverso 'livello' (equità, efficienza, *accountability*, ecc.). Se l'informazione privata è utilizzata per perseguire un obiettivo piuttosto che un altro, gli incentivi attuabili hanno scarsa efficacia perché: (i) lo sforzo e i risultati degli agenti pubblici non sono osservabili dai cittadini (Wilson, 1989), i quali hanno priorità diverse dai primi (Holmström e Milgrom, 1991); (ii) i diversi principali non agiscono in modo cooperativo (Wilson, 1989; Dixit, 1996, 1997); (iii) non è facile fare affidamento sulla *yardstick competition*, ossia il confronto tra i risultati prodotti da soggetti diversi ma che svolgono compiti simili (Tirole, 1994, p. 4)⁷⁹.

Altre ragioni (regole imposte ai dipendenti pubblici, restrizioni legali sulle ricompense ai burocrati, ecc.) sono state addotte, al posto della molteplicità degli obiettivi, a sostegno della visione che

⁷⁹ Comportamenti non cooperativi e inefficienza allocativa possono emergere anche se i soggetti pubblici sono benevolenti, se ciascuno di essi deve svolgere compiti limitati e se l'informazione viene utilizzata per conseguire obiettivi specifici che possono configgere tra loro. In tal caso, gli incentivi risultano inadeguati perché sono forniti da contratti incompleti (le parti non sono in grado di prevedere, descrivere, stipulare e rendere vincolanti in modo completo le contingenze future) tra cittadini e organi pubblici, ognuno dei quali ha obiettivi e strumenti di regolamentazione propri, che consentono ai politici di concorrere tra loro per le risorse e il potere (Martimort, 1996; Estache e Martimort, 1999).

concepisce i soggetti pubblici come entità in grado di incanalare benefici produttori di inefficienze (salari eccessivi, occupazione improduttiva, ecc.) ai loro sostenitori politici (Shleifer, 1998, p. 142). Il risultato generale che si cerca di raggiungere è però sempre lo stesso: nel settore pubblico, rispetto a quello privato, le asimmetrie informative sono più severe, i contratti sono maggiormente incompleti, la gerarchia è meno definita, gli incentivi sono meno efficaci e i costi di transazione sono maggiori. Ciò produce una netta superiorità del mercato rispetto all'intervento pubblico. Da questa visione discende il convincimento che i mercati, lasciati a sé stessi, sono l'istituzione migliore per promuovere il benessere sociale e che i tentativi dell'intervento pubblico di correggere i fallimenti del mercato conducono sempre a risultati peggiori⁸⁰.

5.4.3. L'estensione alle istituzioni internazionali

Questo dibattito può essere facilmente esteso alle istituzioni internazionali, anche se questo tipo di esercizio, sorprendentemente, non risulta particolarmente sviluppato nella letteratura sulle istituzioni internazionali⁸¹. Secondo alcuni, infatti, i mercati internazionali necessitano di un intervento pubblico volto a correggere le inefficienze prodotte da esternalità internazionali, bpg (anche se non esiste attualmente consenso su quelli che dovrebbero essere offerti, né sull'insieme di istituzioni che sarebbero meglio in grado di produrli), mercati non competitivi e problemi informativi. All'interno di questo insieme di commentatori esistono tuttavia differenze, così come avviene nella discussione a livello nazionale, rispetto al grado di intervento pubblico ritenuto ottimale, con conseguente dibattito sulle istituzioni da mantenere in vita e sul tipo di obiettivi e strumenti da attribuire loro.

Secondo altri, invece, i mercati internazionali dovrebbero essere difesi dagli interventi di istituzioni internazionali che, per i motivi teorici sintetizzati sopra, produrrebbero inefficienze a livello globale

⁸⁰ Una importante visione critica è rappresentata da Putterman, Roemer e Silvestre (1998).

⁸¹ Vanno tuttavia segnalati alcuni significativi contributi prodotti dall'approccio della *Public Choice*, come Frey (1997) e Vaubel (1994, 1996).

maggiori di quelle generate dal mercato⁸². In base a questo punto di vista, dovrebbero essere mantenute in essere soltanto le istituzioni internazionali in grado di garantire l'esistenza, la completezza e la concorrenza dei mercati internazionali, il che rappresenta l'estensione a livello internazionale del cosiddetto 'stato minimo' proposto a livello nazionale. L'attuale configurazione del Wto sembra, in effetti, molto vicina a questo tipo di istituzioni. Inoltre, dovrebbe essere agevole individuare gli effetti in tal senso ricercati attraverso l'applicazione dei programmi di privatizzazione, liberalizzazione, deregolamentazione, ecc. sostenuti dalle Ifi.

Dovrebbe anche essere agevole comprendere il modo in cui l'estensione della teoria delle 'catture' delle istituzioni non di mercato da parte dei gruppi di interesse possa essere utilizzata per spiegare perché alcune nazioni (quelle più ricche) hanno beneficiato dell'intervento delle istituzioni internazionali, mentre altre (quelle più povere) ne sono risultate danneggiate. Ciò che sembra più difficile stabilire, e che è comunque assente dal dibattito, è se questo stato di cose si associ, o meno, con l'inefficienza del sistema nel suo complesso, conclusione che dovrebbe discendere dall'utilizzo della stessa teoria. Preme anche sottolineare la mancata identificazione della globalizzazione quale elemento in grado di aggravare le patologie individuate sia nell'intervento pubblico attuato a livello nazionale, sia nelle stesse istituzioni internazionali. Infine, si dovrebbe riconoscere che le teorie qui discusse risultano poco utili quando la discussione si incentra su questioni di equità piuttosto che di efficienza.

Per concludere, può essere collocata all'interno del dibattito esaminato in questo paragrafo anche una particolare visione del fallimento delle istituzioni internazionali che insiste sul fallimento del non mercato *a livello nazionale*. L'idea di fondo può essere agevolmente sintetizzata con riferimento all'operato della WB. In un libro di recente pubblicazione, Easterly (2001) discute le possibili spiegazioni delle difficoltà incontrate dalla WB nel perseguimento della sua missione. Dopo aver argomentato che nessuno dei modelli

⁸² A titolo di esempio, si ricordi quanto detto in precedenza sulle accuse mosse alla WB di essere un'istituzione burocratica e desiderosa di sostituirsi al settore privato dell'economia internazionale per garantire prestigio, potere e denaro ai suoi dirigenti.

teorici utilizzati dalla Banca come guida all'azione (modelli Harrod-Domar, modello di Solow, modelli di crescita endogena) è in grado di spiegare la scarsa crescita e la persistenza della povertà in presenza di aiuti della WB, e dopo aver giudicato insoddisfacenti anche le spiegazioni fondate sulla pressione demografica, Easterly sostiene che la vera causa dell'incapacità dell'assistenza della WB a superare le crisi del debito, a favorire la stabilità macroeconomica e a rimuovere la povertà deve essere individuata nella mancata adozione da parte dei governi nazionali delle politiche concordate.

Il problema è quello ormai classico dell'azzardo morale: sapendo che i *donors*, volendo alleviare la condizione dei poveri, avrebbero comunque fornito i loro aiuti, i governi nazionali hanno semplicemente evitato di attuare riforme in favore delle classi meno abbienti. Senza poveri non sarebbe possibile per le *élite* che controllano i governi dei Pvs ottenere risorse da utilizzare per fini personali e non è quindi per loro utile eliminare la povertà dai loro paesi. Il problema fondamentale deve essere dunque individuato nel fatto che le risorse della WB vengono assegnate a governi corrotti che non le fanno arrivare ai destinatari finali⁸³.

Dunque, la causa del mancato successo delle istituzioni globali sarebbe rintracciabile nei fallimenti del non mercato esistenti a livello nazionale, generati dal fatto che i governi locali non sono agenti benevolenti, ottimizzatori del benessere sociale, ma piuttosto soggetti corrotti che non dovrebbero interferire né con il mercato, né fungere da tramite tra la WB e i beneficiari finali dei suoi aiuti (Rowley, 2000). Si noti che, in questa visione, le 'vittime' delle *élite* che controllano i governi nazionali non sarebbero solo i poveri, ma anche la stessa WB (Hillman, 2002).

In tal modo, attribuendo la responsabilità dei cattivi risultati ottenuti alle istituzioni politiche nazionali⁸⁴, le autorità della Banca

⁸³ Questo punto di vista ha implicazioni importanti per il dibattito sulla cancellazione del debito dei Pvs, perché le stesse cause che avrebbero prodotto il debito, ossia le politiche inefficienti dei governi nazionali (che non avrebbero favorito il coordinamento necessario per investire nel capitale umano, non avrebbero fornito i servizi e le infrastrutture di base; avrebbero generato inflazione, *deficit* pubblici eccessivi e instabilità macroeconomica), impedirebbero agli aiuti ottenuti sotto forma di cancellazione del debito di raggiungere i soggetti effettivamente in stato di bisogno.

⁸⁴ Una posizione simile è stata espressa da Chossudovsky (1997).

potrebbero confermare la validità delle politiche macroeconomiche imposte ai Pvs e, al contempo, individuare nella loro mancata riuscita la prova stessa della correttezza del *bias* anti-statale sul quale esse poggiavano. E' tuttavia evidente, come suggerito anche dall'interno della stessa WB, che questa visione trascura di analizzare il modo (le procedure) in cui i programmi di aiuto vengono disegnati e monitorati e i loro risultati vengono valutati, e dunque di giudicare l'effettivo comportamento (e le responsabilità) della WB. Ad esempio, una più stretta correlazione tra le erogazioni dei finanziamenti e gli stati di avanzamento dei programmi renderebbe certamente più difficile il verificarsi della situazione descritta sopra.

E' opportuno sottolineare ulteriormente che il tentativo qui effettuato di legare alcuni negativi risultati conseguiti dalle istituzioni internazionali a una teoria dei fallimenti del non mercato sviluppata, quasi interamente, a livello nazionale, deve essere considerato come preliminare. Oltre alla necessità di integrarlo con i contributi presenti in letteratura sui possibili schemi incentivanti da offrire ai politici e ai burocrati (anche se è stato ricordato che gli incentivi sembrano essere meno efficaci nel settore pubblico che in quello privato), sarebbe necessario approfondire le diverse caratteristiche individuabili nei fallimenti delle istituzioni pubbliche nazionali e in quelle internazionali. Si tratterebbe, cioè, di comprendere se esistono rilevanti caratteri specifici dell'economia internazionale in grado di modificare i risultati dell'analisi svolta a livello nazionale, anche al fine di capire a quale livello istituzionale (nazionale o sopranazionale) attribuire determinati compiti. Se ciò appare meno importante nel caso dei tradizionali fallimenti microeconomici (a parte la necessità di adattare i beni pubblici, o le esternalità, al contesto globale), più significativa sembra essere la distinzione con riferimento alla povertà, all'ineguaglianza, alla crescita, alla stabilità macroeconomica e agli *spillovers* avversi nella crescita (messi in luce dalla cosiddetta teoria scambio ineguale).

5.5. Il 'trilemma' dell'economia globale e le istituzioni internazionali

In alcuni recenti contributi, Rodrik (2000, 2002) ha proposto un semplice impianto concettuale in grado di facilitare la discussione sul dominio da attribuire alle istituzioni nazionali e a quelle internazionali. Le premesse di questa impostazione, facilmente comprensibili alla luce della discussione che precede, sono tre (Rodrik, 2002, p. 3): (i) 'i mercati, per funzionare bene, hanno bisogno di essere inclusi in un insieme di istituzioni non di mercato. Queste istituzioni svolgono diverse funzioni cruciali per le *performance* dei mercati: esse creano, regolamentano, stabilizzano e legittimano i mercati'; (ii) non esiste una corrispondenza semplice e univoca tra queste funzioni e la forma che può assumere l'infrastruttura istituzionale a livello di singoli paesi; (iii) questa eterogeneità istituzionale rappresenta un ostacolo significativo alla completa integrazione internazionale.

Rodrik sostiene dunque, senza però dimostrarlo, che l'attribuzione dei diritti di proprietà e l'*enforcement* dei contratti non sono sufficienti per garantire l'efficienza, perché i mercati non sono *self-regulating*, e necessitano di regolamentazione pubblica (*anti-trust*, controllo ambientale, correzione delle esternalità, ecc.). I mercati hanno anche bisogno di politiche monetarie e fiscali che li stabilizzino e di reti di assistenza e sicurezza sociale in grado di mitigare rischi individuali e ineguaglianze. La seconda premessa motiva la differenza tra diverse forme istituzionali con i diversi valori e norme che informano le scelte di diverse nazioni, le quali tendono ad auto-rinforzarsi nel tempo, e con i particolari bisogni dei paesi a più lento sviluppo. La terza premessa deriva dall'osservazione che istituzioni nazionali eterogenee creano barriere al commercio e ai movimenti internazionali di capitale. Ciò genera costi di transazione di diverso tipo che segmentano i mercati, ad esempio perché l'*enforcement* dei contratti è più difficile quando questi sono stipulati tra soggetti che rispondono a diverse legislazioni nazionali⁸⁵, o per le differenze esistenti nelle regolamentazioni e

⁸⁵ Si pensi, ad esempio, ai vincoli che la difficoltà di applicazione dei contratti crea all'afflusso di capitali nei paesi più poveri.

nelle prassi (legali e informali) in base alle quali si conducono gli affari. Questi ostacoli possono essere in parte rimossi attraverso gli accordi internazionali e alcune forme di armonizzazione, ma non possono essere completamente eliminati perché sono fondati su diversi sistemi di preferenze e, nel caso dei paesi poveri, possono rappresentare un mezzo per favorire la crescita economica.

Date queste premesse, il trilemma dell'economia globale è facile da enunciare: il sistema di stati-nazione, l'integrazione internazionale profonda e la democrazia sono mutuamente incompatibili; è possibile avere soltanto due di questi tre elementi allo stesso tempo. Anche la sua spiegazione è abbastanza agevole. In un mondo perfettamente integrato di stati-nazione, la politica locale agirebbe in un contesto estremamente limitato, essendo le principali scelte economiche fortemente isolate da quelle politiche, come esemplificato dall'attuale condotta della Banca Centrale Europea, Bce (e dallo statuto da essa adottato). Alternativamente, le scelte politiche potrebbero fare appello ai vincoli internazionali per tacitare una eventuale opposizione democratica, come dimostrano le politiche di bilancio attuate a partire dalla creazione della moneta unica europea. Questa opzione, benché possibile, non appare altamente desiderabile.

Se invece si scegliesse di ridurre il ruolo degli stati nazione, per muovere verso forme di 'federalismo globale', si dovrebbero individuare metodi in grado di 'riposizionare' la democrazia a livello internazionale e di mantenere insieme parti costituenti caratterizzate, presumibilmente per lungo tempo, da rilevanti differenze istituzionali. Il tentativo dell'Europa di muovere in questa direzione rappresenta un esempio chiaro, anche se in scala, delle difficoltà del percorso che si dovrebbe intraprendere. L'attuale 'crisi' dell'Onu potrebbe forse fornire ulteriori suggerimenti aggiuntive. Il federalismo globale, benché desiderabile, non appare dunque facilmente realizzabile. L'unica alternativa possibile, secondo Rodrik, è quella di rinunciare all'integrazione economica profonda, seguendo gli esempi rappresentati dal compromesso di Bretton-Woods e dal Gatt.

Quando si guarda al problema dal punto di vista delle istituzioni internazionali, ci si rende conto del fatto che, di fronte all'esistenza di bpg, di esternalità, di forme di mercato oligopolistiche e di asimmetrie informative presenti su spazi diversi da quelli definiti dai confini nazionali, emerge la necessità di un governo mondiale di

quelle *policies* in grado di garantire miglioramenti di benessere rispetto a un regime internazionale di *laissez-faire*. Pure le questioni relative alla distribuzione, e dunque all'equità, potrebbero suggerire la necessità di ampliare i compiti delle istituzioni internazionali, anche se, in pratica, alla crescita delle disuguaglianze registrata negli ultimi venticinque anni si è accompagnata una ridotta capacità (e volontà) di redistribuire il reddito attraverso gli strumenti fiscali (applicati, in particolare, sui capitali). Assistiamo allora ad un fondamentale paradosso, sintetizzato con efficacia da Stiglitz (2003b, p. 3): 'Proprio quando il bisogno di istituzioni globali è massimo, la fiducia nelle istituzioni globali (...) è al livello minimo'.

5.6. Ipotesi di riforma

La discussione svolta nei precedenti paragrafi fornisce le fondamenta concettuali necessarie per comprendere l'attuale dibattito sulla riforma delle istituzioni internazionali, che sarà qui sintetizzato in modo essenziale. Le ipotesi sul tappeto possono essere incapsulate in tre gruppi principali: (i) terminare l'attività di alcune o di tutte le istituzioni; (ii) introdurre piccole modificazioni agli obiettivi assegnati loro e al funzionamento in essere; (iii) modificare radicalmente obiettivi, strumenti e procedure. A parte l'ipotesi *sub* (i), è importante notare che le proposte finora avanzate sono spesso trasversali rispetto allo schieramento 'ideologico' di provenienza.

Una Commissione istituita su richiesta del Congresso statunitense, presieduta da Allan Meltzer ha pubblicato, nel marzo 2000, un rapporto (*Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, noto anche come *Meltzer Commission Report*)⁸⁶ dove non si raccomanda di riformare in modo incisivo il meccanismo di funzionamento delle Ifi, ma di ridurre drasticamente il loro campo d'azione e, di conseguenza, il numero dei dipendenti. Altri osservatori che non ritengono realista la soppressione delle istituzioni internazionali propongono invece di cambiare in profondità logica e modalità di funzionamento delle istituzioni

⁸⁶ Disponibile sul sito <http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC>.

internazionali, mirando a renderle maggiormente democratiche e attente agli specifici bisogni dei paesi che attuano le loro politiche. Le proposte si sono incentrate soprattutto sui seguenti punti: trasparenza delle decisioni; attribuzione del potere politico a organi collegiali rappresentativi di tutti i paesi membri⁸⁷, indipendentemente dall'ammontare delle quote-versate; obbligo di sottomettere i programmi ai parlamenti dei paesi beneficiari e procedere in via preliminare a studi sull'impatto ambientale, sociale e culturale, realizzati da organismi indipendenti; obbligo di monitorare l'applicazione e gli effetti in itinere dei programmi; valutazione a posteriori effettuata da soggetti esterni alle organizzazioni; istituzione di meccanismi di ricorso per i paesi interessati dai programmi di aggiustamento strutturale; ecc.

Con specifico riferimento all'Ifm, mentre sono pochi quelli che ritengono necessario ampliare il suo campo di intervento, sono numerosi quelli che sottolineano come i mercati privati dei capitali possano ottenere segnali importanti sull'affidabilità dei paesi alla ricerca di finanziamenti dall'accettazione dei loro programmi di politica economica da parte delle Fondo. Si sottolinea anche con insistenza la insostituibilità dei prestiti dell'Ifm (e della WB) nelle economie dove quei mercati non funzionano in modo soddisfacente. Da più parti proviene però la richiesta di reintrodurre il divieto di ricorrere all'Ifm per finanziare squilibri della bilancia dei pagamenti prodotti dai movimenti dei capitali e forme di controllo degli stessi movimenti attraverso strumenti come la 'Tobin tax'. Numerosi sono anche i commentatori che continuano a giudicare indispensabile l'intervento dell'Ifm nella gestione delle crisi economiche e finanziarie, pur con atteggiamenti diversi da quelli assunti in passato⁸⁸.

Sul ruolo futuro della WB, oltre alla possibile interruzione delle attività e alla necessità di sostituire la condizionalità con la selettività (aiutare solo i paesi affidabili a scegliere le proprie strategie di sviluppo) al fine di favorire la crescita e la riduzione della povertà,

⁸⁷ Come, ad esempio, il Comitato monetario e finanziario internazionale dell'Ifm, composto da 24 membri.

⁸⁸ Si veda, per tutti, la discussione condotta in Krueger (1998).

sono emerse, essenzialmente, le due seguenti prospettive (Krueger, 1998):

1. alla luce della crescente capacità dei mercati privati dei capitali di finanziare progetti di sviluppo in aree arretrate, la Banca dovrebbe continuare ad essere una istituzione finalizzata allo sviluppo, ma dovrebbe concentrare la sua attività nei paesi più poveri (e dunque poco meritevoli di credito privato in quanto troppo rischiosi), riducendola progressivamente in quelli con redditi intermedi, tranne nelle situazioni in cui il suo sostegno possa favorire l'adozione di riforme rilevanti (del sistema bancario in tempo di crisi finanziarie, ad esempio). Secondo questa visione, i suoi prestiti dovrebbero essere, in genere, destinati soltanto ai progetti infrastrutturali (incluso tra questi l'istruzione, la sanità, la ricerca e così via), capaci di accrescere i redditi individuali ed offrire più solide risorse di base anche prima che le richieste riforme economiche siano state completate. La WB si affiancherebbe dunque ai mercati privati dei capitali, senza mai sostituirli, se non, forse, in casi estremi e per progetti dai confini limitati.

2. Continuare l'attività anche nei paesi con redditi intermedi, ma concentrando i finanziamenti su progetti legati a questioni come i diritti delle donne, la tutela dell'ambiente, ecc., ai quali i mercati privati potrebbero destinare risorse insufficienti. I sostenitori di questa visione incontrano tuttavia difficoltà nella necessità di spiegare perché la WB dovrebbe occuparsi di questioni trascurate dalle allocazioni di bilancio degli stessi governi nazionali e rispetto alle quali non possiede abilità particolari e *staff* specializzato.

Per concludere, le principali richieste di riforma riguardanti il Wto possono essere sintetizzate nelle seguenti:

a. gli obiettivi primari del commercio internazionale fatti propri dall'Organizzazione dovrebbero essere la riduzione della povertà e la protezione dell'ambiente;

b. i processi di liberalizzazione dei mercati dovrebbero procedere ad un passo compatibile con l'effettiva capacità delle imprese locali di competere in mercati aperti;

c. i processi decisionali dovrebbero avvenire e le eventuali controversie fra stati dovrebbero essere risolte in maniera trasparente e maggiormente democratica;

d. non dovrebbe essere perseguita la liberalizzazione dei servizi pubblici essenziali;

e. si dovrebbe bloccare l'espansione del Wto sostenuta dalla UE e prevista a Cancun, contrastando con forza l'avvio di nuovi negoziati.

5.7. Un percorso difficile

Non è facile concludere in poche battute un argomento complesso come quello discusso in questa sede. I problemi esistenti sono numerosi e per molti di essi non esistono soluzioni univoche o sicuramente preferibili, anche perché non esiste al momento accordo sulle teorie da utilizzare come guida all'azione. Condividendo la premessa di Rodrik (2002) che l'economia internazionale necessita di istituzioni non di mercato che creano, regolamentano, stabilizzano e legittimano i mercati, ma anche riconoscendo che la globalizzazione gestita da queste istituzioni internazionali non ha impedito il peggioramento delle condizioni di vita di milioni di persone e l'aumento della disuguaglianza, sarebbe insoddisfacente cavarsela con retorico ottimismo. Il sostegno dato da quelle istituzioni agli interessi di alcuni potenti gruppi commerciali e finanziari non consente di sperare che esse possono essere corrette con facilità e immediatezza.

La teoria dei fallimenti del non mercato, con la quale è necessario confrontarsi anche a livello internazionale, aiuta a comprendere le cause sottostanti alcune degenerazioni del passato e mette in guardia contro soluzioni superficiali perché dimostra quanto sia difficile introdurre nelle istituzioni pubbliche incentivi capaci di eliminare comportamenti burocratici e volti all'appropriazione di rendite. Le ipotesi di egoismo dei soggetti pubblici e di esistenza di rilevanti asimmetrie informative avranno anche portato a forme di ossessione per l'azzardo morale, ma è un dato di fatto che, in molti casi, convincenti metodi attraverso i quali indurre i *policy maker*, a livello nazionale e internazionale, a perseguire il benessere sociale non sono stati finora individuati.

Questo stato della teoria non deve spingere verso una posizione di inazione, che ritenga comunque preferibile il *laissez faire* nei mercati globali alla burocrazia e alla 'cattura' delle istituzioni internazionali. Molti correttivi possono e debbono essere introdotti senza indugi, a

partire da una maggiore trasparenza e democrazia dei processi decisionali, un maggiore coinvolgimento dei singoli paesi nelle specifiche scelte di *policy*, un più accurato monitoraggio e più autonome valutazioni dei programmi attuati, una uguaglianza effettiva tra le azioni richieste ai paesi poveri e quelle messe in atto nei paesi industrializzati, l'introduzione di ostacoli al comportamento burocratico, e tanti altri ancora⁸⁹.

Ciò che si deve rifiutare sono i generici richiami in favore della democrazia, dell'equità e del cambiamento. Per fare esempi concreti, è importante, ma non basta, che il Wto abbia accettato di inserire nell'ordine del giorno di Doha il tema del commercio equo, se ad esso non seguono mutamenti sostanziali delle politiche commerciali; è apprezzabile che le Ifi facciano autocritica sulle politiche passate, ma ciò non cambia molto se essa non si trasforma in misure alternative. E' necessario avere coscienza del fatto che la strategia di riforma è difficile da elaborare ed attuare, perché essa è articolata e priva di robusti sostegni concettuali. I cambiamenti da introdurre richiederanno tempi lunghi perché sarà necessario modificare accordi economici internazionali, superare gli interessi particolari di soggetti economici potenti, ridisegnare i contratti interni alle istituzioni internazionali sulla scorta dei suggerimenti avanzati dalla ricerca teorica e dall'esperienza concreta, introdurre governi efficienti in paesi sotto il giogo di dittature e corruzione, dove dominano violenza e guerre civili. I paesi industrializzati non possono rallentare questo processo di riforma, nella consapevolezza che la difficoltà del percorso deve essere di sprone alla celerità e alla costanza dell'azione piuttosto che giustificazione al perpetuarsi del vantaggio per pochi e dell'ingiustizia per molti.

⁸⁹ E non è forse una vetustà sostenere, con Caffè, che il dominio delle istituzioni internazionali potrebbe essere in alcuni casi ampliato, piuttosto che contratto, ma solo a seguito di opportune ricognizioni e valutazioni 'caso per caso', sostenute da convincenti argomentazioni teoriche e risultanze empiriche.

6.

Lo stato sociale nell'economia globale

6.1. Introduzione

L'analisi delle connessioni esistenti tra i fenomeni di globalizzazione affermatasi negli ultimi decenni e l'aumento delle disuguaglianze di reddito generate dai mercati nei paesi economicamente avanzati chiama in causa il ruolo delle istituzioni nazionali e sovranazionali e delle loro politiche redistributive.

Una valutazione diffusa è quella secondo cui le possibilità riequilibratrici delle istituzioni pubbliche e, in particolare, dei sistemi di *welfare state*, siano diminuite. Le politiche redistributive incontrerebbero maggiori difficoltà, sia per l'accresciuta incidenza del loro peso finanziario sul reddito nazionale, sia per l'aumentata problematicità del consenso sociale e politico che comunque richiedono. In alcuni casi esse risulterebbero anche inefficaci poiché ad usufruire maggiormente dei loro benefici sarebbero non i ceti più poveri, ma le classi medie privilegiate dalle scelte dei politici miranti al consenso elettorale.

I processi di globalizzazione, stimolando la concorrenza al ribasso della pressione impositiva complessiva esercitata dai sistemi fiscali nazionali, renderebbero più difficoltoso il finanziamento dei sistemi di *welfare*. La maggiore integrazione dei mercati accentuerebbe gli effetti negativi ascrivibili allo stato sociale; il suo finanziamento, pur esercitando conseguenze diverse a seconda dei metodi utilizzati, comunque aumenterebbe i costi di produzione delle imprese e ne ridurrebbe la competitività sui mercati internazionali.

I peggioramenti nella distribuzione del reddito sarebbero dunque correlati in modo doppiamente negativo con i processi di globalizzazione: la maggior apertura ed integrazione dei mercati non solo favorirebbe l'aumento delle disuguaglianze connesse ai suoi effetti sul mercato del lavoro e sull'organizzazione dei sistemi

produttivi, ma renderebbe anche più difficile l'adozione di politiche fiscali e sociali di tipo compensativo⁹⁰.

D'altra parte, sia dal punto di vista equitativo, sia da quello economico, le disuguaglianze generate dal mercato non sono da tutti interpretate con lo stesso grado di preoccupazione. Nelle analisi d'impostazioni neoliberista, l'azione compensativa dello stato sociale – oltre ad essere valutata negativamente in termini di efficacia redistributiva e di efficienza economica – è considerata eticamente non opportuna poiché ridurrebbe la capacità degli individui di badare a se stessi⁹¹.

Le circostanze e le valutazioni sopra richiamate – unitamente ad altre di carattere storico, politico e culturale non meno significative – contribuiscono a spiegare perché le riforme dei sistemi di *welfare* effettuate o anche solo proposte nella generalità dei paesi Occidentali nel corso dei due passati decenni siano state essenzialmente improntate a ridurre il ruolo pubblico e comunque ad introdurre logiche di mercato anche nell'organizzazione dello stato sociale.

Tuttavia l'analisi del pensiero economico e delle esperienze concrete ci ricordano che la creazione, nell'Ottocento, degli istituti del moderno stato sociale e il loro sviluppo generalizzato ed ininterrotto fino alla fine del Novecento derivano anche dalla necessità di corrispondere in modo più efficiente ed efficace a bisogni delle famiglie e delle imprese che il mercato, in diversi casi, trova difficoltà più o meno grandi a soddisfare. La teoria economica e le verifiche empiriche hanno pure evidenziato che nei casi in cui il mercato manifesta limiti, non necessariamente l'intervento pubblico è in grado di produrre risultati migliori. La distribuzione dei compiti tra stato e mercato richiede dunque un equilibrio che tenga conto delle indicazioni teoriche più consolidate e della loro concreta applicabilità nei casi specifici.

Nella valutazione delle riforme dello stato sociale suggerite o attuate in molti paesi economicamente sviluppati negli ultimi due

⁹⁰ Sui rapporti tra globalizzazione, disuguaglianze e stato sociale vedi, tra gli altri, Fanzini e Milone (1999), i due numeri dedicati al tema dalla rivista *Journal of Economic Perspectives* (il vol. 9, n. 3 del 1995 e il vol. 12, n. 4 del 1998), i saggi raccolti in Pizzuti (1999a), Sandmo (2002) e Stiglitz (2002).

⁹¹ Si tratta di posizioni riconducibili alla tradizionale tesi del 'darwinismo sociale' ripresa nei contributi di Hayek (1960, 1982).

decenni, una prima questione che si pone è se e quanto i nuovi contributi teorici e le questioni concrete poste dai processi di globalizzazione, giustifichino la tendenza a ricercare un nuovo equilibrio in campo sociale a favore del mercato.

Una seconda problematica, strettamente conseguente alla prima, riguarda la valutazione *ex-post* in termini di efficienza e di equità delle esperienze di riforma dei sistemi di *welfare state* realizzate nell'ultimo periodo.

6.2. Ragioni della crescita della spesa sociale

Le istituzioni del moderno stato sociale nascono già nell'Ottocento e, anche se con modalità e ritmi diversi, si sviluppano nella generalità dei paesi economicamente più avanzati senza soluzione di continuità fino agli anni '80 del secolo successivo. Gli stimoli che operano in tal senso sono molteplici e radicati nei profondi cambiamenti produttivi e sociali che caratterizzano questo periodo storico⁹².

L'affermazione del sistema di produzione industriale prima e del terziario dopo che soppiantano l'agricoltura nella classifica dei settori produttivi e nella scala dei valori economico-sociali, il massiccio spostamento abitativo dai piccoli centri rurali alle grandi città, la diffusione di nuovi bisogni individuali e collettivi, la forzata trasformazione delle modalità di soddisfare importanti esigenze personali e sociali che non trovano più nella famiglia e nelle comunità i tradizionali punti di riferimento; questi sono tra gli aspetti di una epocale trasformazione economica, sociale e culturale quelli che maggiormente spingono lo sviluppo delle istituzioni del *welfare state*.

Nonostante l'asprezza dei contrasti che accompagnano lo sviluppo capitalistico, le numerose funzioni progressivamente assegnate allo stato sociale trovano motivazioni convergenti in una molteplicità di esigenze, interessi e visioni culturali molto ampia e differenziata.

⁹² Per una analisi della storia e dei modelli dello stato sociale si veda, ad esempio, Barr (1993) e Girotti (1998).

Ad esempio, la preoccupazione delle imprese di incorrere in risarcimenti onerosi spinge all'istituzione dell'assicurazione contro gli incidenti sul lavoro; la consapevolezza dell'indebolimento anche politico dei lavoratori connesso alla disoccupazione diffusa e prolungata fa dell'assicurazione contro questo tipo di rischio una qualificante bandiera delle lotte operaie; l'obiettivo di garantire livelli almeno minimi di reddito e di salute pubblica si afferma anche in rapporto all'esigenza delle autorità statali di mantenere il controllo sociale e la coesione nazionale; l'esigenza sempre esistita di trasferire parte del reddito correntemente prodotto dalla popolazione attiva a quella anziana, con il venir meno del ruolo familiare, spinge alla creazione dei sistemi pensionistici collettivi e obbligatori; contributi significativi allo sviluppo dello stato sociale sono venuti dalle rivendicazioni dei lavoratori e dal pensiero socialista, dal conservatorismo illuminato del Cancelliere Bismark, dal liberalismo di Lord Beveridge, dal pensiero keynesiano, dal solidarismo cattolico.

Il prevalere in ciascun paese di combinazioni diverse tra gli interessi e le visioni culturali esistenti contribuisce a spiegare la pluralità dei modelli di stato sociale e le loro differenti dimensioni quantitative. Tuttavia, in tutti i paesi economicamente più sviluppati si afferma la duplice tendenza, accentuatasi nei quattro decenni successivi alla seconda guerra mondiale, dell'incremento continuato della spesa per beni e servizi di tipo sociale e dalla crescita del ruolo pubblico in questo settore.

L'aumento generalizzato dell'incidenza della spesa sociale – pubblica e privata – sul reddito nazionale trova spiegazione anche in alcune caratteristiche economico-produttive specifiche dello stesso settore.

Con l'evoluzione dei processi produttivi, a differenza di quanto avviene nell'industria, nei servizi rimane relativamente alto l'impiego del lavoro che, per di più, è richiesto con livelli di specializzazione mediamente più elevati e, dunque, più costosi. I minori incrementi di produttività rispetto a quelli che si diffondono nell'attività manifatturiera rendono comparativamente più elevata la dinamica dei costi unitari dei servizi (Baumol, 1967). In settori come quello della sanità, il progresso produttivo si realizza con l'impiego di strumenti tecnologicamente molto avanzati e dispendiosi che, tuttavia, non sostituiscono il fattore umano il quale, anzi, è richiesto

con caratteristiche di sempre maggiore formazione e, dunque, anch'esso più oneroso.

L'aumento dei prezzi relativi dei servizi rispetto a quelli dell'agricoltura e dell'industria non si accompagna ad una riduzione della loro domanda, ma – viceversa – ad un aumento del loro consumo il cui andamento risulta anelastico ai prezzi. La salute e l'istruzione, ad esempio, sono tipici beni cosiddetti superiori, la cui richiesta aumenta più che proporzionalmente alla maggiore disponibilità di reddito dei consumatori che escono da situazioni d'indigenza.

Nei paesi maggiormente interessati dal progresso economico e dalla correlata evoluzione degli stili di vita, l'aumento combinato dei costi produttivi e della domanda dei servizi fa aumentare la quota di reddito nazionale da essi assorbita⁹³.

D'altra parte i servizi non soddisfano solo esigenze di consumo, ma costituiscono anche *input* produttivi di un genere sempre più necessario e qualificante nelle produzioni avanzate che generano maggiore ricchezza. Un'importante caratteristica dei beni e servizi sociali è che essi non costituiscono solo l'oggetto di un consumo di tipo più o meno superiore, ma sono anche strumenti d'investimento che spesso appartengono ad una categoria anch'essa speciale, quella che produce il cosiddetto capitale umano il quale, con la sua redditività di lungo periodo assolve ad una funzione strutturale nella crescita e nello sviluppo economico.

Nell'ambito della spesa sociale, un ruolo crescente è stato assunto dai trasferimenti di tipo assicurativo finalizzati a garantire una adeguata continuità di reddito nell'eventualità di disoccupazione, nei casi di capacità lavorativa ridotta in modo temporaneo o definitivo e negli anni della vecchiaia. Si tratta di rischi sempre esistenti, ma che con lo sviluppo capitalistico – sia a causa dell'instabilità dell'economia di mercato, sia per l'affievolirsi delle tradizionali garanzie solidaristiche fornite dai legami familiari e comunitari – sono sensibilmente cresciuti e hanno richiesto un maggior impegno finanziario di tipo collettivo. Negli ultimi decenni, il fenomeno generalizzato dell'invecchiamento demografico e l'accresciuta incertezza economica generata dalla globalizzazione dei mercati

⁹³ A tale riguardo risulta rilevante la cosiddetta Legge di Wagner.

hanno ulteriormente accentuato il bisogno di assicurare la continuità del reddito. Anche per queste voci della spesa sociale, dunque, le motivazioni strutturali della loro espansione assoluta e relativa rispetto al prodotto nazionale si rintracciano nelle caratteristiche intrinseche dell'evoluzione economica e sociale dei paesi economicamente più sviluppati.

Dal punto di vista macroeconomico va pure considerato che la spesa sociale, sia essa di consumo o di investimento, contribuisce comunque alla domanda effettiva e, specialmente in fasi di sottoccupazione delle risorse produttive come quella che da anni caratterizza l'economia europea, può favorire la creazione di reddito e di occupazione.

Nei paesi che hanno sperimentato più elevati tassi di sviluppo economico, le risorse impiegate nella produzione di beni e servizi sociali hanno assorbito quote maggiori del reddito prodotto; questa correlazione e la constatazione che quei beni soddisfano sia bisogni di consumo di tipo superiore, sia esigenze d'investimento in capitale umano, sia esigenze di garanzia del reddito e della sicurezza sociale rese più acute dalle caratteristiche dei modelli di sviluppo adottati, sono tutti elementi che debbono far ritenere la crescita della spesa sociale non solo e non tanto un effetto della ricchezza, ma anche, e forse soprattutto, una sua spiegazione. Le pur comprensibili preoccupazioni suscitate dalla necessità di finanziare queste spese crescenti e il tipo di soluzioni meramente finanziarie che a volte vengono prospettate spesso sembrano astrarre dalla più complessiva natura delle esigenze e dei problemi cui ci si deve rapportare.

6.3. Fondamenti dell'intervento pubblico in campo sociale

Le caratteristiche economico-produttive dei beni e servizi sociali appena esaminate e il contributo della corrispondente spesa alla crescita e allo sviluppo economico prescindono, in astratto, dalla circostanza che quei beni siano offerti seguendo esclusivamente la logica di mercato o con l'ausilio delle istituzioni collettive. Tuttavia, la teoria economica e l'esperienza empirica indicano che in questo settore l'intervento pubblico può assolvere un ruolo positivo cosicché il suo maggior utilizzo ha sicuramente favorito lo sviluppo della spesa sociale. L'accelerazione di quest'ultima intervenuta nei paesi

economicamente più avanzati nei decenni successivi alla seconda guerra mondiale coincide con un generalizzato aumento del ruolo pubblico nell'economia manifestatosi particolarmente in campo sociale⁹⁴.

Gli apporti teorici nell'ambito della visione liberale forniti dall'economia del benessere, le nuove concezioni macroeconomiche introdotte da Keynes, le costruzioni economico-sociali di Beveridge, l'analisi delle asimmetrie informative, l'importanza della cooperazione nelle scelte economiche evidenziata dalla teoria dei giochi sono elementi analitici rilevanti che hanno contribuito ad individuare le svariate circostanze nelle quali il mercato non risulta in grado di operare con l'efficienza possibile e l'equità desiderata. In questi casi, emerge che le istituzioni collettive, a sostegno o in sostituzione dell'azione individuale, sono potenzialmente in grado di migliorare gli esiti del processo economico, non solo dal punto di vista equitativo, ma anche da quello dell'efficienza.

I beni, i servizi e le assicurazioni sociali spesso hanno le caratteristiche di beni pubblici; le modalità della loro produzione e del loro consumo sono tali da rendere difficile o impossibile per gli operatori privati offrirli tramite la consueta logica di mercato. La presenza di effetti esterni positivi o negativi connessi alla produzione o al consumo di alcuni beni e servizi fa sì che il loro prezzo determinabile tramite il mercato non corrisponda più all'auspicato punto di equilibrio tra i costi sostenuti dal produttore e i benefici goduti dal consumatore.

In alcuni casi il consumo dei beni sociali riveste carattere di meritorietà o risponde ad esigenze pubbliche non avvertite dai singoli i quali, dunque, autonomamente, manifestano una domanda inferiore a quella necessaria per soddisfare i bisogni della collettività individuati dall'operatore pubblico.

I processi produttivi di questi beni e servizi sono a volte caratterizzati dalla presenza di elevati oneri fissi; per ridurre il loro impatto sui costi e sui prezzi unitari, sarebbe conveniente ampliare la scala produttiva, ovvero concentrare la loro offerta in poche o addirittura in una sola impresa. L'esito naturale sarebbe tuttavia un mercato oligopolistico o addirittura monopolistico, situazioni nelle

⁹⁴ Per un'analisi sistematica delle motivazioni dell'intervento pubblico in campo sociale si veda, tra gli altri, Barr (1993) e Stiglitz (1986).

quali la cosiddetta mano invisibile del mercato non sarebbe in grado di svolgere il notevole compito di cui viene accreditato, cioè di massimizzare contemporaneamente gli interessi individuali e quelli della collettività; quest'ultimo risultato, infatti, sarebbe possibile solo in condizioni di perfetta concorrenza. D'altra parte, la concorrenza implica la frammentazione dell'offerta tra un ampio numero d'impresе, circostanza che, in presenza di elevati costi fissi, risulta controproducente ai fini della riduzione dei costi e della corrispondente massimizzazione dell'efficienza.

Il raggiungimento dei risultati ottimali attribuiti al mercato concorrenziale presuppone anche che tutti gli operatori economici siano perfettamente ed omogeneamente informati. Le carenze informative dipendono anche dall'incertezza connessa a fenomeni difficilmente prevedibili e dalla rischiosità di eventi futuri la cui probabilità può essere conosciuta, ma non da tutti e nella stessa misura. La presenza di asimmetrie informative rende più difficile, se non addirittura impossibile, per imprese private assicurare la generalità degli individui contro rischi quali, ad esempio, quelli di natura sanitaria; il differente grado di conoscenza sullo stato di salute di un individuo da parte dell'interessato e da parte di un'impresa assicurativa tende a spingere le due parti ad assumere atteggiamenti controproducenti per l'efficienza complessiva dell'equilibrio, ovvero del prezzo del servizio, che potrà essere raggiunto. L'individuo, maggiormente informato sul proprio stato di salute, tenderà – prima – a sminuire il proprio rischio d'incappare in stati di malattia per ridurre il premio assicurativo e – dopo la stesura della polizza – potrà richiedere interventi sanitari a carico dell'assicurazione anche non strettamente indispensabili e che comunque non avrebbe richiesto se fossero stati a proprio carico. D'altra parte, l'assicurazione, consapevole delle proprie carenze informative e dei possibili atteggiamenti opportunistici dei suoi potenziali assicurati, potrà cercare di selezionarli tendendo a penalizzare o addirittura ad escludere quelli ritenuti a più alto rischio che, naturalmente, sono anche quelli che maggiormente hanno il bisogno di garantirsi prestazioni sanitarie. L'obbligatorietà assicurativa – estendibile a larghi strati di popolazione, se non alla sua totalità – consente all'intervento pubblico di attenuare o eliminare alla radice questo genere di problemi; allo stesso tempo, consente di eliminare le spese pubblicitarie e amministrative connesse alla ricerca dei clienti e di

ridurre fortemente l'impatto delle spese fisse e della copertura del rischio per l'estensione dell'assicurazione ad un amplissimo numero di assicurati.

In questo appena rappresentato, così come nei casi precedenti, l'intervento pubblico si giustifica per motivi d'efficienza e per sopperire alle carenti possibilità d'offerta dei mercati. Per altro, il benessere collettivo è generalmente valutato in base non solo all'efficienza produttiva, comunque intesa, ma anche alla misura in cui viene rispettato un qualche criterio di equità nella distribuzione della ricchezza prodotta.

Una più diffusa ed equa allocazione dei beni e servizi sociali raggiunta con il contributo determinante dell'intervento pubblico che modifica gli equilibri altrimenti raggiunti dal mercato normalmente implica una redistribuzione del reddito a discapito dei ceti più ricchi che dovrebbero contribuire maggiormente alle entrate fiscali e/o accedere in minor misura alle prestazioni dello stato sociale. Questa distorsione allocativa – che, in quanto tale, dovrebbe implicare una connotazione negativa non solo per chi la subisce, ma per l'intera collettività – può trovare giustificazione non solo in motivazioni equitative, ma anche in ragioni d'efficienza aggiuntive a quelle già prima esaminate per spiegare l'intervento pubblico. La riduzione delle sperequazioni e, in particolare, di quelle connesse alla fruizione dei beni e servizi sociali, può tradursi in un aumento della coesione sociale e in una maggiore diffusione del capitale umano e della sicurezza sociale cioè di elementi che favoriscono la stabilità economica e gli investimenti e, più specificamente, le scelte innovative e l'accettazione degli inevitabili rischi che esse comportano.

6.4. La 'svolta' nei rapporti stato-mercato

Nel nuovo clima economico, politico, sociale e culturale successivo alla seconda guerra mondiale, le condizioni più favorevoli alla domanda per beni e servizi sociali e la generale disposizione positiva per un incremento del ruolo pubblico nell'economia stimolano un diffuso e sostenuto sviluppo delle istituzioni del *welfare state*.

Nei due decenni compresi tra il 1960 e il 1980, la quota della spesa pubblica sul Pil cresce da quasi il 28% a quasi il 34% negli Stati Uniti e da oltre il 18% a quasi il 33% in Giappone; nella media dei paesi europei aderenti all'Ocde, la quota passa da circa il 31% a quasi il 46%. Il dato italiano registra una dinamica meno accentuata: inizialmente è nella media europea, ma alla fine del periodo si attesta a meno del 42%, valore inferiore a quello britannico (45%), a quello tedesco (48%) e a quello francese (46%); i paesi nordici arrivano oltre il 50%, fino al 62% della Svezia.

Il contributo più rilevante all'aumento della spesa pubblica è fornito dalle voci dello stato sociale, includendo sia quelle per beni e servizi quali sanità, istruzione e casa, sia i trasferimenti connessi a pensioni, sussidi di disoccupazione, sostegno alle famiglie, indennità di malattia, prestazioni assistenziali ed altro. Dal 1960 al 1980, la spesa sociale rapportata al Pil cresce da quasi il 10 al 18% negli Usa e da quasi l'8% ad oltre il 16% in Giappone. In Europa, la spesa sociale, tradizionalmente maggiore, nel 1960 oscillava già tra l'11% di Norvegia e Irlanda, il 13-4% di Italia, Olanda e Francia e oltre il 17% di Austria e Germania. Nel 1980, quelle quote variavano tra il 33-5% di Svezia, Belgio e Danimarca, il 30-1% di Olanda e Francia, il 24-6% di Italia, Irlanda, Austria e Germania. La Gran Bretagna passa dal 12 al 20%⁹⁵.

Tuttavia, a partire dalla fine degli anni '70, matura progressivamente una svolta nei rapporti tra stato e mercato, sia a livello di dibattito teorico, sia nelle scelte concrete di politica economica e sociale. L'accentuata dinamica positiva della spesa sociale, che in precedenza molto aveva contribuito all'aumento della spesa pubblica, negli ultimi decenni del secolo si attenua; in alcuni casi si arresta o addirittura si inverte di segno.

Le ragioni che contribuiscono a spiegare la svolta sono molteplici e, naturalmente, non sono solo di natura economica. Nei primi anni '80 sono già evidenti i segni della crisi che porterà al crollo dell'Unione Sovietica e dei regimi comunisti dell'Est europeo. L'indebolimento progressivo fino all'estinzione di uno dei due poli del potere mondiale inevitabilmente influenza il dibattito ideologico

⁹⁵ Per l'analisi quantitativa della spesa pubblica in campo sociale si veda Oxley e Martin (1991), Oecd (1982, 1998, 2001a, 2001b, 2001c, 2003a), Pizzuti (1994).

e culturale; in economia si delinea una situazione di tendenziale monopolio del liberismo di cui si affermano le versioni più radicali.

Nei paesi sviluppati dell'Occidente, la reazione ad oltre un decennio di rivendicazioni economiche sociali e politiche d'ispirazione progressista che, però, avevano alimentato anche instabilità e inflazione, spinge verso politiche di segno conservatore. La costruzione dell'UE avviene nel segno della stabilizzazione economica e in un ambito di normalizzazione degli equilibri sociali.

Contestualmente accelera la dinamica della globalizzazione che tende a svincolare i mercati dai rapporti interattivi con le istituzioni pubbliche cresciuti ininterrottamente nei decenni precedenti. Da un lato, la crescente internazionalizzazione della sfera d'azione territoriale dei mercati e, dall'altro, il persistere della dimensione operativa prevalentemente nazionale delle scelte collettive producono una crescente asimmetria che altera i precedenti equilibri tra mercato e istituzioni pubbliche e ne rende difficile la definizione di nuovi.

L'invecchiamento demografico che caratterizza la generalità dei paesi economicamente sviluppati esercita molteplici conseguenze sulla spesa di tipo sociale e sulla sua componente pubblica. La crescita dell'età media della popolazione è alimentata dagli effetti convergenti derivanti dall'aumento delle aspettative di vita alla nascita e dalla riduzione dei tassi di fertilità. Il primo fenomeno, naturalmente, è positivo; ma, pur accompagnato da un miglioramento delle condizioni medie di salute, esso stimola comunque maggiori esigenze di tipo sanitario e assistenziale. Il secondo fenomeno è preoccupante per i paesi interessati e, tra le sue diverse spiegazioni, chiama in causa la scarsità di servizi sociali offerti alla famiglia e, specificamente, alle donne cui pure si chiede di svolgere il doppio ruolo di madre e di lavoratrice. L'aumento del rapporto tra il numero di persone in età anziana e quello delle persone in età lavorativa rende obiettivamente più oneroso per le seconde finanziare i trasferimenti necessari a garantire un'adeguata continuità di reddito per le prime.

In connessione a questi eventi e all'interpretazione di essi che risulta prevalente, nel dibattito teorico si rafforzano le posizioni critiche, micro e macro economiche, verso l'intervento pubblico in

generale e, specificamente, nei confronti delle istituzioni del *welfare state*⁹⁶.

Nell'analisi di tipo micro, riprendono vigore le posizioni ispirate al darwinismo sociale che attribuiscono all'azione dello stato sociale il rischio di deresponsabilizzare gli individui e, in tal modo, di privarlo della capacità di badare a se stesso intesa come il fondamento della libertà.

All'analisi dei fallimenti del mercato si affianca o si sostituisce l'analisi dei fallimenti del non-mercato con la quale si mette in discussione la capacità dell'intervento pubblico di poter sopperire ai limiti del mercato. Gli studi sulle inefficienze della burocrazia e della politica sottolineano la presenza di comportamenti opportunistici non casuali da parte degli operatori dell'intervento pubblico che antepongono i propri interessi individuali e di ceto a quelli della collettività.

Una difficoltà strutturale logicamente prioritaria viene ravvisata nel compito di definire scelte collettive nel rispetto dei vincoli democratici⁹⁷.

Le esperienze concrete non mancano di fornire esemplificazioni delle difficoltà connesse alla definizione e all'applicazione delle scelte collettive; la diffusione qualitativa e quantitativa dell'intervento pubblico rendono più frequenti e clamorosi i casi di comportamenti opportunistici di burocrati e politici. Ci si deve peraltro chiedere se essi rappresentino una specificità degli operatori pubblici o se invece non appartengano alla più complessiva problematica dei rapporti d'agenzia che si instaurano in tutte le grandi strutture organizzative della rappresentanza d'interessi; siano esse quelle politico-burocratiche – amministrative dell'intervento pubblico oppure quelle che nel capitalismo moderno collegano la

⁹⁶ A tale riguardo, Tobin (1991), cita, condividendolo, 'un quadro preciso' fornito dall'*Economist* in un suo numero del 1988: 'il nuovo conservatorismo economico degli anni '80 ha seguito due principi basilari. Il primo è di tipo microeconomico: alle forze di mercato deve essere attribuita una maggiore voce in capitolo nell'allocazione delle risorse. Il secondo, che ha avuto più peso in Europa e in Giappone che in America, è di tipo macroeconomico: i governi dovrebbero dimenticare gli antiquati dogmi sulla gestione della domanda di stampo keynesiano, essendo ormai evidente che i ministri delle finanze e le banche centrali non possono accelerare la crescita delle loro economie espandendo la domanda globale'.

⁹⁷ Si fa riferimento ai contributi dalla Scuola di *Public Choice*.

proprietà (suddivisa in un azionariato più o meno diffuso e flottante nei mercati finanziari internazionali), la sua rappresentanza nei consigli d'amministrazione (cui si può arrivare tramite una piramide più o meno estesa di strutture finanziarie), il *top management* e l'intera struttura gerarchica dei lavoratori impiegati in un'impresa⁹⁸. A tale riguardo, anche se non esistono argomentazioni consolidate, spesso si sostiene che i problemi nei rapporti d'agenzia sarebbero maggiori nel pubblico; la catena di rapporti che tramite il politico e la gerarchia burocratica collega il cittadino elettore (il 'principale') all'operatore della pubblica amministrazione che concretamente produce il bene o servizio ('l'agente'), da un lato, sarebbe mediamente più lunga e tortuose, d'altro lato sarebbe meno sensibile ad incentivi e controlli.

Le istituzioni del *welfare state* vengono criticate anche in rapporto ai limiti d'efficacia del loro operato redistributivo. Condizionati dalla prospettiva della rielezione, i politici tenderebbero ad assecondare maggiormente le esigenze dell'elettorato appartenente alla classe media che sarebbe favorita nella taratura dei criteri di finanziamento e di erogazione delle prestazioni dello stato sociale a discapito dei ceti più bisognosi.

A livello macroeconomico, dopo decenni di ininterrotta crescita della spesa pubblica, pur in mancanza di teorie o di prove empiriche che consentano d'individuare un limite di guardia, si afferma la convinzione che quel limite sia stato raggiunto. L'accresciuta rilevanza accordata agli obiettivi di stabilizzazione monetaria e di riequilibrio finanziario giustificano i costi in termini di riduzione della crescita e dell'occupazione connessi all'adozione di politiche fiscali e monetarie restrittive. Peraltro, le spinte al rialzo dei tassi d'interesse, aumentano gli oneri sostenuti per il finanziamento dei debiti pubblici accumulati negli anni precedenti e rendono più difficile raggiungere l'obiettivo della loro riduzione.

Dopo gli anni della diffusione della spesa pubblica finanziata in *deficit*, non di rado giustificata con interpretazioni politicamente interessate del pensiero keynesiano, si afferma l'importanza accordata alla credibilità finanziaria dei bilanci pubblici e delle

⁹⁸ Sugli effetti in termini di 'sfiducia nella politica' generati dai fenomeni di corruzione e collusione che pure coinvolgono operatori pubblici e privati, si veda Franzini e Pizzuti (1994).

aspettative a riguardo che si formano sui mercati internazionali. Il taglio della spesa pubblica e, specificamente, della spesa sociale, quand'anche se ne ammette la penosità sociale nel breve periodo, assurge a scelta economicamente virtuosa e come tale premiata – ma al netto degli effetti successivi – dagli operatori finanziari sui mercati globalizzati.

Il dato reale della finanziarizzazione dell'economia, un aspetto caratterizzante della globalizzazione, fa sì che anche l'analisi e le indicazioni di politica privilegino la dimensione finanziaria rispetto a quella economica. Questa corrispondenza – che in apparenza può sembrare sensata – non è necessariamente giustificata: anche le degenerazioni patologiche sono casi reali, ma non per questo esse smettono di essere classificate come tali; la loro esistenza non le rende paradigmatiche. E' altresì vero che le aspettative, quando sono diffuse e basate su una interpretazione largamente condivisa dei nessi causa-effetto, possono autorealizzarsi, a prescindere dal loro merito iniziale. D'altra parte, l'attenzione posta sulla criticità dei bilanci pubblici non è esclusiva della teoria ortodossa. Nelle analisi svolte da correnti di pensiero contrarie all'economia di mercato, la cosiddetta crisi fiscale diventa il tassello di un più complessivo e irreversibile decadimento di un modello d'economia capitalista nel quale lo stato svolge un fondamentale ruolo di sostegno e stabilizzazione del sistema.

La critica allo stato sociale trova motivazioni specifiche nell'analisi corrente della globalizzazione. Secondo una diffusa tesi d'impostazione neoliberista, la globalizzazione – interpretata come il processo d'affermazione della logica di mercato liberata dai legami posti dalle istituzioni pubbliche – viene considerata come la nuova condizione esterna che obbliga al contenimento dei sistemi nazionali di *welfare state*. Il loro finanziamento, per lo più effettuato con la contribuzione sociale, appesantendo il costo del lavoro, riduce la competitività resa più pressante proprio dall'integrazione internazionale dei mercati.

La tesi del *dumping* sociale accentua il ruolo della competitività di prezzo negli scambi internazionali e la logica di breve periodo. Questa impostazione spinge a considerare le spese di *welfare* come un aumento dei costi e una sottrazione di disponibilità finanziarie per gli investimenti privati immediatamente connessi al ciclo produttivo. Ridurre l'impegno del sistema produttivo privato e del settore

pubblico nel finanziamento dello stato sociale aumenta dunque la concorrenzialità di prezzo delle imprese e libera risorse sia private sia pubbliche per impieghi ritenuti più produttivi. La riduzione dell'offerta di beni e servizi sociali può comunque essere compensata da un aumento di quella privata che sarebbe regolata dalla più efficiente logica di mercato e comunque non graverebbe sulla competitività (di prezzo)⁹⁹.

6.5. Le nuove tendenze dello stato sociale

Nel corso degli ultimi due decenni del secolo scorso, nella generalità dei paesi dell'area Ocde, la dinamica quantitativa dello stato sociale non si allinea alle più drastiche indicazioni provenienti dalle molteplici posizioni critiche verso le istituzioni del *welfare state*. In valore assoluto, la spesa sociale non si riduce, si attenua solo la sua crescita; anche in rapporto al Pil, la quota continua a crescere fino a quasi la metà degli anni '90, quando si verifica una generalizzata inversione di tendenza. Tuttavia, alla fine del decennio, l'incidenza della spesa sociale sul Pil è ancora sensibilmente superiore a quella dell'inizio degli anni '80¹⁰⁰.

Evidentemente, pur rafforzandosi le motivazioni favorevoli ad una contrazione anche sostanziale dello stato sociale, è difficile ridurre il suo peso quantitativo, anche in presenza di sue modifiche qualitative. Le spiegazioni possibili di questa discrasia tra indicazioni prevalenti e risultati sono molteplici e anche di segno opposto. Da un lato viene richiamato l'accresciuto peso demografico degli anziani interessati alle prestazioni dello stato sociale e il corrispondente interesse opportunistico dei politici di intercettare il loro consenso elettorale. D'altro lato, oltre a sottolineare che dalla mutata composizione per età della popolazione derivano esigenze reali, più in generale, viene richiamato che i beni e servizi offerti dallo stato sociale soddisfano bisogni che caratterizzano la struttura economica

⁹⁹ Per una più diffusa analisi e critica della tesi del *dumping* sociale si rimanda a Pizzuti (1999b).

¹⁰⁰ Per un approfondimento degli aspetti quantitativi e qualitativi dell'evoluzione dei sistemi di *welfare state* si veda anche Inpdap (2001, 2002).

e sociale dei paesi più sviluppati, cosicché la spesa sociale può essere razionalizzata, ma non ridotta in misura significativa.

Anche in Europa (vedi Tab. 6.1), in tutti i paesi, la quota della spesa sociale sul Pil continua a crescere fino alla prima parte degli anni '90. Raggiunto il valore massimo tra il '93 e il '94, la tendenza si inverte; nell'ultimo anno del decennio, il valore medio europeo (26,2%) diventa inferiore di circa un punto, ma rimane comunque superiore a quello dell'anno iniziale (25,4%).

Tabella 6.1
La spesa sociale complessiva nei paesi dell'UE

(Valori espressi in % del Pil)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Belgio	25,8	26,2	27,6	26,8	26,6	27,0	26,2	26,1	25,9	25,3
Danimarca	28,9	29,5	31,0	31,9	31,3	30,6	29,6	29,4	29,0	28,0
Francia	27,0	27,8	29,1	28,9	29,0	29,4	29,3	28,9	28,6	28,3
Germania	25,2	26,6	27,3	27,2	27,8	28,8	28,5	28,3	28,5	28,5
Grecia	20,5	20,6	21,2	21,2	21,5	22,1	22,5	23,4	24,7	25,5
Irlanda	18,7	19,4	19,3	18,9	18,1	17,1	15,9	14,8	14,1	13,4
Italia	24,1	25,1	25,2	24,8	23,9	23,9	24,6	24,1	24,4	24,3
Lussemburgo	21,7	21,8	22,9	22,2	22,9	23,1	21,8	20,9	21,1	20,2
Olanda	31,0	31,5	32,0	29,8	29,2	28,4	27,6	26,7	26,3	25,7
Portogallo	15,2	16,3	18,3	19,2	19,8	19,0	18,8	19,3	19,7	20,2
Regno Unito	24,6	26,8	27,6	27,3	26,9	26,9	26,4	25,8	25,4	25,8
Spagna	20,6	21,8	23,4	22,3	21,4	21,4	20,7	20,1	19,7	19,6
Austria	26,1	26,7	28,0	28,8	28,7	28,6	27,9	27,5	28,0	27,9
Finlandia	28,9	32,7	33,7	32,9	30,9	30,7	28,5	26,4	26,0	24,4
Svezia	n.d.	n.d.	38,5	37,0	35,0	34,2	33,4	32,9	32,4	31,7
UE	25,4	26,6	27,5	27,2	27,1	27,3	26,9	26,5	26,4	26,2

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat (2003)

Nella media dei paesi dell'UE, la spesa sociale *procapite*, espressa a prezzi costanti (cfr. Tab. 6.2), non ha smesso di crescere anche negli anni più recenti. Tale tendenza, tuttavia, è la risultante di

andamenti nazionali difformi; in alcuni paesi, l'Italia in primo luogo, il dato è diminuito per l'intero decennio.

Tabella 6.2										
La spesa sociale complessiva <i>procapite</i> (1)										
(Indice 1991=100)										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Belgio	100,0	105,1	115,7	118,7	122,1	122,5	119,4	121,1	124,6	124,5
Danimarca	100,0	104,6	113,2	123,4	127,0	126,4	123,5	124,7	127,3	127,1
Francia	100,0	105,3	112,9	115,0	117,7	119,7	118,7	121,5	124,6	125,4
Germania	100,0	109,9	115,8	118,4	125,9	128,6	123,6	125,7	129,9	130,1
Grecia	100,0	88,8	83,2	78,9	77,6	80,4	84,7	85,5	95,0	99,6
Irlanda	100,0	106,9	107,4	110,6	113,6	118,0	132,1	129,9	137,3	142,8
Italia	100,0	100,2	85,9	82,4	72,4	80,6	85,9	85,6	88,1	89,9
Lussemburgo	100,0	104,6	117,1	122,1	130,3	133,2	132,7	135,1	144,0	146,8
Olanda	100,0	103,9	110,5	111,9	115,6	112,9	110,5	110,4	112,4	115,1
Portogallo	100,0	112,5	117,8	118,0	127,0	126,0	132,3	142,0	152,3	158,0
Regno Unito	100,0	102,8	103,1	106,2	100,4	104,8	125,6	130,7	136,2	155,3
Spagna	100,0	103,9	97,3	88,2	86,6	89,2	87,2	88,1	90,6	93,0
Austria	100,0	104,9	113,7	120,1	125,5	124,6	121,7	124,2	130,9	133,2
Finlandia	100,0	91,1	79,3	87,1	95,3	95,0	93,1	90,9	91,8	91,4
Svezia	100,0	104,8	89,8	88,5	85,3	92,9	90,7	90,0	93,9	99,2
UE	100,0	104,6	104,8	105,6	105,8	108,9	110,9	112,6	116,2	120,0

(1) I numeri indice sono stati calcolati a partire dai dati a prezzi costanti 1995

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat (2003)

Nell'ultimo ventennio del'Novecento la spesa sanitaria complessiva, pur rallentando il ritmo, continua a crescere anch'essa più del Pil nella generalità dei paesi Ocde (cfr. Tab. 6.3); tuttavia la componente pubblica della spesa sanitaria, specialmente nell'ultima decade, tende a contrarsi rispetto alla spesa totale (cfr. Tab. 6.4). Eccezioni significative sono costituite da Stati Uniti, Australia, Irlanda e Giappone, mentre – all'opposto – l'Italia è l'unico paese dove l'aumento della spesa sanitaria privata è così elevato da più che compensare il calo della componente pubblica che scende al valore più basso in Europa dopo Grecia e Portogallo.

Tabella 6.3							
La spesa sanitaria come quota % del Pil							
	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002
Australia	4,1		7,0	7,8	8,9		
Austria		5,3	7,6	7,1	8,0		
Belgio		4,0	6,4	7,4	8,7		
Canada	5,4	7,0	7,1	9,0	9,2	9,7	
Repubblica ceca				5,0	7,1	7,3	
Danimarca			9,1	8,5	8,3	8,6	
Finlandia		5,6	6,4	7,8	6,7	7,0	
Francia				8,6	9,3	9,5	
Germania		6,2	8,7	8,5	10,6	10,7	
Grecia		6,1	6,6	7,4	9,4	9,4	
Ungheria					6,7	6,8	
Islanda	3,3	5,0	6,2	8,0	9,1		
Irlanda	3,7	5,1	8,4	6,1	6,4	6,5	
Italia				8,0	8,2	8,4	8,6
Giappone	3,0	4,5	6,4	5,9	7,6		
Corea				4,8	5,9		
Lussemburgo		3,6	5,9	6,1	5,6		
Messico				4,5	5,6	6,6	
Olanda			7,5	8,0	8,6	8,9	
Nuova Zelanda		5,1	5,9	6,9	8,0	8,2	
Norvegia		4,4	6,9	7,7	7,7	8,3	
Polonia				5,3			
Portogallo		2,6	5,6	6,2	9,0	9,2	
Slovacchia					5,7	5,7	
Spagna	1,5	3,6	5,4	6,7	7,5	7,5	
Svezia		6,7	8,8	8,2	8,4	8,7	
Svizzera	4,9	5,6	7,6	8,5	10,7	10,9	
Turchia		2,4	3,3	3,6			
Regno Unito		4,5	5,6	6,0	7,3	7,6	
Stati Uniti	5,0	6,9	8,7	11,9	13,1	13,9	

Fonte: Elaborazioni su dati Oecd (2003a)

Tabella 6.4							
Spesa sanitaria pubblica come % della spesa sanitaria totale							
	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002
Australia	50,4		63,0	67,1	68,9		
Austria		63,0	68,8	73,5	69,7		
Belgio					71,2		
Canada	42,6	69,9	75,6	74,5	70,9	70,8	70,8
Repubblica ceca		96,6	96,8	97,4	91,4	91,4	
Danimarca			87,8	82,7	82,5	82,4	
Finlandia		73,8	79,0	80,9	75,1	75,6	
Francia				76,6	75,8	76,0	
Germania		72,8	78,7	76,2	75,0	74,9	
Grecia		42,6	55,6	53,7	56,1	56,0	
Ungheria					75,5	75,1	
Islanda	76,7	81,7	88,2	86,6	84,4		
Irlanda	76,0	81,7	81,6	71,9	73,3	76,0	
Italia				79,3	73,4	75,3	74,8
Giappone	60,4	69,8	71,3	77,6	78,3		
Corea				36,6	44,4		
Lussemburgo		88,9	92,8	93,1	87,8		
Messico				43,0	47,9	45,9	
Olanda			69,4	67,1	63,4	63,3	
Nuova Zelanda		80,3	88,0	82,4	78,0	76,7	
Norvegia		91,6	85,1	82,8	85,0	85,5	
Polonia				91,7			
Portogallo		59,0	64,3	65,5	68,5	69,0	
Slovacchia					89,4	89,3	
Spagna	58,7	65,4	79,9	78,7	71,7	71,4	
Svezia		86,0	92,5	89,9	85,0	85,2	
Svizzera				52,4	55,6		
Turchia		37,3	27,3	61,0			
Regno Unito		87,0	89,4	83,6	80,9	82,2	
Stati Uniti	23,3	36,4	41,5	39,6	44,2	44,4	

Fonte: Elaborazioni su dati Oecd (2003a)

Rallentamenti progressivi dei tassi di crescita si verificano in modo diffuso anche nella spesa per l'istruzione – dove però incide

anche la minore natalità – e nelle spese di sostegno alle famiglie e ai disoccupati.

Consequentemente all'aumento del numero dei lavoratori e dei redditi coperti dalle assicurazioni pensionistiche occorso nelle decadi immediatamente successive al secondo dopoguerra, cresce la successiva spesa previdenziale; l'aumento della sua incidenza sul Pil è alimentata anche dall'incremento del rapporto tra numero di pensionati e numero di lavoratori attivi generato dall'invecchiamento demografico; questa tendenza rende inevitabilmente più difficile il trasferimento di reddito intergenerazionale operato dai sistemi pensionistici, a prescindere che siano pubblici o privati, finanziati a capitalizzazione o a ripartizione. Cresce infatti il dibattito e si susseguono le riforme pensionistiche finalizzate a contenere le prestazioni.

La riduzione della spesa sociale sicuramente non ha le dimensioni auspiccate dai sostenitori più convinti di una riforma liberista dell'assetto economico-sociale. Tuttavia, dalla molteplicità di riforme delle istituzioni del *welfare* tentate o realizzate nel corso degli ultimi due decenni nei diversi paesi emergono delle linee di tendenza che confermano i caratteri del nuovo corso iniziato alla fine degli anni '70 nei rapporti tra stato e mercato e, più specificamente, in materia di stato sociale.

Dal lato del finanziamento, le riforme dello stato sociale sono guidate dall'esigenza di ridurre il suo peso sul costo del lavoro e sui bilanci delle imprese. Sono ricorrenti gli interventi che eliminano o riducono la contribuzione – a carico dei lavoratori e delle imprese – commisurata ai salari lordi degli occupati, sostituendola con il ricorso alla fiscalità generale; riforme più radicali sono le privatizzazioni che spostano il finanziamento direttamente a carico dei singoli utenti tramite il prezzo di mercato. In Italia, gli oneri contributivi che prima concorrevano in misura sostanziale a finanziare la sanità pubblica sono fiscalizzati; misure analoghe sono prese in Germania. L'aumento della spesa privata sostituisce parzialmente il finanziamento pubblico con quello operato tramite i prezzi di mercato; negli Usa, il tentativo in direzione inversa di ridurre il ruolo delle assicurazioni sanitarie volontarie a vantaggio della sanità pubblica non riesce. In campo previdenziale si assiste ad un diffuso sviluppo dei fondi privati a capitalizzazione che, in esperienze divenute rappresentative come quella cilena, assumono un

ruolo sostitutivo dei sistemi pensionistici pubblici finanziati a ripartizione.

I cambiamenti più significativi sono effettuati dal lato delle prestazioni, dove si inseriscono elementi di mercato e si favorisce la concorrenza nella speranza di migliorare l'efficienza, la libertà di scelta dei fruitori e la stessa efficacia redistributiva dello stato sociale.

Settori particolarmente interessati sono la sanità e l'istruzione. Nel primo, a cominciare dal Regno Unito della Signora Thatcher, si introducono i cosiddetti mercati interni o quasi mercati per accrescere la concorrenza sia all'interno delle istituzioni pubbliche, sia tra esse e gli operatori privati. Nell'istruzione, con il ricorso ai *voucher*, particolarmente utilizzati negli Usa, si praticano gli obiettivi sia di aumentare la concorrenza tra scuole pubbliche e private, sia di favorire l'accesso alle seconde anche ai ceti meno ambienti.

Una preoccupazione che anima le riforme sociali degli anni '90 è rendere più controllato e ristretto in tutti i settori del *welfare state* l'accesso alle prestazioni, sia per contenere i costi, sia per ridurre le distorsioni implicite nella possibilità dei fruitori di praticare comportamenti opportunistici. Un timore particolarmente sentito è che sussidi di disoccupazione troppo generosi possano stimolare nei beneficiari atteggiamenti di scarsa disponibilità nella ricerca di nuovo impiego, con effetti negativi sulla crescita economica e sulla stessa situazione reddituale degli interessati. Da qui lo sviluppo delle politiche di *welfare to work* che trovano particolari applicazioni negli Usa, sotto la presidenza Clinton, e in Gran Bretagna.

Un altro aspetto ricorrente nelle riforme dello stato sociale è il proposito di accrescere i legami attuariali a livello individuale tra prestazioni e contributi, sostituendo la logica sociale con quella di mercato.

6.6. Le recenti esperienze di riforma

L'esperienza delle riforme in campo sociale effettuate negli anni '90 indica che, spesso, i tentativi di introdurre o potenziare la logica di mercato danno luogo a risultati diversi da quelli auspicati; le peculiarità di questo settore, peraltro in gran parte conosciute, confermano le difficoltà di perseguire obiettivi anche solo di

efficienza senza il concorso più o meno esteso dell'intervento pubblico; ancora più frequenti sono gli esiti delle riforme ritenuti insoddisfacenti dal punto di vista equitativo (Inpdap, 2002).

Nella sanità, la creazione dei mercati interni, tesa a favorire la concorrenza tra centri autonomi diretti con logica aziendale, spesso si traduce in un aumento dei costi, sia per il venir meno di alcune economie di scala, sia perché in questo settore la concorrenza viene praticata facendo ricorso a tecnologie più costose. Il tentativo fallito dell'amministrazione Clinton di contenere le assicurazioni sanitarie volontarie nasceva dalla consapevolezza sia del loro maggior costo, sia della loro difficoltà di offrire copertura alla generalità dei cittadini. Infatti, la spesa sanitaria complessiva negli Usa è pari a circa il 13% del Pil, valore nettamente più alto di quelli compresi tra il 6% e il 10% che si registrano nei paesi europei caratterizzati da una forte presenza dei sistemi pubblici. D'altra parte gli indicatori dello stato di salute non mostrano una superiorità della situazione americana rispetto a quella europea; invece è significativo che mentre nella generalità dei paesi europei la totalità dei cittadini è coperta dall'assicurazione sanitaria pubblica, quarantacinque milioni di cittadini statunitensi sono non tanto ricchi da potersi permettere un'assicurazione privata, né sufficientemente poveri da poter usufruire dell'assistenza pubblica.

La principale esperienza dei *voucher*, quella avviata negli Usa nel corso degli anni '90, registra alcune valutazioni positive per le accresciute possibilità d'accesso dei ragazzi provenienti da famiglie meno agiate alle scuole private di livello superiore a quelle pubbliche. Tuttavia, contemporaneamente al maggior impiego di risorse pubbliche in istruzione per finanziare i *voucher*, le scuole pubbliche rischiano una ulteriore riduzione quantitativa e qualitativa della loro offerta e un indebolimento del loro ruolo di integrare ragazzi provenienti da ceti, culture e religioni differenti. Alle soddisfazioni soggettive di poter accedere a scuole private caratterizzate da indirizzi educativi e provenienze sociali omogenee vanno contrapposte le fondate preoccupazioni per gli effetti negativi in termini di coesione sociale. L'approfondimento della separatezza formativa può risultare controproducente anche ai fini dall'auspicato aumento della concorrenza e dell'efficienza produttiva nel settore; i *voucher* rischiano infatti di aumentare la rendita di posizione delle scuole private già esistenti ed affermate in un campo d'attività dove

la reputazione dell'offerta si acquisisce con investimenti a lunga scadenza.

Le politiche del *welfare to work* praticate negli Usa sono state messe in correlazione con il contemporaneo aumento dell'occupazione avutosi in quel paese nell'ultima decade del secolo scorso. E' dubbio tuttavia che quest'ultimo risultato sia imputabile in grande misura a quella riforma. E' più verosimile che un significativo contributo positivo sia da attribuire al lungo ciclo positivo attraversato dall'economia di quel paese e alle politiche economiche espansive che l'hanno favorito. Il successivo peggioramento della congiuntura economica che si sta protraendo nel paese ha fatto risalire significativamente i tassi di disoccupazione. Va invece registrato come la capacità dell'azione redistributiva pubblica di ridurre il *poverty gap* – indicatore che misura le risorse finanziarie necessarie ad integrare i redditi di coloro che sono sotto la linea di povertà – si sia ridotta nel periodo successivo al varo delle misure di *welfare to work*. Il calo del numero di assistiti dai sussidi di disoccupazione, da un lato, può essere attribuito al maggior numero di occupati che si è avuto nel periodo economicamente favorevole, ma, dall'altro, può essere legato anche alla riduzione delle possibilità d'accesso a quei benefici determinato dalle nuove riforme sociali di segno restrittivo. E' verosimile che la sostenibilità economica e sociale di quelle riforme – e più in generale di tutte le recenti misure restrittive delle prestazioni dello stato sociale – sarà valutata con maggiore preoccupazione nel nuovo sfavorevole contesto economico che genera più disoccupati.

L'esperienza maturata negli ultimi anni dai fondi pensione privati finanziati a capitalizzazione, specialmente dove sono stati concepiti come sostitutivi e comunque alternativi in misura significativa rispetto ai fondi pubblici a ripartizione, conferma le precedenti acquisizioni teoriche ed empiriche riguardo la difficoltà dei mercati di corrispondere con efficacia ed efficienza ai bisogni assicurativi previdenziali della generalità dei cittadini. I rendimenti finanziari offerti dai mercati borsistici agli investimenti dei fondi a capitalizzazione hanno registrato andamenti fortemente variabili; periodi di netta superiorità rispetto ai tassi di crescita dei redditi nazionali che regolano i rendimenti dei sistemi pubblici a ripartizione sono stati seguiti da situazioni diametralmente opposte. Nel triennio 2000-2002, le perdite patrimoniali dei fondi pensione a

capitalizzazione a livello mondiale sono state di circa il 20%. Solo nel 2002, la distruzione del risparmio previdenziale gestito da quei fondi è stato pari a circa 1.400 miliardi di dollari. La loro maggiore variabilità rispetto ai tassi di crescita delle economie reali è un elemento congenito che rende i mercati finanziari strutturalmente poco idonei a corrispondere le particolari esigenze di sicurezza del reddito degli anziani.

I costi di gestione sono resi elevati proprio dalla concorrenza tra i fondi, oltre che dall'onerosità dei servizi finanziari e dalla circostanza che le spese fisse e i rischi d'investimento sono ripartiti tra un numero di assicurati nettamente inferiore a quanto è possibile per i sistemi pubblici a ripartizione.

I processi di globalizzazione affermatasi negli ultimi decenni hanno fortemente accentuato l'instabilità dei mercati, in particolare di quelli finanziari; i ben noti limiti di affidabilità, efficacia ed efficienza dei mercati nella gestione delle assicurazioni previdenziali sono dunque aumentati proprio in corrispondenza alla crescente convinzione che essi potessero affrontare meglio dei sistemi pubblici le esigenze di finanziamento dei sistemi pensionistici rese oggettivamente più onerose dall'invecchiamento demografico e dalla riduzione dei tassi di crescita delle economie.

I processi di transizione dalla ripartizione alla capitalizzazione, per la necessità di finanziare contemporaneamente le pensioni in essere e le riserve da cui deriveranno quelle dei lavoratori attivi, implica anche un maggior bisogno di risorse che vengono ricercate o nei bilanci pubblici, che pure si vuole migliorare, o stimolando maggiori volumi di risparmio in una situazione economica che, tuttavia, è penalizzata dalla protratta carenza di consumi¹⁰¹.

6.7. Globalizzazione, stato sociale e crescita: alcune valutazioni

E' stato evidenziato in precedenza che nella visione economica, politica, culturale e sociale che sta alla base della svolta critica verso lo stato sociale affermatasi a partire dalla fine degli anni '70, un'aspetto centrale è la convinzione che proprio il rilancio del

¹⁰¹ Per un approfondimento di questi temi si rimanda a Pizzuti (1995, 2000).

mercato e il suo svincolarsi dall'intervento pubblico imposti dalla globalizzazione costituirebbero il presupposto per aumentare i tassi di crescita e di occupazione e dunque per rendere più agevole anche la soluzione di problemi distributivi come quelli intergenerazionali gestiti dalle istituzioni previdenziali. Viceversa, se il finanziamento di queste ultime, e più in generale delle istituzioni del *welfare state*, continuasse a pesare sui sistemi produttivi, essi sarebbero penalizzati e, con loro, le complessive possibilità di sviluppo economico.

Come è stato già ricordato, le critiche neoliberiste allo stato sociale e le conseguenti indicazioni di politica economica si basano anche sull'ulteriore azione di vincolo che la nuova realtà dei mercati globalizzati eserciterebbe sul *welfare state*.

Questa impostazione analitica privilegia il ruolo e la logica della competitività di prezzo, trascurando la circostanza che essa è rilevante quando il commercio avviene tra produttori in grado di offrire lo stesso genere di beni e servizi, omogenei o quasi per tipologia e qualità.

Tuttavia, gli scambi internazionali avvengono nell'ambito di una divisione internazionale del lavoro condizionata dalle capacità tecnologiche e qualitative dei sistemi produttivi di ciascun paese. Nei paesi economicamente più avanzati, una più accentuata presenza di queste caratteristiche produttive – oltre ad avere effetti positivi sulla produttività del lavoro, sull'incidenza del suo costo per unità di prodotto e, dunque, sulla stessa competitività di prezzo – consente specializzazioni produttive più riparate dalla concorrenza dei paesi dove la scarsa spesa sociale contribuisce a rendere molto bassi gli oneri salariali. I già noti problemi per il funzionamento della concorrenza derivanti dalle difficoltà di entrata e di uscita di nuove imprese dai settori che richiedono notevoli costi per l'inizio e la chiusura di un determinato tipo di attività si ripropongono in misura più accentuata a livello internazionale quando i potenziali produttori concorrenti appartengono a paesi caratterizzati da condizioni strutturali così arretrate da tradursi in ostacoli insormontabili per l'accesso a determinati settori produttivi. La globalizzazione dei mercati ha sicuramente favorito il movimento delle merci oltre i confini nazionali, ma – di per sé – ciò non implica un aumento della concorrenza a livello internazionale; quella che sicuramente è divenuta più facile – e di fatto è aumentata – è l'estensione

territoriale dell'offerta dei grandi produttori oligopolistici o monopolistici multinazionali.

Nei paesi dotati di sistemi produttivi avanzati, ad un più elevato costo del lavoro possono associarsi ragioni di scambio più favorevoli cui non corrispondono problemi di competitività. In ogni caso, i paesi economicamente sviluppati commerciano essenzialmente tra di loro mentre gli scambi con i paesi sottosviluppati rappresentano una quota irrisoria della loro produzione interna.

Diversamente dall'impostazione neoliberista, che considera la spesa dei sistemi di *welfare* un ostacolo per la crescita, l'analisi della loro evoluzione storica ha mostrato che, nei paesi economicamente più avanzati, la presenza di una consistente spesa sociale non è solo e tanto la conseguenza della loro maggiore ricchezza individuale e collettiva, quanto il risultato di un processo che ha accompagnato e sostenuto il loro sviluppo. Il capitale umano e le assicurazioni economico-sociali, che – da un lato – favoriscono l'innovazione produttiva e – dall'altro – preservano i lavoratori, le imprese e la collettività dai rischi che essa comporta, costituiscono un contributo significativo delle istituzioni dello stato sociale allo sviluppo economico e civile.

L'accresciuta integrazione internazionale non riduce, ma anzi accentua il ruolo dell'innovazione nella crescita economica e nella competizione internazionale. Corrispondentemente, il ruolo dello stato sociale non sembra diminuito dalla globalizzazione; semmai cresce anche la sua funzione di *input* produttivo di tipo infrastrutturale che, in quanto tale, deve tuttavia adeguarsi alle nuove esigenze del sistema economico sociale con il quale interagisce¹⁰².

I risultati raggiunti con le recenti riforme in campo sociale non sembrano confermare i miglioramenti da esse perseguiti. Le esperienze in corso in questo settore tendono invece a ribadire l'opportunità, se non la necessità, sia economica che sociale, di un adeguato ruolo delle istituzioni.

Contrariamente a quanto sostenuto dalle tesi d'impostazione neoliberista, la globalizzazione dei mercati intervenuta negli ultimi decenni ha apportato nuovi elementi a conferma dell'attenzione dovuta al ruolo delle istituzioni, specificamente in campo sociale.

¹⁰² Questi temi sono approfonditi in Franzini e Milone (1999) e Pizzuti (1999b).

L'asimmetria creatasi con lo sviluppo sovranazionale della sfera d'azione territoriale dei mercati rispetto a quella delle istituzioni, rimaste ancorate prevalentemente all'ambito nazionale, ha alterato gli equilibri, tra scelte istituzionali e scelte individuali.

Contemporaneamente all'indebolimento relativo delle istituzioni del *welfare*, sono aumentate le disuguaglianze ed è cresciuta l'instabilità sia economica che sociale.

Per il futuro è fortemente auspicabile – per motivazioni sia etiche, sia economiche – un riequilibrio delle condizioni di vita nel mondo; a tal fine si rende necessario un nuovo bilanciamento tra le scelte di tipo individuale praticate tramite i mercati e quelle operate dalle istituzioni nazionali e sovranazionali. Vanno cioè ricomposte quelle asimmetrie tra mercati globalizzati e istituzioni che hanno reso più difficile alle seconde il compito d'interagire con i primi per compensarne i 'fallimenti'.

Il perseguimento di tale obiettivo richiama il dibattito sul ruolo delle istituzioni internazionali e sui collegamenti tra le istituzioni nazionali. Le istituzioni internazionali, rispetto a quelle nazionali, non sono direttamente rappresentative di un territorio e della sua popolazione. Questa circostanza – indipendentemente da altre che posso produrre effetti diversi – rende le prime relativamente meno dotate del potere coercitivo che contraddistingue l'operatore pubblico rispetto a quello privato.

A livello internazionale, dunque, le istituzioni collettive, nello svolgimento della loro attività d'interazione con gli operatori di mercato, sono tendenzialmente fornite di minori capacità. Per sopperire a questo squilibrio, i governi nazionali o delegano maggiori poteri alle istituzioni sopranazionali o incrementano il coordinamento tra le loro politiche. D'altra parte, le politiche dei singoli governi, specialmente in campi come quello sociale, riflettono specificità nazionali la cui salvaguardia può avere valenza positiva e, comunque, può essere così fortemente sentita da rendere difficile e pericoloso cercare di attenuarla.

La diversità di posizioni circa il grado di coordinamento e/o di trasferimento a livello sovranazionale dei poteri detenuti dalle istituzioni locali ritenuto auspicabile non dovrebbe tuttavia far perdere di vista i possibili vantaggi della cooperazione di cui vanno esaminati le modalità che consentono di salvaguardare talune specificità nazionali. Nel caso dei contraddittori rapporti tra

globalizzazione e *welfare state*, un'azione di coordinamento tra i sistemi fiscali potrebbe essere utile nel contrastare i possibili comportamenti opportunistici dei detentori di capitali; essi, infatti, tendendo a spostare gli investimenti nei paesi con minore pressione fiscale, spingono i governi nazionali ad una corsa al ribasso nella spesa sociale.

L'effetto ultimo, però, non è solo di abbassare le condizioni sociali, ma anche di ridurre il ricordato contributo positivo delle istituzioni dello stato sociale alla crescita economica e allo sviluppo, un contributo che risulta più necessario proprio in relazione alle modificazioni apportate dalla globalizzazione all'organizzazione dei sistemi produttivi e sociali.

7.

Combattere la povertà e le disuguaglianze

7.1. La gravità della situazione, l'inadeguatezza delle istituzioni

Oggi, nel mondo, la povertà è drammatica e le disuguaglianze – nel reddito e in ogni altro ragionevole indicatore di benessere – sono gravissime. Cosa fare, allora? Nelle pagine precedenti abbiamo analizzato numerosi problemi a questo riguardo. Ora cerchiamo di tirare le fila del nostro discorso e di ragionare sulle strade che l'umanità dovrebbe percorrere per cancellare situazioni delle quali non può davvero andare orgogliosa.

7.1.1. La globalizzazione e il contesto istituzionale

Troppo spesso, nel dibattito in corso, si parla di povertà e disuguaglianze in chiave strumentale rispetto al giudizio da dare sulla globalizzazione. Alcuni considerano la riduzione dell'incidenza della povertà assoluta, segnalato dai dati relativi agli anni '90, un argomento decisivo per schierarsi a favore della globalizzazione; altri, si soffermano sul peggioramento della povertà assoluta in alcune aree geografiche e su quello più generalizzato delle disuguaglianze per decretare il fallimento della globalizzazione come fattore di progresso.

Questo modo di procedere è insoddisfacente. La povertà e le disuguaglianze non possono essere trasformate in semplici banchi di prova per la globalizzazione. Esse meritano un esame diretto, nella consapevolezza che si tratta di questioni non meno importanti di quelle connesse all'efficienza. Non che l'integrazione delle economie nazionali in più ampi contesti internazionali sia irrilevante, ma non soltanto su questo può basarsi l'analisi della povertà e delle disuguaglianze.

Questo Rapporto ha insistito sulla varietà di esperienze nei diversi paesi, la quale sembra dimostrare che esiti della lotta alla povertà e

alla disuguaglianza non dipendono meccanicamente dal fatto che il paese sia integrato nell'economia mondiale. Infatti, da un lato tale integrazione può avvenire secondo modalità diverse – delle quali la globalizzazione nella versione, peraltro, un po' opportunistica oggi prevalente è soltanto una – e, dall'altro, essa non costituisce un fattore di per sé decisivo. Molti altri elementi svolgono un ruolo importante e dimenticarli significa non soltanto condannarsi a spiegazioni parziali, ma anche perdere di vista alcune importanti opportunità offerte al miglioramento.

Decisivo appare il complessivo assetto istituzionale, che non è costituito soltanto da mercati (possibilmente) concorrenziali ma anche da ben congegnate istituzioni redistributive e di protezione sociale, da processi decisionali efficacemente democratici, da affidabili meccanismi di *enforcement* che tutelino i diritti e limitino la corruzione, dalla capacità di contenere potenti pressioni settoriali e lobbistiche, da relazioni sociali estese e cooperative.

Sono queste alcune delle fondamentali tessere del mosaico istituzionale che può consentire ai paesi poveri che scelgono di integrarsi nel mercato mondiale di ottenere risultati positivi non soltanto in termini di crescita economica e di riduzione della povertà assoluta ma anche di contenimento delle disuguaglianze. Naturalmente gli effetti dipendono anche dalle caratteristiche del contesto internazionale: le politiche adottate dalle istituzioni internazionali, il grado di coordinamento tra paesi, l'estensione delle forme di protezionismo anche nei paesi avanzati e così via. Numerose stime econometriche provano che l'apertura internazionale non è sufficiente per spiegare l'andamento della povertà e delle disuguaglianze e altri fattori assumono un chiaro valore esplicativo.

La Cina ci offre un esempio significativo. Qui l'impetuosa crescita economica degli ultimi anni, iniziata prima che fosse compiuta in modo deciso la scelta di aprire l'economia alle relazioni internazionali, si è accompagnata, da un lato, alla riduzione della povertà assoluta e, dall'altro, all'ampliamento delle disuguaglianze nella distribuzione dei redditi. Questo è un segnale che non sono all'opera semplici automatismi. Le disuguaglianze – da guardare con non minore preoccupazione della povertà – possono accentuarsi con la globalizzazione e la crescita. Ma possono anche ridursi. Decisive al riguardo sono almeno alcune delle istituzioni elencate in

precedenza, in particolare quelle di redistribuzione e protezione sociale, non a caso poco sviluppate – o in via di affievolimento – in Cina.

L'importanza di queste istituzioni nel determinare gli effetti dei processi di globalizzazione è tale che la loro eventuale assenza può far apparire il protezionismo come la strategia preferibile. La povertà e le disuguaglianze devono, dunque, essere collocate in un contesto problematico assai ampio.

7.1.2. Il più generale contesto istituzionale

In tale contesto un posto di rilievo deve essere assegnato alle istituzioni pubbliche internazionali. Come si è ricordato in precedenza, alla Banca Mondiale, al Fondo Monetario Internazionale, al Wto si imputano responsabilità rilevanti per gli effetti deboli o perversi delle loro politiche sulla povertà e sulle disuguaglianze. In particolare, gli aiuti della Banca Mondiale non sembrano raggiungere in misura significativa i destinatari ed esiste una relazione debole tra le politiche adottate dai governi nazionali e l'ammontare di aiuti da essi ricevuti, i quali ultimi possono alimentare la corruzione interna attraverso l'incremento delle risorse appropriabili dai gruppi di interesse. Alcune conseguenze negative per la povertà e la disuguaglianza delle politiche dell'Ifm e del Wto contribuiscono a ridurre ulteriormente la fiducia nelle capacità di governo delle istituzioni globali.

Anche se non tutte le ragioni di scarsa efficacia di queste politiche vanno ricondotte alle istituzioni internazionali, ad esse possono essere direttamente imputati la loro eccessiva burocratizzazione, i problemi che la moltiplicazione delle loro funzioni ha creato all'organizzazione interna e alla valutazione dei risultati e, soprattutto, la scarsa democraticità e trasparenza dei processi decisionali accoppiate all'erroneità della teoria economica utilizzata. In base a ciò si può affermare che queste istituzioni mancano di favorire lo sviluppo di quel favorevole 'contesto' istituzionale di cui si è detto in precedenza – anche se i segnali di una maggiore consapevolezza del ruolo delle istituzioni sembrano presenti in alcuni documenti recenti, soprattutto in quelli della Banca Mondiale.

Il quadro delle istituzioni responsabili della povertà e delle disuguaglianze diviene, però, assai più complesso se si considera il ruolo spesso negativo svolto dalle IM e da particolari gruppi di interesse presenti nei paesi industrializzati, la mancata adozione da parte dei governi nazionali delle politiche di riduzione della povertà concordate con le istituzioni internazionali, che consente alle *élites* locali di continuare ad ottenere risorse da utilizzare per fini personali. Alla luce di queste difficoltà, certamente non trascurabili, una maggiore capacità delle istituzioni pubbliche internazionali di ridurre povertà e disuguaglianze richiede riforme indifferibili che, però, sono difficili da elaborare e forse ancora più ardue da attuare perché potenzialmente avverse agli interessi di potenti soggetti politici ed economici, che si intrecciano a vari livelli.

7.1.3. Inadeguatezze istituzionali e obiettivi di riforma fuorvianti

Il contesto istituzionale, a livello di singoli paesi e a livello internazionale, appare in realtà piuttosto inadeguato per fare fronte ad alcune delle più severe sfide che fronteggiano l'umanità. Il rischio che sorge nella revisione in atto degli assetti istituzionali è quello che, sotto il peso di interessi vari – o semplicemente per insufficiente attenzione – essa assuma obiettivi e modalità fuorvianti.

Sul piano della tutela e della protezione sociale, in particolare, rischia di andare vanificata nei paesi avanzati la ricchezza rappresentata dal *welfare state*, uno strumento potente, se bene utilizzato, per conciliare le ragioni della crescita con quelle dell'equità. E ciò finirebbe anche per togliere ai Pvs un importante punto di riferimento istituzionale per evitare che la loro eventuale crescita si traduca nell'arricchimento di pochi, tra disuguaglianze crescenti.

Vi sono, poi, i problemi connessi ai bpg, e in particolare all'ambiente, che mostrano un preoccupante *deficit* di *governance*. Del resto, come si è cercato di mostrare in precedenza, l'intreccio tra questi beni pubblici, da un lato, e la povertà e le disuguaglianze, dall'altro, sono numerosi e profondi, cosicché l'inadeguatezza nella *governance* dei primi si traduce in un ulteriore arretramento sul terreno dell'equità: si aggravano le disuguaglianze tra i profili di vita dei ricchi e dei poveri, tra chi è in grado individualmente di

proteggersi dal degrado ambientale e di chi, invece, non lo è. In particolare, preoccupa la disattenzione di molti paesi (soprattutto avanzati) verso la sostenibilità dello sviluppo, che segnala, quanto meno, un disarmante difetto di lungimiranza.

Occorre, allora, ragionare sul futuro, cercando di disegnare con maggiore precisione uno scenario nel quale povertà e disuguaglianza possano essere affrontate in modo più incisivo, senza che ciò confligga con altri desiderabili obiettivi di carattere economico e sociale. A tal fine è necessario, in primo luogo, cercare di fornire risposte precise a questioni largamente dibattute e, successivamente, affrontare il problema della realizzabilità politica dello scenario che appare più desiderabile per lasciarsi definitivamente alle spalle questa oramai lunga stagione di 'globalizzazione disegualitaria'.

7.2. Basta la crescita economica per ridurre povertà e disuguaglianze?

Si è avuto ripetutamente modo di osservare che vi è la tendenza a fidarsi troppo della crescita per risolvere un gran numero di problemi: la povertà, le disuguaglianze e anche il degrado ambientale. Ogni affermazione di carattere generale, a questo riguardo, dovrebbe essere guardata con estrema cautela. In particolare occorre considerare che:

- la crescita economica può essere innescata in vari modi;
- essa può avere effetti molto diversificati su povertà e disuguaglianze.

Il primo punto implica che non dovrebbero essere proposte ricette uniche per paesi diversi, in momenti diversi. Esso implica anche che le istituzioni internazionali dovrebbero esaminare progetti di crescita dei Pvs in funzione della loro efficacia specifica, come farebbe un responsabile 'banchiere schumpeteriano'. E' degno di nota che qualche passo sembra essere stato mosso in questa direzione, come dimostra la recente attivazione di una specifica *facility* da parte dell'Ifm.

Il secondo punto chiama in causa l'importanza delle istituzioni ricordate in precedenza e di coerenti politiche per fare in modo che

la crescita abbia effetti rilevanti sulla riduzione della povertà e delle disuguaglianze. Ne consegue che la lotta alla povertà, per essere realmente efficace, richiede interventi molteplici e tra loro coerenti. La crescita, da sola, potrebbe avere effetti deboli oltre che ritardati. Inoltre, i livelli di povertà sono tali che i tassi di crescita necessari per eliminarli appaiono irraggiungibili da tutti i paesi interessati e, soprattutto, non sostenibili per il necessario periodo di tempo.

D'altro canto, risultato analogo, se non peggiore, si potrebbe avere, soprattutto nel lungo termine, con interventi meramente redistributivi – soprattutto in un mondo globalizzato.

Il problema consiste nell'individuare interventi che per la loro natura e per la loro estensione sono in grado di incidere sia sulla crescita che sulla disuguaglianza e la povertà. Come si è sostenuto nel Cap. 2, la riduzione delle disuguaglianze può favorire l'efficacia della crescita come fattore di abbattimento della povertà. A questo possibile sentiero occorre guardare con particolare attenzione.

Nei Pvs ciò implica la necessità di intervenire in modo massiccio sull'istruzione e sullo stato di salute, in parallelo con gli altri interventi di sostegno alla crescita economica. Ma anche nei paesi avanzati occorre ampliare i margini di compatibilità tra *welfare state* e crescita, evitando di adottare la prospettiva pregiudiziale secondo la quale l'estensione del *welfare state* è sistematicamente connessa in modo perverso alle potenzialità di crescita economica.

La crescita, non in quanto tale e, soprattutto se rispetta le condizioni della sostenibilità ambientale, è un ingrediente importante per fronteggiare i problemi distributivi e della povertà. Nelle posizioni teoriche dominanti la crescita assicura automaticamente risultati positivi in virtù della fiducia negli effetti di *trickle down* ('sgocciolamento'). Ma non appare accettabile l'idea che questo meccanismo aiuti i poveri 'spontaneamente', nell'assenza totale, quindi, di ben orientati interventi pubblici: il *trickle down* è un meccanismo che non può essere lasciato alle forze spontanee del mercato, ma va accompagnato da programmi ben impostati.

L'importanza della crescita deriva dal fatto che essa consente di disporre di un '*surplus*'; tuttavia l'assenza di garanzie sull'impiego almeno parziale del '*surplus*' a vantaggio dei più deboli dà conto di quanto si è appena affermato. La questione è rilevante e complessa anche in considerazione della tendenza alla concentrazione del potere economico e politico, che affonderemo tra breve. Poter disporre di un

surplus maggiore dovrebbe significare un ampliamento dei margini di composizione dei conflitti. Tuttavia, lo squilibrio di potere può talvolta essere così ampio che la destinazione del *surplus* è predeterminata, con conseguenze di aggravamento delle disuguaglianze, se non proprio della povertà. Per questo motivo forme di coordinamento e condizionamento internazionale per lo sviluppo di istituzioni redistributrici appaiono essenziali. E ciò non solo per ridurre le disuguaglianze all'interno dei Pvs ma anche per limitare l'impatto del *dumping* sociale sui paesi avanzati.

7.3. Basta l'integrazione economica?

Nel corso di questo rapporto più volte ci siamo confrontati con la tesi secondo la quale la globalizzazione sia non solo necessaria ma perfino sufficiente per fare fronte alla povertà e alle disuguaglianze. Questa tesi non appare accettabile soprattutto se, da un lato, si intende affermare che la globalizzazione è l'unica forma ammissibile di integrazione economica e, dall'altro, che la scelta di 'globalizzarsi' sarà seguita automaticamente da miglioramenti nella povertà e nelle disuguaglianze, eventualmente per il tramite dell'immane accelerazione della crescita.

Con riferimento a quest'ultimo punto valgono molte delle considerazioni già proposte. Viceversa, rispetto alla prima questione deve essere ricordato quanto si è sostenuto nel Cap. 1 e cioè che l'apertura delle economie può avvenire secondo modalità e con prospettive diverse. Il multilateralismo caratteristico della globalizzazione non costituisce necessariamente un'alternativa superiore alla creazione di aree regionali integrate e la scelta tra le due alternative appare in molti casi piuttosto ardua, anche tenendo conto degli effetti negativi che le aree regionali esercitano su paesi che ne restano esclusi.

Nell'effettuare questo confronto, potrebbe svolgere un ruolo importante il tentativo di salvaguardare alcune specificità culturali e istituzionali, che risulterebbe più agevole in un contesto regionale poiché quest'ultimo spesso presenta significative omogeneità sotto questi profili.

Anche l'integrazione finanziaria può essere attuata secondo modelli diversi ed è dubbio che siano sempre da preferire quelli che

si caratterizzano per la più libera circolazione dei capitali. Ciò, che invece, non appare dubbio è che anche rispetto alla integrazione il ruolo del contesto istituzionale è cruciale, quanto quello delle politiche adottate. In loro assenza le indiscutibili potenzialità dischiuse dalla integrazione economica – comunque attuata – rischiano di vanificarsi del tutto.

Se nessuna solida teoria economica (non soltanto la teoria dominante) può indurre a preferire, come scelta di carattere generale, l'autarchia al libero scambio, ciò dipende anche dall'implicita assunzione che siano operative le istituzioni che permettono di diffondere i benefici dell'integrazione e, soprattutto, che non vi sia un duraturo e grave peggioramento nella posizione di alcuno. In qualche modo occorre assumere che, sia a livello internazionale sia a livello nazionale, vi siano istituzioni in grado di proteggere coloro che vengono danneggiati dall'integrazione.

Va anche tenuto presente che integrazione commerciale non vuole dire libero scambio sempre e ovunque. L'apertura delle economie in un contesto di cooperazione tra i paesi, al fine di conseguire i vantaggi della specializzazione internazionale, è compatibile con interventi pubblici che limitino gli scambi lì dove si configuri un fallimento del mercato. Il libero scambio può essere la regola alla base della cooperazione internazionale in materia commerciale solo in un mondo in cui non ci sia alcuna distorsione nel mercato interno dei beni e/o dei fattori.

Anche tenendo conto di queste qualificazioni si può affermare che oggi il protezionismo commerciale rischia di essere un fattore di aggravamento delle disuguaglianze a livello mondiale, soprattutto perché esso non è simmetrico ma è attuato in misura maggiore proprio dai paesi ricchi. Eliminare le protezioni di vario genere che non hanno altra funzione se non quella di garantire i redditi di alcuni segmenti della popolazione dei paesi avanzati certamente contribuirebbe alla riduzione delle disuguaglianze a livello mondiale.

Ciò non vuol dire che alle protezioni commerciali e ai sussidi settoriali non possano essere sostituiti interventi sociali che salvaguardino il reddito dei perdenti nei paesi avanzati. Il *welfare state* è uno strumento di protezione anche di fronte alle conseguenze dell'integrazione economica certamente più equo e più compatibile con la globalizzazione delle protezioni commerciali e degli aiuti di settore.

In conclusione, nello scenario ideale l'integrazione economica può occupare un posto di rilievo. Tuttavia, tale integrazione non si identifica necessariamente con la globalizzazione multilaterale anche se necessariamente presuppone condizioni simmetriche tra i paesi che si integrano. Aprire la propria economia verso chi si protegge costituisce, naturalmente, una strategia disennata. La situazione mondiale attuale, per gli aspetti connessi al protezionismo dei paesi ricchi, rischia di conformarsi, almeno parzialmente, a questa rappresentazione.

Tornando allo scenario ideale, occorre ricordare che esso è composto di numerose altre tessere, indipendenti rispetto all'integrazione e perciò ben difficilmente realizzabili come conseguenza dell'integrazione stessa. Se una o più di queste tessere mancassero, gli effetti dell'integrazione potrebbero essere perversi per i singoli paesi e la soluzione migliore, tra quelle non ideali, potrebbe perfino essere il protezionismo.

7.4. Come evitare il *dumping* sociale

Povertà e disuguaglianze nei Pvs non possono costituire un fattore permanente di competitività, agendo come strumento di *dumping* sociale. E' necessario favorire la diffusione di istituzioni di protezione sociale nei Pvs, anche per evitare che lo sviluppo porti con sé un drammatico aggravarsi delle disuguaglianze interne a quei paesi. Le economie avanzate possono favorire lo sviluppo di queste istituzioni, senza adottare provvedimenti che possono avere l'effetto di 'strangolare' i Pvs.

Tra queste ultime rientrano senz'altro le misure di boicottaggio delle esportazioni, che contengono spesso un elemento di arbitrio che travalica nel *moral hazard*. Ad esempio, il rifiuto di importare merci prodotte con il ricorso al lavoro minorile, anziché da nobili sentimenti, potrebbe nascere dal tentativo opportunistico di proteggere le proprie industrie.

E', invece, preferibile cercare di introdurre nei Pvs norme e istituzioni per la protezione sociale, in base ad accordi all'interno dei quali i paesi avanzati mostrino chiaramente la propria volontà di cooperazione. L'elemento cruciale di questa strategia consiste nel destinare agli scopi indicati, parte del *surplus* derivante dalla

crescita. Se gli interlocutori sono paesi democratici il processo ha ben maggiori probabilità di giungere a felice compimento.

Un interessante esempio di accordo preventivo al riguardo è quello attuato dall'UE nei confronti dei paesi in procinto di aderire. In questo caso i vantaggi dell'adesione a un'area regionale vengono subordinati al conseguimento di precisi *standard* in tema di istituzioni e regole di protezione sociale.

In un contesto di globalizzazione multilaterale il problema è più complesso e la soluzione dipende in modo decisivo dalla capacità di realizzare interventi coordinati. Solo se tale condizione è soddisfatta si potrà ricorrere con speranza di successo a misure incentivanti quali il condizionamento della partecipazione ad organismi/consessi internazionali all'introduzione di riforme in grado di garantire diritti civili e forme minime di protezione sociale; la subordinazione del peso elettorale o decisionale di ciascun paese e dell'entità degli aiuti internazionali agli *standard* conseguiti agli stessi. In ogni caso è di decisiva importanza che venga data ai Pvs la possibilità di aderire ad un protocollo ragionevole di interventi, superando le insidie dello 'strangolamento' unilaterale da parte dei paesi ricchi e anche alcune critiche di 'paternalismo' che talvolta vengono rivolte a queste pratiche condizionali.

D'altro canto, la presenza di regimi accettabilmente democratici nei Pvs dovrebbe assicurare che le richieste dei paesi avanzati trovino accoglienza nei processi politici di quei paesi e non vengano invece presentate dai 'ricchi' e dagli avvantaggiati solo come misure dirette a frenarne lo sviluppo. D'altro canto, quando si afferma che l'assenza di meccanismi di protezione sociale nei Pvs riflette scelte autonome di quei paesi che meritano rispetto, si dovrebbe prima verificare che quelle scelte derivino da un normale processo democratico. In ogni caso, difendere le istituzioni di protezione sociale fa parte dei 'diritti' dei paesi avanzati e su questo terreno la competizione dovrebbe conoscere un limite preciso. I paesi avanzati possono, dunque, irrigidirsi, ove questo fosse il caso, in difesa di istituzioni che limitano le disuguaglianze all'interno dei paesi e, quasi certamente, anche tra paesi.

E' evidente che anche rispetto a questo problema la sussistenza di elevati dividendi derivanti dalla crescita economica può facilitare il compito e, d'altro canto, le evoluzioni culturali spesso connesse alla crescita economica possono agevolare la creazione di istituzioni più

moderne. Ma la forza di questi automatismi potrebbe facilmente essere insufficiente, soprattutto rispetto alla creazione di istituzioni che mitigano le disuguaglianze e che non coincidono con quelle che consolidano la crescita. Una consapevole azione collettiva, rinsaldata dal sostegno di una non opportunistica comunità internazionale, appare irrinunciabile.

7.5. Come riformare le istituzioni pubbliche internazionali

In un mondo integrato il bisogno di coordinamento internazionale necessariamente cresce. Dunque, le istituzioni internazionali sono essenziali. Tuttavia, il modo nel quale oggi gran parte di esse è disegnato appare inadeguato rispetto agli obiettivi che qui interessano.

Le modalità assunte dal processo di globalizzazione hanno favorito l'erosione del consenso di vasti settori dell'opinione pubblica, sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo (per ragioni spesso assai diverse), verso la prosecuzione del processo di integrazione. L'ostilità verso la globalizzazione si è tradotta in un'ostilità anche verso le istituzioni pubbliche internazionali, per il ruolo che esse avrebbero svolto nell'affermarsi del fenomeno. L'opinione pubblica (a torto o a ragione che sia) si sente sempre più scarsamente rappresentata da queste istituzioni.

In effetti, le soluzioni a livello multilaterale spesso suggeriscono acritiche generalizzazioni di soluzioni liberiste, che sono anch'esse frutto di alleanze con finalità redistributive perverse, come si è visto in precedenza. Occorre, invece, che:

- tra i compiti di almeno alcune delle istituzioni pubbliche internazionali vi sia esplicitamente la lotta alla povertà e alle disuguaglianze;
- siano previsti meccanismi di informazione, rappresentanza e partecipazione alle decisioni che privilegino, oltre che le Ong e altre istituzioni che si fanno carico esplicitamente dei problemi della povertà, anche i paesi meno sviluppati o che, almeno, non li penalizzano;
- siano assicurate situazioni che garantiscano che la rappresentanza dei Pvs non sia puramente formale e la loro

partecipazione alle decisioni sia il più possibile esente da pressioni, ricatti e rappresaglie da parte dei paesi più sviluppati;

- la formazione degli organismi pubblici sia ispirata al principio della più vasta rappresentanza di interessi.

Un'idea essenziale è che queste istituzioni siano maggiormente sensibili e più precisamente responsabili nei confronti di un più ampio insieme di paesi, possibilmente democratici in senso non soltanto formale. A queste condizioni esse potranno porsi in modo diretto il problema della riduzione delle disuguaglianze e potranno promuovere interventi concreti a questo scopo. Inoltre, anche l'obiettivo di adottare politiche differenziate e conformi alle specificità istituzionali dei diversi paesi potrebbe essere più facilmente realizzato. L'insistenza della Banca Mondiale nei suoi ultimi rapporti, sull'importanza della democrazia costituisce un'importante evoluzione positiva.

Il potenziamento delle istituzioni esistenti che ne scaturirebbe andrebbe considerato positivamente anche tenendo conto del rischio che ai noti fallimenti del non mercato operati dai governi nazionali si aggiungano, amplificati, quelli attribuibili alle istituzioni internazionali. Il punto cruciale qui è anche la ricerca di un virtuoso equilibrio tra la volontà politica dei paesi membri e la tecnocrazia delle istituzioni internazionali.

Ma oltre a potenziare le istituzioni esistenti appare auspicabile svilupparne di nuove. Ad esempio, la realizzazione di un'*antritrust* con poteri 'mondiali' potrebbe consentire di condurre con più efficacia la lotta ai grandi gruppi monopolistici e oligopolistici, almeno per quello che riguarda i comportamenti nei mercati. Gli ostacoli da superare a questo riguardo sono numerosi, ma sarebbe già un passo avanti se si consolidasse il dibattito sull'opportunità di dare vita a un'istituzione di questo tipo.

I problemi ambientali e della sostenibilità dello sviluppo reclamano organi di governo internazionale che oggi sono del tutto carenti. Per le ragioni illustrate in precedenza, un mondo sprovvisto di istituzioni che si preoccupino, con lungimiranza, del futuro è anche un mondo più diseguale, e non soltanto perché i diritti di proprietà sul pianeta finiscono per essere esercitati di fatto da un ristretto gruppo di individui all'interno di un ristretto gruppo di paesi.

E' davvero sorprendente che lo sviluppo sostenibile, a cui tutti si appellano e che ha avuto un così straordinario successo 'ideologico', sia privo di istituzioni, necessariamente internazionali, che si occupino di precisarne i contenuti e di favorirne la realizzazione.

Infine, si avverte la mancanza di un'istituzione internazionale che si occupi delle persone e del lavoro, così come oggi esistono istituzioni che si occupano delle merci e dei capitali. Tra i compiti di questa istituzione, che potremmo chiamare World Labour Organization, dovrebbe esser quello di facilitare la libera circolazione delle persone rimuovendo gli ostacoli meno giustificabili eretti da singoli paesi, di promuovere accordi in tema di immigrazione, di favorire l'adozione di condizioni accettabili di lavoro, di 'monitorare' l'andamento delle disuguaglianze, eventualmente chiedendo interventi correttivi quando queste superino alcuni 'livelli di guardia', e così via. Dunque a questa istituzione potrebbero essere affidati compiti importanti di verifica della sussistenza di alcune delle tessere indispensabili per costruire quel mosaico istituzionale nel quale l'integrazione economica e la crescita possono risultare di grande efficacia nel ridurre la povertà e le disuguaglianze.

Naturalmente, le diverse istituzioni dovrebbero coordinarsi tra loro e valorizzare le complementarità che legano le loro diverse attività. Questo sembra il contesto migliore e più giusto per assicurare progresso ed equilibrato sviluppo a tutto il mondo. Tuttavia, gli ostacoli alla sua realizzazione possono essere assai numerosi. Da un lato potrebbe esservi mancanza di consenso democratico verso le soluzioni 'giuste' a causa della sfiducia nella globalizzazione, che, determinatasi con il modo nel quale il processo si è finora svolto, potrebbe estendersi ad ogni forma di globalizzazione. In realtà, oggi non sono nulli i rischi di un '*globalization backlash*' che, soprattutto se impedisse l'evoluzione verso lo scenario ideale, costituirebbe per molti un arretramento. D'altro lato, potrebbe esservi ferma opposizione da parte di chi ha beneficiato della globalizzazione come finora l'abbiamo conosciuta e non è disposto a cedere nulla non soltanto dei vantaggi già acquisiti ma anche di quelli che potrebbero ulteriormente manifestarsi.

7.6. Come intervenire sull'intreccio tra potere economico e potere politico

In termini molto generali si può affermare che nel corso degli ultimi anni, in molti paesi avanzati e nelle istituzioni internazionali, il processo di decisione politica è divenuto meno indipendente rispetto ad alcuni 'forti' interessi economici. Questo fenomeno si è prodotto in parallelo con l'affermarsi della letteratura economica che sottolineava i 'fallimenti del governo'. Non che tra le due circostanze vi sia un semplice nesso causale. Tuttavia, se il riscatto del mercato è avvenuto in un modo particolarmente negativo per le ragioni dell'uguaglianza e della riduzione delle povertà, ciò dipende anche dal modo nel quale è stata utilizzata la letteratura sui fallimenti del governo – cioè, come argomento decisivo per il riscatto del mercato piuttosto che come utile punto di partenza per ridurre i fallimenti del governo.

Ne è conseguito un indebolimento della capacità delle politiche di indirizzare i mercati e di correggerne gli esiti peggiori. Più in generale, la politica si è indebolita nella sua capacità di rappresentare tutti gli interessi e di fungere da correttore – nella fase normativa, in quella regolativa e anche in quelle redistributiva – degli eccessi dei mercati. Chi avesse voluto sostenere che 'qualsiasi mercato' era da preferirsi a 'qualsivoglia politica' disponeva ora di un utile riferimento teorico.

E' significativo che tra i fallimenti del governo vengano talvolta annoverati anche i costi necessari alla formazione democratica della volontà. Da questo punto di vista, un indebolimento del processo democratico potrebbe apparire significativo anche di maggiore efficienza. La simpatia con la quale molti guardano alle pressioni delle *lobbies* come nuove forme di espressione della democrazia si comprende in questa logica, anche se non mancano ben documentate dimostrazioni dell'inefficienza delle *lobbies*.

Ma a nessuna logica efficientistica dovrebbe essere consentito di oscurare il fatto che la partecipazione di molti alle competizioni lobbystiche è esclusa per definizione e che gli ostacoli da superare per la formazione del consenso sono forse da considerare costi, ma sono necessari per garantire l'accettabile funzionamento di una società conflittuale. Se ciò che conta non è solo decidere, ma anche il contenuto della decisione, allora il sacrificio di rappresentanza a

vantaggio della rapidità di decisione non può essere sempre giustificato.

La progressiva perdita di autonomia del processo di decisione politico rispetto alla forza degli interessi economici vanifica la possibilità di delegare a pochi, ma molto rappresentativi, decisori il compito di adottare decisioni di impatto generale. In una società fortemente segmentata e con una scarsa capacità dei singoli di interpretare il 'bene comune' la democrazia ha costi elevati: ma sarebbe davvero singolare considerare questo un fallimento del governo.

In definitiva, con l'avallo di una interpretazione forse strumentale della letteratura sui fallimenti del governo, nei mercati si sono largamente consolidate posizioni di forza e questa forza si è prolungata fino ai meccanismi di decisione politica in modi differenziati a livello nazionale e sovranazionale. Si è venuto così a creare una situazione perversa per la quale il meccanismo di decisione politica anziché affrancarsi da quello di decisione economica, rappresentato dai mercati, è rimasto a questo largamente subordinato. Il sistema istituzionale ha perso una delle sue gambe fondamentali ed è cresciuto il rischio di dare vita ad un complesso processo di generazione e perpetuazione delle disuguaglianze: le disuguaglianze che si creano nei mercati rafforzano la concentrazione del potere politico che a sua volta determina le condizioni per l'ulteriore rafforzamento delle disuguaglianze economiche, su scala nazionale e internazionale.

Osservando i fatti si potrebbe avere la sensazione di trovare solo debole conferma a quanto qui si afferma, ma se il riferimento fosse al numero di poveri in senso assoluto, che sembra essere leggermente diminuito, si tratterebbe di un riferimento non completamente soddisfacente. Che la crescita possa contribuire a ridurre la povertà assoluta è stato già ampiamente riconosciuto. Qui il punto è se ciò sia prova del fatto che il meccanismo perverso di cui si è appena detto non abbia operato. Di certo non lo è, per il motivo che neanche il più malevolo dei dittatori potrebbe facilmente spingere l'economia a funzionare in modo tale da accrescere di molto il reddito dei più ricchi riducendo allo stesso tempo quello dei più poveri.

E', viceversa, rilevante che siano così chiari i segni di aggravamento delle disuguaglianze, cioè del fatto che i ricchi, soprattutto i ricchissimi, conquistano posizioni ai danni di altri strati

della popolazione. Negli Stati Uniti, ad esempio, i poveri stanno certamente meglio oggi rispetto a 10 anni fa, ma la disuguaglianza è enormemente cresciuta e questo sembra confermare ciò che si è appena detto. Inoltre, come sempre più si riconosce, il benessere, non il reddito, dei singoli, dipende non soltanto da ciò che si possiede ma anche dal confronto con altri. Pertanto, l'allargamento delle disuguaglianze riduce di per se stesso il benessere dei più.

Cosa fare, allora, per spezzare questo circolo vizioso? Un primo punto da considerare a questo riguardo si riferisce alla possibile saldatura tra gli interessi di vaste sezioni della popolazione nei Pvs e in quelli sviluppati. Immaginiamo, in termini semplificati, la seguente sequenza di eventi.

Nei limiti dei poteri di cui dispongono, le istituzioni internazionali 'forzano' nei Pvs un modello di crescita largamente basato su rigore finanziario e bassi salari, rapida apertura al commercio e alla finanza internazionale. Oltre che per la fiducia riposta in alcune teorie economiche, questo modello viene promosso per corrispondere alle aspettative del mondo finanziario e per assecondare i piani di delocalizzazione di molte imprese occidentali, interessate a bassi costi del lavoro e basse imposte.

Questo modello di sviluppo di per sé, contribuisce a favorire un processo di crescita forse favorevole alla riduzione delle povertà ma largamente disegualitario. Inoltre, quando la crescita darà i suoi frutti lo farà in modo particolarmente 'disturbante' per quei settori produttivi dei paesi avanzati in cui conta molto il costo del lavoro. La fetta di popolazione interessata può essere molto ampia. In generale, se i processi democratici sono deboli, questa popolazione subirà i danni della globalizzazione che saranno tanto più gravi quanto minore è la presenza di istituzioni di protezione sociale. Alternativamente, essa potrà fare sentire la propria voce e chiedere misure protezionistiche, dando corpo a quel pericolo di *globalization backlash* di cui si è già detto.

Se questi gruppi di danneggiati nei paesi avanzati – ai quali si contrappongono numerosi avvantaggiati in questi stessi paesi – sono consistenti, un processo sufficientemente democratico dovrebbe riflettere la loro volontà, ma questa dovrebbe manifestarsi tempestivamente già al momento nel quale le istituzioni internazionali esercitano il loro potere sui Pvs e sul loro modello di sviluppo. In questa fase si dovrebbe chiedere l'adozione di quelle

misure concertate di creazione di istituzioni di protezione sociale che allevino il pericolo di assicurare forti vantaggi in termini di basso costo del lavoro e di assenza di protezione sociale.

In un certo senso, la domanda di protezionismo nei paesi avanzati è la conseguenza di un processo di sviluppo nei Pvs avviato senza sopportare i costi della protezione e della tutela sociale. Se nei paesi avanzati il numero degli svantaggiati prospettivi è consistente, un processo democratico e sufficientemente lungimirante – nel quale convenissero anche gli interessi dei poveri dei Pvs – dovrebbe condurre a scelte diverse da quelle che finora sono state in prevalenza compiute per ‘guidarne’ la crescita.

E’, dunque, necessario rafforzare il grado di democrazia delle istituzioni che sono in grado di condizionare lo sviluppo dei paesi arretrati rendendole sensibili anche agli interessi dei ‘danneggiati’ prospettivi, i quali dovrebbero essere ben edotti sulle conseguenze delle diverse decisioni e sull’apparente superiorità della soluzione che consiste nello sviluppo di istituzioni minime di tutela sociale anche nei Pvs. Ciò potrebbe essere insufficiente a evitare rischi e pericoli, ma altre misure potrebbero essere necessarie nei paesi avanzati, ad iniziare dal rendere i *welfare state* più capaci di conciliare la crescita con l’eguaglianza, favorendo la formazione di capitale umano e la produzione dei beni collettivi da cui dipende in modo decisivo una strategia di sviluppo basata sull’alta produttività.

Introdurre ulteriori dosi di democrazia nei meccanismi di funzionamento delle istituzioni internazionali appare, oggi, indispensabile. Questo, però, a causa della forza degli interessi in gioco, può avvenire soltanto sotto la spinta di pressioni esterne alle istituzioni stesse, nella loro attuale configurazione. Da un lato, una migliore canalizzazione e rappresentanza degli interessi dei ‘danneggiati prospettivi’ potrebbe incidere sulle scelte dei governi nazionali rendendole maggiormente rappresentative del complesso vantaggio di interessi. Ciò finirebbe per influenzare il comportamento delle istituzioni internazionali.

D’altro lato, gli equilibri nelle istituzioni internazionali potrebbero essere modificati in senso più favorevole all’eguaglianza dal rafforzamento di paesi emergenti, determinato principalmente da processi di crescita sostenuta. Emerge, così, un aspetto indirettamente positivo della crescita, anche se la possibilità di considerare questi cambiamenti come necessariamente favorevoli

alla riduzione delle disuguaglianze poggia sul grado di democrazia presente in questi paesi: solo se la 'voce' dei poveri trova modo di raggiungere i governi, questi ultimi useranno la propria forza per modificare lo *status quo* internazionale in senso più favorevole all'uguaglianza.

E' probabile che questi due elementi di squilibrio, singolarmente o congiuntamente, conducano a un periodo di instabilità e di conflittualità. E', altresì, ragionevole ritenere che, nell'appropriato orizzonte temporale, queste due tendenze finiranno per favorire l'introduzione di dosi crescenti di democrazia negli organismi decisionali a livello internazionale.

Sarebbe auspicabile che nelle società, indipendentemente dal loro grado di sviluppo, si affermasse una norma di *fairness* vaga quanto si vuole ma ampiamente condivisa che includesse una ragionevole idea di disuguaglianza massima consentita, eventualmente fondata anche sulla consapevolezza dei costi sociali dell'eccesso di disuguaglianza. Se questo accadesse ci si potrebbe attendere che a favore di misure di contenimento della disuguaglianza si schierino anche coloro che ne verrebbero danneggiati nell'immediato. Ad esempio, ciò vorrebbero dire che esisterebbe una generalizzata preferenza per affiancare alla globalizzazione istituzioni che la rendano meno disegualitaria di quanto essa non sia stata finora.

Ma nulla di tutto ciò sembra all'orizzonte. La via della rappresentanza degli interessi, soprattutto di quelli dei paesi e degli individui danneggiati dalla globalizzazione disegualitaria, benchè accidentata, sembra la sola, in questa stagione della storia, in grado di spezzare l'automatico perpetuarsi delle disuguaglianze, permesso da quella perversa spirale che si alimenta della troppo facile trasformazione del privilegio economico in potere politico.

Appendice

La misurazione della povertà e delle disuguaglianze

1. L'evoluzione del concetto di povertà

‘La povertà è uno stato di pronunciata privazione’ recita un rapporto della World Bank (cfr. WB, 2000, p.15). Lungo la stessa linea, Atkinson e Bourguignon (2001, p. 151) definiscono la povertà come ‘un’inadeguata capacità di disporre di risorse’ (*inadequate command over resources*).

La tradizionale definizione di povertà si soffermava essenzialmente sulla indisponibilità di reddito e beni materiali, tale da non garantire la ‘pura efficienza fisica’ delle persone (Rowntree, 1901).

Successivamente, la definizione di povertà è stata ampliata in varie direzioni. Anzi tutto, ne sono stati enfatizzati gli aspetti relativi, considerando povere le persone aventi redditi inferiori ad una certa percentuale della media del paese di appartenenza.

Inoltre, soprattutto a seguito del lavoro di Sen (cfr. Sen, 1980) e di altri autori come Desai, è cambiato il modo di intendere la povertà. Sen ha sottolineato la necessità di considerare le capacità delle persone di dar forma a obiettivi, impegni, valori, piuttosto che il reddito, come indicatore delle possibilità di scelta delle persone.

Il concetto di povertà è stato ampliato fino a comprendere altre situazioni, che spesso – ma non sempre – si associano all’indisponibilità di mezzi materiali, pregiudicando una vita decorosa, limitando le scelte e determinando, così, una situazione di costrizione nello sviluppo della personalità degli esseri umani.

Il povero non soltanto ha fame, non dispone di abitazione e non può vestirsi, ma non può curarsi o essere curato ed è normalmente analfabeta o ha una scarsa cultura. Il povero è, poi, particolarmente esposto ad eventi negativi esterni e non ha un ruolo attivo nelle comunità di appartenenza (WB, 1990, 2000).

Bassi livelli di cultura e di salute sono spesso associati all’indisponibilità di beni materiali, ma non di rado dipendono da altre situazioni e vanno, pertanto, considerati come separati fattori di

privazione e povertà. Rowntree, che, come si è visto, misurò concretamente la povertà attraverso i livelli di reddito, riteneva peraltro che il migliore indicatore del benessere delle persone fosse il tasso di mortalità (cfr. Rowntree, 1901).

Le Nazioni Unite (attraverso l'Undp) sono l'organizzazione internazionale che si è spinta maggiormente nel senso di allargare il concetto di povertà, associandolo ad un insufficiente sviluppo umano.

Nonostante che questa nuova definizione di povertà sia stata suggerita da autorevoli studiosi e organizzazioni internazionali, carenze di dati e altre considerazioni inducono spesso a ricorrere alla definizione più tradizionale di povertà, riflessa dall'indisponibilità di mezzi materiali (normalmente espressa in termini di reddito corrente).

2. La misurazione tradizionale della povertà: la povertà assoluta

Il primo passo nella tradizionale definizione di povertà consiste nella fissazione della soglia che separa i poveri dai non poveri (Somaini, 2002). Essa può essere espressa in termini assoluti o relativi.

Nel primo caso (povertà assoluta) la definizione del livello di povertà riduce al minimo le comparazioni di reddito fra i membri di una certa comunità o paese o dell'intero mondo. Si fissano i livelli di consumo che soddisfano i bisogni minimi, indicando la composizione del paniere di beni nei diversi capitoli di spesa (alimenti, vestiario, abitazione, cure sanitarie)¹⁰³ al di sotto dei quali si verifica una situazione di povertà tale da pregiudicare la sussistenza e l'efficienza fisica. Si individua, poi, il reddito di 'sussistenza' (nel senso di questo termine già precisato, ossia tale da assicurare l'efficienza fisica della persona), pari al costo del paniere di beni necessario a questo fine. Le persone che godano di un reddito inferiore a tale livello sono considerate povere. La povertà può essere allora indicata dal *numero delle persone* che, in assoluto o in proporzione della popolazione, hanno redditi inferiori al livello di

¹⁰³ È ovvio che si pone un problema di qualità dei beni inclusi nel paniere.

‘sussistenza’ (*headcount method*). Le stime del numero dei poveri sono particolarmente sensibili alla linea della povertà. Al fine di ridurre questa sensibilità e, al tempo stesso, verificare la distanza delle posizioni effettive delle persone dalla linea della povertà è stata introdotta una diversa misura della povertà assoluta, che è costituita dal concetto di ‘divario di povertà’ (*poverty gap*). Questo è la somma delle differenze fra il livello di reddito che costituisce la linea della povertà e i redditi effettivi delle persone povere (cfr. Foster, Greer, Thorbecke, 1984). Il divario di povertà può essere considerato come una misura del trasferimento necessario per portare il reddito di ogni povero esattamente alla linea della povertà, ossia per eliminare la povertà (WB, 1990).

Al variare dei prezzi dei singoli beni e del paniere complessivo di sussistenza, il livello della povertà cambia. Dato che i redditi personali (e, in particolare, quelli dei poveri) non aumentano tutti nella stessa misura, possono mutare sia il numero dei poveri sia il divario di povertà.

Si è detto che le misure della povertà in esame sono dette ‘assolute’ in quanto riducono al minimo il confronto fra i redditi delle varie persone. L’universo dei percettori di reddito viene diviso in due parti: da una parte ci sono i poveri e dall’altra i non poveri e non vi è nessuna comparazione non soltanto fra i redditi dei primi e i redditi dei secondi, ma nemmeno nell’ambito dei redditi dei primi. Questa definizione di povertà, tuttavia, non è mai del tutto assoluta, nel senso di prescindere dal contesto specifico nel quale l’individuo vive e dal tipo di attività svolta. La quantità e la qualità di cibo, vestiario ed abitazione (le sole voci di consumo inizialmente considerate) necessarie alla sopravvivenza cambiano in misura considerevole all’interno di ogni paese, fra città e campagna e, più in generale secondo l’occupazione dell’individuo; variano, poi, da paese a paese, in relazione al clima, alle abitudini di consumo e altre circostanze. Variano, infine, nel tempo con riferimento allo stesso paese, in corrispondenza della struttura sociale e dello stadio di sviluppo (Atkinson, 1975).

La definizione di povertà assoluta si applica, comunque, in modo diverso a seconda del soggetto di riferimento, essendo le esigenze caloriche diverse a seconda del genere e dell’età dell’individuo. Ovviamente, questo è vero a maggior ragione se, oltre alle necessità

di cibo, abitazione e abbigliamento, si considerano quelle di cure mediche.

In ogni caso, le esigenze di consumo minimo fissate da esperti di nutrizione hanno carattere in larga misura astratto ed arbitrario. Ove esse divergano sensibilmente dalle abitudini consolidate delle persone, potrebbero essere fissati livelli di consumo non significativi per il 'benessere' delle persone.

Se si passa dall'individuo alla famiglia, che costituisce l'istituzione che di norma trasforma beni di consumo come il cibo, l'abbigliamento e le abitazioni in servizi alle persone, l'individuazione del livello di sussistenza del reddito deve tener conto sia della composizione tipica di essa dal punto di vista del genere e dell'età sia dell'esistenza di economie di scala (ossia, di necessità in qualche misura decrescenti al crescere della dimensione della famiglia). Ciò richiede di preparare 'scale di equivalenza' fra le esigenze delle famiglie con diverse composizioni, tali da assicurare uguaglianza di benessere tra i vari soggetti.

Il carattere in qualche misura pur sempre 'relativo' del concetto di povertà assoluta è poi sancito anche dal fatto che, secondo alcuni, per evitare il carattere arbitrario e talvolta fuorviante dell'individuazione di una soglia che potrebbe scaturire dalla adozione di informazioni necessariamente riferite a situazioni medie o tipiche, dovrebbero essere considerate le preferenze esplicitamente manifestate dagli individui, piuttosto che quelle scaturenti da analisi statistico-econometriche. La percezione di povertà indicata direttamente da una persona o famiglia costituisce, ad avviso di alcuni, una delle modalità per evitare i pericoli derivanti dalla fissazione di livelli arbitrari di consumi minimi¹⁰⁴. Essa, peraltro, si presta a qualche arbitrio e può costituire in pratica una misura non tanto della povertà assoluta quanto di quella relativa.

Gli Stati Uniti d'America considerano tuttora come rilevante il concetto di povertà assoluta, nonostante alcune recenti raccomandazioni che suggeriscono l'adozione di un diverso concetto. La linea ufficiale della povertà fu definita nell'*Economic Report of*

¹⁰⁴ Dati relativi alla percezione di povertà sono offerti per l'Italia dall'indagine multiscopo 'Aspetti della vita quotidiana' svolta dall'Istat (cfr. Istat, vari anni).

Sul metodo 'soggettivo' di individuazione dei livelli di povertà cfr. Atkinson *et al.* (2002).

the President per il 1964, che segnò l'inizio della lotta alla povertà in quel paese. Venne indicato il bilancio¹⁰⁵ tipo di una famiglia con occupazione non agricola di quattro persone che individuava la soglia della povertà, che non è variata nel tempo se non per le variazioni dei prezzi. Un bilancio alternativo fu indicato per le famiglie composte da una sola persona. Le misure successive sono state tuttavia raffinate per tener conto della diversa composizione delle famiglie e, nel caso delle famiglie agricole, del reddito in natura. Pertanto, attualmente negli Usa la povertà viene misurata in termini di una scala assoluta che riflette le diverse esigenze di consumo delle famiglie basate sulla loro ampiezza e composizione. Le soglie di povertà sono fissate in termini monetari ed aggiornate annualmente in relazione alle variazioni dei prezzi al consumo con quasi nessuna variazione nell'impostazione (Fisher, 1992).

Nel Regno Unito, nel quale si erano inizialmente compiuti studi e rilevazioni della povertà assoluta, a partire dal 1899, a cura di Rowntree, nel 1971 il Parlamento approvò 'scale di benefici supplementari' che di fatto istituivano soglie di povertà assoluta. Successivamente, con l'ingresso nella Comunità europea, il Regno Unito ha adottato un concetto di povertà relativa.

La Banca Mondiale ha utilizzato il concetto di povertà assoluta nelle indagini sulla povertà iniziate nel 1990 e continuate successivamente (cfr. WB, 1990, 1996, 2000). Il riconoscimento delle specificità nazionali ha indotto a individuare linee di povertà nazionali. Al fine di consentire confronti e aggregazioni internazionali questa istituzione ha anche indicato una linea di povertà universale. Invero, piuttosto che una singola linea di povertà a livello globale, sono stati calcolati un limite inferiore e un limite superiore di tale linea. Nel 1990 il primo limite venne fissato a \$275 per anno; il secondo a \$370 per anno, poco più di 1 dollaro al giorno, in termini di prezzi 1985 alla parità dei poteri di acquisto¹⁰⁶. Il

¹⁰⁵ Il fatto che questo metodo implichi l'indicazione di un bilancio porta talvolta ad individuarlo con il termine 'metodo del bilancio' (*budget method*) (cfr. Atkinson *et al.*, 2002).

¹⁰⁶ Una volta individuato in ogni paese il paniere di beni capace di soddisfare le esigenze minime di vita, se ne calcolava il costo in termini della moneta locale e, attraverso il cambio di questa moneta con il dollaro, il valore in dollari. Il cambio utilizzato non era quello corrente, ma il cosiddetto *cambio alla parità dei Ppa*, ossia il cambio che assicura, appunto, la parità dei poteri di acquisto nei paesi considerati. (Se, ad esempio, un dato paniere di beni costa 1,3 lek in Albania e 0,01 \$, il cambio

calcolo della povertà effettuato dalla Banca Mondiale dieci anni dopo ne ha aggiornato i limiti, esprimendoli in relazione ai prezzi 1993, sempre calcolati in modo da assicurare la parità dei poteri di acquisto. Si è arrivati così a indicare un limite inferiore pari a \$ 1 (più esattamente, \$1,08) al giorno e un limite superiore pari al doppio del primo.

Le Nazioni Unite, con la Millennium Declaration del 2000, si sono poste l'obiettivo prioritario di raggiungere entro il 2015 il dimezzamento della percentuale dei poveri a livello mondiale rilevata nel 1990. Il concetto di povertà adottato è quello assoluto e la linea della povertà prescelta corrisponde al limite inferiore di 1 \$ indicato dalla Banca Mondiale.

3. I concetti moderni di povertà: la povertà relativa

Si è visto nel paragrafo precedente che anche la nozione di povertà assoluta contiene numerosi elementi di carattere relativo. Ciò perché le necessità della vita – e lo stato di povertà, che non consente di soddisfarle – sono concetti intrinsecamente relativi, come riconoscevano sia Adam Smith che Karl Marx (Atkinson, 1975), oltre che multidimensionali. Se si è generalmente d'accordo sulla natura relativa del concetto di povertà, vi è divergenza sui metodi di misurazione della povertà relativa, che sono numerosi.

alla Ppa è pari a $1,3/0,01 = 130$; disponendo di un dollaro o di 130 lek – o, comunque, di dollari o di lek in un rapporto pari a 130 – si può acquistare lo stesso bene o paniere di beni nei due paesi). Con questo procedimento si arrivò a calcolare il reddito espresso in dollari che avrebbe assicurato nei vari paesi il soddisfacimento dei bisogni minimi. Il limite inferiore coincideva con la linea di povertà comunemente utilizzata per l'India. Ciò significa che, disponendo di \$275, un indiano avrebbe potuto (teoricamente, perché il cambio effettivamente espresso dai mercati valutari avrebbe potuto divergere da quello espresso alla Ppa) acquistare nel suo paese un paniere di beni tale da garantirne la sussistenza. La linea di povertà fissata per altri paesi, sia a basso che a medio reddito – come Bangladesh, Egitto, Marocco, Tanzania ed altri – portava, invece, a valori compresi fra 275 e 370 dollari. Ciò indusse a scegliere come soglia della povertà non un singolo numero, ma un intervallo di valori, capace di rappresentare meglio situazioni variegata.

In linea di principio, considerare la povertà in termini relativi implica la comparazione in un dato tempo e in un dato luogo fra il reddito di alcuni individui (o famiglie) e quello di altri individui (o famiglie). Un primo modo per effettuare questa comparazione è quello di rapportare il reddito di ciascuno al reddito medio o mediano¹⁰⁷ della collettività di appartenenza. Si può allora stabilire che, ove tale rapporto sia inferiore ad un dato valore (ad esempio, il 50%), si verifichi una situazione di povertà (relativa).

Alternativamente, si può far ricorso ad indici di disuguaglianza, dei quali si parlerà nel prossimo paragrafo.

L'UE, a seguito dell'approvazione nel 1975 del primo Programma di azione comunitaria contro la povertà, riferito al periodo 1975-1980, ha indicato una linea di povertà relativa, pari al 50% del reddito disponibile medio per equivalente di adulto nel paese membro di appartenenza (cfr. Commission of the European Communities, 1981).

Recentemente, Eurostat ha raccomandato di cambiare il riferimento per il calcolo della povertà relativa sotto due aspetti: anzitutto, passando dalla famiglia alla persona e, inoltre, fissando la linea della povertà in misura pari al 60% non del reddito medio, ma del reddito mediano (cfr. Eurostat Task Force, 1998; Eurostat, 2000),

¹⁰⁷ La media è un indice sintetico di una distribuzione di valori (ad esempio, dei redditi, dell'altezza) compresa fra il minimo e il massimo. Fra i principali tipi di medie vi è quella aritmetica. La semplice, che si calcola sommando i diversi valori e dividendo tale somma per il numero delle osservazioni. La mediana è un altro indicatore statistico di una distribuzione di valori. Quando il numero delle osservazioni è dispari, la mediana si ottiene prendendo il valore centrale, ossia quel valore che divide le osservazioni in due gruppi, uno con valori superiori e uno con valori inferiori, di pari numerosità. Quando il numero di osservazioni è pari, la mediana viene posta convenzionalmente uguale alla media aritmetica semplice delle due osservazioni centrali.

Se la distribuzione è simmetrica, media aritmetica semplice e mediana coincidono; in caso contrario, sono diverse. Un difetto della media aritmetica è la sua scarsa 'resistenza' a valori eccezionalmente alti o bassi: la presenza o assenza di tali valori induce notevoli mutamenti nella media aritmetica. La mediana è resistente alla presenza di valori atipici e non cambia se un valore elevato diventa più elevato o un valore basso diventa più basso. Con riferimento ai problemi di povertà dei quali ci stiamo occupando, il reddito mediano negli Usa non muterebbe se Bill Gates diventasse ancora più ricco o un negro o ispano-americano di Harlem diventasse più povero. Cambierebbe, invece, il reddito medio.

a ragione delle caratteristiche di maggiore ‘resistenza’ della mediana rispetto a variazioni della distribuzione.

Per il principio di sussidiarietà, le politiche per combattere la povertà – o, più in generale, per assicurare l’inclusione sociale – costituiscono materia di responsabilità dei singoli stati membri. Il Consiglio di Lisbona del marzo 2000 ha deciso di includere la promozione dell’inclusione sociale fra gli obiettivi strategici dell’Unione e il Consiglio di Nizza del dicembre dello stesso anno ha affidato ai singoli stati membri il ruolo di mettere in atto piani di azione biennali rivolti ad abbattere la povertà e ad assicurare l’inclusione sociale. Infine, il Consiglio di Stoccolma del marzo 2001 ha suggerito l’adozione di vari indicatori di povertà, fra i quali è compreso quello inizialmente indicato da Eurostat (reddito individuale inferiore al 60% del reddito mediano del paese).

4. La disuguaglianza

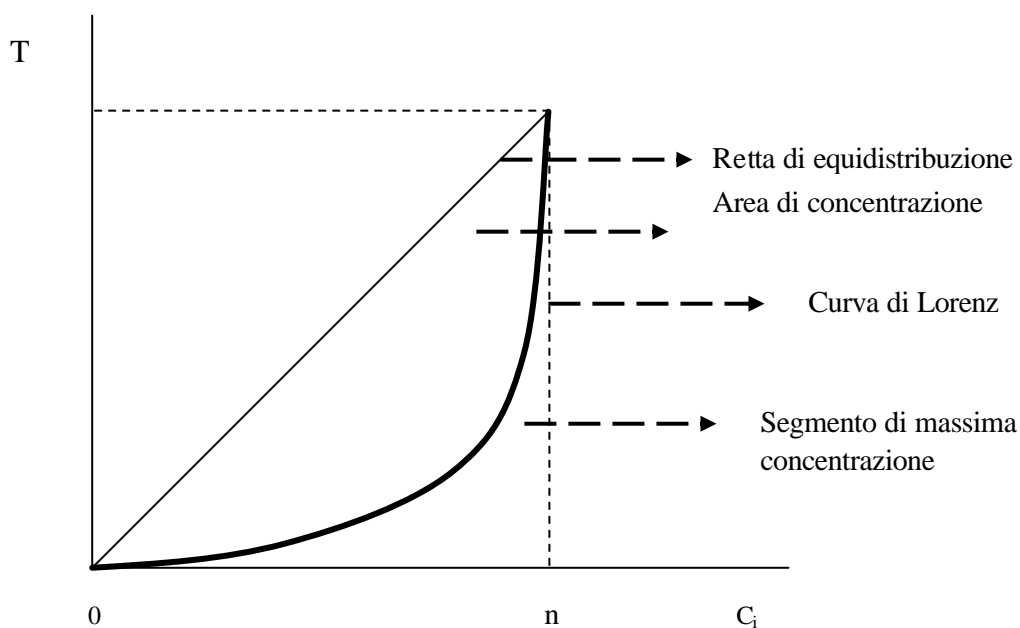
Gli indicatori della disuguaglianza riconoscono il carattere relativo della povertà e tendono a fornire una valutazione complessiva della dispersione dei redditi degli individui o delle famiglie.

Il modo più semplice per valutare le disuguaglianze è quello di ordinare in senso crescente i percettori di reddito e i redditi da essi percepiti, raggruppandoli in ‘quantili’, ossia in frazioni o percentuali (detti percentili) del totale del numero di percettori di reddito e dei redditi. Ad esempio, i percentili possono essere posti pari al 10% (e sono detti allora ‘decili’) o al 20% (e sono allora detti ‘quintili’) dei percettori e dei redditi.

Si può considerare – come raccomandato dalla Commissione europea – il rapporto fra la quota del reddito complessivo appartenente al quintile più ricco e l’analoga quota di pertinenza del quintile più povero. Un simile rapporto, focalizzando l’attenzione sui più ricchi e sui più poveri, dà un’idea approssimata della distribuzione del reddito dell’intera popolazione.

Un’informazione completa sulla distribuzione del reddito è offerta, invece, dalla curva di concentrazione o curva di Lorenz, che rappresenta la frazione cumulata da zero a uno (100%) dei redditi corrispondente alla frazione cumulata (da zero a uno) dei soggetti,

ordinati in senso crescente rispetto al reddito. Essa può essere rappresentata su un diagramma cartesiano che riporti in ascissa la percentuale cumulata dei percettori di reddito e in ordinata la percentuale cumulata dei redditi. Nel caso (teorico) di perfetta equidistribuzione, tale curva coinciderebbe con un segmento della bisettrice, ovvero con la diagonale del quadrato di lato pari ad uno che si ottiene dal diagramma cartesiano quando si tenga conto dei limiti massimi delle due variabili che vi sono rappresentate. Nel caso, invece, di ineguale distribuzione la curva di Lorenz giace tutta a destra e in basso rispetto alla diagonale.



Si dice rapporto di concentrazione il rapporto fra l'area compresa tra la diagonale e la curva di Lorenz (area di concentrazione), da un lato, e l'area totale sottesa alla diagonale (ossia l'area di uno dei triangoli formati dalla diagonale e dai lati del quadrato), dall'altro. In

caso di perfetta equidistribuzione la prima area, detta area di concentrazione, avrebbe un valore pari a zero e, pertanto, il rapporto di concentrazione sarebbe nullo. Nel caso opposto di massima ineguaglianza, che si verificherebbe se una sola persona accentrasse tutto il reddito prodotto, la curva di Lorenz coinciderebbe con i lati del triangolo diversi dalla diagonale, l'area di concentrazione sarebbe pari a quella dell'intero triangolo e il rapporto di concentrazione assumerebbe un valore pari a 1.

L'indice di Gini è una misura del rapporto di concentrazione. Esso tende ad essere più sensibile rispetto a variazioni che avvengano nella parte centrale della distribuzione, piuttosto che nelle 'code'. L'interesse per la parte bassa della distribuzione – in relazione, cioè, ai problemi della povertà – porta, invece, a preferire indici che attribuiscono un peso maggiore alle quote di reddito dei meno abbienti. La misura suggerita da Atkinson (1970) di un indice di reddito equivalente egualmente distribuito (*equally distributed equivalent income*) ha la proprietà di calibrare l'avversione alla disuguaglianza secondo le preferenze dell'osservatore. Esso vuole misurare il reddito *procapite* che, ove fosse condiviso da tutta la popolazione, genererebbe lo stesso livello di benessere che scaturisce dalla distribuzione osservata.

Per comprendere l'impostazione dalla quale scaturisce l'indice, si

consideri la seguente formula:) $I = 1 - \frac{Y_{EDE}}{\mu}$, dove Y_{EDE} è il reddito

equivalente egualmente distribuito e μ il reddito medio. L'indice I varia da 0 a 1. Assume il valore 0 quando la distribuzione effettiva del reddito è già egualitaria. Assume il valore 1 quando essa è del tutto sperequata. I valori estremi sono assunti indipendentemente dalle preferenze dell'osservatore. I valori intermedi sono, invece, funzione dei giudizi di valore di chi costruisce l'indice. Consideriamo il caso in cui l'indice assuma il valore di 0,3, sarebbe sufficiente soltanto il 70% (che è il complemento ad 1 di 0,3) del reddito attuale – ove esso fosse, però, equamente distribuito – per assicurare lo stesso livello di soddisfazione. Nel valutare il reddito egualmente distribuito equivalente a quello effettivo si esplicano i giudizi di valore dell'osservatore o del *policy maker*¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Questo è ancora più evidente se si considera la formula che assicura l'invarianza dell'indice I rispetto a variazioni equiproportionali del reddito, ossia

5. Le caratteristiche della povertà¹⁰⁹

A fini sia di analisi che di *policy* è importante conoscere le caratteristiche dei poveri e come essi rispondono alle misure pubbliche. Ad esempio, la conoscenza delle fonti di reddito dei poveri e della composizione del loro paniere di consumo è rilevante per comprendere gli effetti sulla povertà di mutamenti nei prezzi relativi. Si consideri, ad esempio, un agricoltore che deriva il suo reddito dalla vendita del suo raccolto di caffè e ha una dieta in cui i cereali siano una componente importante; ogni caduta del prezzo del caffè rispetto a quello dei cereali ridurrà le sue capacità di consumo e potrà eventualmente portarlo al di sotto della soglia limite della povertà.

La povertà ha spesso una dimensione regionale. In generale, è più frequente nelle aree aventi un basso reddito medio, 'ma il legame con questa variabile è talvolta sorprendentemente debole' (WB, 1990, p. 29). Ciò in quanto la distribuzione del reddito e la disponibilità di servizi sociali possono variare grandemente nello spazio.

indipendenti dalla scala di misurazione dello stesso. La classe di misure I che assicura tale invarianza assume la forma:

$$I_i = 1 - \left[\sum_i (y_i / m)^{1-e} f_i \right]^{\frac{1}{1-e}} \text{ per } e > 0 \text{ e } e \neq 1$$

$$I_i = 1 - \prod_i (y_i / m)^{f_i} \text{ per } e = 1,$$

dove y_i indica il reddito del gruppo i -esimo di redditeri, f è la quota della popolazione appartenente a tale gruppo, il parametro μ , che indica il peso attribuito dalla società – o dall'osservatore – all'ineguaglianza della distribuzione, varia da zero (ciò che significa che si è indifferenti al tipo di distribuzione) ad infinito (ciò che significa che si è interessati alla sola posizione del gruppo di redditeri più poveri).

¹⁰⁹ Le caratteristiche della povertà evidenziate in questo paragrafo sono largamente riprese da WB (1990).

In linea generale, la povertà tende ad essere maggiore nelle aree rurali rispetto a quelle urbane, anche a causa della maggiore variabilità delle fonti di reddito. Inoltre, alla scarsità di mezzi di sussistenza si accompagna un maggiore isolamento dal resto della società. Tuttavia, su alcuni piani la povertà urbana può creare maggiori problemi di quella rurale: si pensi, ad esempio, ai problemi sanitari che possono sorgere nelle baraccopoli e negli *slums* delle grandi città dei Pvs.

La durata della povertà è di particolare rilevanza: situazioni di povertà per un periodo di tempo limitato non intaccano la posizione sociale delle persone e possono essere superate molto più agevolmente che nel caso di povertà di più lunga durata (Atkinson *et al.*, 2002).

In molti casi la povertà è correlata con fattori razziali ed etnici. Oltre che da questo tipo di barriere, i poveri sono separati dal resto della società da fattori culturali, che rendono anche difficile la conoscenza di informazioni e norme che possano essere loro di aiuto nel superare la situazione di indigenza.

Le famiglie povere sono normalmente più numerose, con un elevato numero di figli e di persone dipendenti. La numerosità della famiglia assolve ad un compito di assicurazione per la vecchiaia dei genitori. Analoghe finalità assicurative e di mutuo soccorso vengono svolte dalla 'famiglia allargata'. Il lavoro minorile è una fonte di reddito spesso preziosa per le famiglie povere, ma ha luogo spesso a scapito dell'istruzione e dà luogo, così, ad una sorta di circolo vizioso della povertà. La posizione della donna è spesso svantaggiata rispetto a quella dell'uomo, in termini sia di cultura e partecipazione alla vita sociale sia di carichi di lavoro e, talvolta, di disponibilità di cibo e altri beni essenziali.

6. Le variabili diverse dal reddito come indicatori della povertà

Se si considera che il reddito è un semplice strumento (non l'unico) e che ciò che interessa è la vita delle persone, il concetto di povertà come semplice indisponibilità di risorse deve essere superato. Si può disporre di risorse sufficienti per nutrirsi, vestirsi e avere una abitazione, ma non per svolgere altre funzioni che sono

connaturate alla specificità dell'uomo come parte di raggruppamenti sociali ed essere pensante¹¹⁰.

Se poi si accetta l'idea che non è soltanto importante il *compimento effettivo* di alcune funzioni, ma la capacità di compierle¹¹¹, il concetto di povertà va allargato fino a comprendere tutte le situazioni nelle quali una persona non possiede la capacità di svolgere certe funzioni basilari. La verifica della capacità delle varie persone di svolgere queste funzioni richiederebbe di disporre di una molteplicità di indicatori, tanti quante sono le funzioni giudicate rilevanti. Tuttavia, ragioni di semplicità e disponibilità di statistiche hanno portato le Nazioni Unite – che hanno fatto propri i concetti introdotti da Sen – a concentrare l'attenzione su tre elementi essenziali della vita, che possono essere considerati come rappresentativi dello sviluppo umano o Isu: lo *standard* di vita, la longevità e il grado di conoscenza. Più precisamente, l'Isu è dato dalla media aritmetica semplice degli indicatori dei tre elementi indicati. Esso è disponibile ogni anno a partire dal 1988 (cfr. Unpd, 1990), fino al 2001 (cfr. Unpd, 2003).

L'indicatore utilizzato per misurare lo *standard* di vita è il logaritmo del reddito *procapite* in dollari alla parità dei poteri di acquisto. Il ricorso al logaritmo discende dall'idea che esistano 'rendimenti decrescenti' nella trasformazione del reddito in capacità umane e che vi sia un limite superiore al vantaggio che può scaturire dal reddito. La longevità è misurata dalla speranza di vita alla nascita, ossia dalla vita media attesa per la popolazione di ogni paese. Il grado di conoscenza è misurato da un indicatore che dà un peso di 2/3 al grado di alfabetizzazione degli adulti (la percentuale di adulti capace di leggere e scrivere) ed un peso di 1/3 al tasso di iscrizione alle scuole primarie e secondarie e all'università.

¹¹⁰ Facciamo riferimento qui al concetto di 'funzionamenti' (*functionings*), ossia di svolgimento di funzioni, introdotto da Sen (1980). Questo autore ha anche introdotto il concetto di 'capacità' – o capacità di funzionamento (*capabilities*) – del quale parleremo fra poco.

¹¹¹ In taluni casi la distinzione tra funzionamenti e capacità è irrilevante, in quanto alla capacità di svolgere alcune funzioni corrisponde un loro effettivo svolgimento. In altri la distinzione può, invece, assumere rilievo. È importante, infatti, che si abbia diritto a muoversi o a manifestare il proprio pensiero, senza che ci siano impedimenti legali o materiali, anche se poi una persona può decidere di non muoversi o di non parlare (Sen, 1980, 1997a, 1997b).

Per ognuno degli indicatori considerati si individuano i valori minimo e massimo fra quelli concretamente realizzati dai vari paesi. La posizione di un paese specifico viene misurata attraverso lo scarto fra il valore concretamente assunto dall'indice considerato in quel paese e il valore minimo rilevato, rapportato allo scarto fra il valore massimo e quello minimo rilevati nei vari paesi. Sommando i tre indicatori si ottiene l'Isu, che permette di classificare i vari paesi nel tempo e nello spazio. Le graduatorie dei vari paesi secondo l'Isu possono essere raffrontate a quelle degli stessi paesi secondo il reddito *procapite*. Accade che per non pochi paesi la posizione nell'una graduatoria si discosti in modo sensibile da quella nell'altra graduatoria, ovviamente come conseguenza di *performance* nell'indicatore educazione o in quello della vita media diverse da quella in termini di reddito *procapite*. La Guinea equatoriale è il paese per il quale la differenza fra posizione nella graduatoria del reddito *procapite* e posizione nella graduatoria dell'Isu è maggiore in termini negativi (-78), mentre Cuba è il paese per il quale è maggiore la differenza positiva (+ 38).

Il concetto di inclusione sociale è molto vicino a quello di capacità e allude alla partecipazione alle abituali attività sociali (Townsend, 1979). Esso è intrinsecamente multidimensionale, facendo riferimento ad aspetti diversi, e talvolta difficilmente comparabili, della posizione e dell'attività delle varie persone nell'ambito della società di appartenenza. Così, esso non soltanto tende ad assicurare livelli di alimentazione, abitazione, cura della persona, educazione, ma anche a garantire livelli e modalità di partecipazione sociale adeguati allo stadio di sviluppo della società (ad esempio, partecipazione ad attività culturali, accesso ad *internet*, nelle società avanzate; integrazione razziale nelle società multietniche). Un indicatore di inclusione sociale di particolare interesse è offerto dal tasso di occupazione (nonché da variabili più specifiche o ad esso collegate, come il tasso di occupazione giovanile o femminile o il tasso di disoccupazione)¹¹².

¹¹² Atkinson *et al.* (2002) forniscono una rassegna dei molteplici indicatori di inclusione sociale finora suggeriti, analizzati criticamente con specifico riguardo alla loro applicabilità a fini di *policy*.

7. L'adozione di una prospettiva mondiale nell'analisi della povertà

La Banca Mondiale e le Nazioni Unite fissano una soglia della povertà che appare adatta alla misurazione di questo fenomeno nei Pvs. La soglia della povertà fissata negli Stati Uniti e quella fissata in Europa sono, invece, adatte a misurare il fenomeno nei paesi sviluppati. Ciò è coerente con l'osservazione più volte ribadita circa il carattere relativo di ogni indicatore di povertà. Che spazio esiste, allora, per un concetto di povertà definito a livello mondiale, del quale si sente il bisogno se si riflette sull'esigenza di porre ogni persona in una posizione simile a livello dell'intero globo, indipendentemente dai confini e, quindi, dalle specificità nazionali?

Atkinson e Bourguignon (2001) suggeriscono un interessante concetto di povertà, valido a livello universale, che si ispira a quello di *capabilities* di Sen. Esso riprende e generalizza la definizione data dalla Banca Mondiale secondo la quale 'si può pensare che la linea della povertà comprenda due elementi: la spesa necessaria per acquisire uno *standard* di nutrimento minimo e altri elementi necessari di base e un ulteriore importo, variabile da paese a paese, che riflette il costo della partecipazione alla vita quotidiana della società' (WB, 1990, p. 26).

Si pensi alle 'capacità' con riferimento ad uno spazio a due dimensioni, ossia come funzioni di due variabili, costituite, l'una, da necessità fisiche di base e, l'altra, da *standard* minimi definiti in termini sociali, nell'ambito del paese di appartenenza. La prima dimensione porterebbe a individuare in un certo momento una soglia di povertà assoluta, come quella rappresentata da 1\$ al giorno. La seconda sarebbe rappresentata da una linea di povertà relativa, indicante come la posizione di una persona si rapporta a quella media del paese di appartenenza. In tale contesto sarebbe povero chi si trovi al di sotto di almeno una delle due linee di povertà indicate.

Bibliografia

- Abbott F. M. (2001), *Wto Trips Agreement and Its Implications for Access to Medicines in Developing Countries*, Study Paper 2a, Commission on Intellectual Property Rights, United Kingdom, November.
- Acemoglu D. (2002), "Technical Change, Inequality, and the Labor Market", *Journal of Economic Literature*, 40, pp. 7-72.
- Acemoglu D. (2003), "Cross-Country Inequality Trends", *Economic Journal*, 113, pp. 121-49.
- Acemoglu D., Verdier T. (1998a), "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", *Economic Journal*, 108, pp. 1381-403.
- Acemoglu D., Verdier T. (1998b), "The Choice between Market Failures and Corruption", *mimeo*.
- Acocella N. (2001), "Global Public Goods: Measuring Under-Provision", *Economic Theory and Business Management*, 8, pp. 5-10.
- Ahrin-Tenkorang D., Conceição P. (2003), *Beyond Communicable Disease Control: Health in the Age of Globalization*, in I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, R. U. Mendoza (eds.), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, Undp, Oxford University Press, New York.
- Alesina A., Dollar D. (2000), "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", *Journal of Economic Growth*, 5, pp. 33-63.
- Alesina A., Weder B. (2002), "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?", *American Economic Review*, 92, pp. 1126-37.
- Alvi G. (1996), *Il secolo americano*, Adelphi, Milano.
- Alvi G. (2001), *Di globale vedo solo l'impero americano*, http://spazioinwind.libero.it/rfiorib/documenti/globale_alvi.htm
- Amoroso B. (1996), *Della globalizzazione*, Edizioni la meridiana, Molfetta.

- Andrianamananjara S. (2000), "Regionalism and Incentives for Multilateralism", *Journal of Economic Integration*, 15, pp. 1-18.
- Atkinson A. B. (1970), "On the Measurement of Inequality", *Journal of Economic Theory*, 2, pp. 244-63.
- Atkinson A. B. (1975), *The Economics of Inequality*, (2^a ed. 1987), Clarendon Press, Oxford.
- Atkinson A. B. (1987), *The Economics of Inequality*, 2^a ed. (1^a ed. 1975), Clarendon Press, Oxford.
- Atkinson A. B. (2003), "Income Inequality in Oecd Countries: Data and Explanations", *Cesifo Working Paper*, n. 881.
- Atkinson A. B., Bourguignon F. (2001), *Poverty and Inclusion from a World Perspective*, in J. E. Stiglitz, P. A. Muet (eds.), *Governance, Equity and Global Markets*, Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson A. B., Cantillon B., Marlier E., Nolan B. (2002), *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- Bac M. (2001), "Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene?", *Public Choice*, 107, pp. 87-96.
- Baldwin R. E., Cohen D., Sapir A., Venables A. (1999), *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Centre for Economic Policy Research, Cambridge (Mass.).
- Baldwin R. E., Seghezza E. (1998), "Regional Integration and Growth in Developing Nations", *Journal of Economic Integration*, 13, pp. 367-99.
- Banerjee A. V. (1997), "A Theory of Misgovernance", *Quarterly Journal of Economics*, 112, pp. 1288-332.
- Bank for International Settlements (Bis) (2003), *73rd Annual Report. 1 April 2002-31 March 2003*, Basel.
- Barr N. (1993), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Barrett S. (2003), *Environment and Statecraft. The Strategy of Environmental Treaty-Making*, Oxford University Press, Oxford.
- Basili M., Franzini M., Vercelli A. (eds.) (2004), *Environment, Inequality and Collective Actions*, Routledge, London.
- Baumol W. J. (1967), "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American economic Review*, 57, pp. 415-26.

- Beck U. (1999), *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Roma.
- Becker G. S. (1983), "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, 98, pp. 371-400.
- Beckerman W. (1972), "Economists, Scientists and Environmental Catastrophe", *Oxford Economic Papers*, 24, pp. 327-44.
- Benefield N. A. (2001), *Publicly Funded School Voucher Programs: A Policy Analysis*, <http://www.dissertation.com>.
- Bergstrom T., Blume L., Varian H. (1986), "On the Private Provision of Public Goods", *Journal of Public Economics*, 29, pp. 25-49.
- Bilal S. (1998), "Why Regionalism May Increase the Demand for Trade Protection", *Journal of Economic Integration*, 13, pp. 30-61.
- Bloomfield A. I. (1963), *Short-Term Capital Movements under the Pre-1914 Gold Standard*, Princeton Studies in International Finance, Princeton.
- Boone P. (1996), "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid", *European Economic Review*, 40, pp. 289-329.
- Bordo M., Krajnyak C. (1997), "Globalization in Historical Perspective", *International Monetary Fund, World Economic Outlook*, May, pp. 112-6.
- Borghesi S. (2004), *Income Inequality and the Environmental Kuznets Curve*, in M. Basili, M. Franzini, A. Vercelli (eds.), *Environment, Inequality and Collective Action*, cit.
- Borjas G. J. (1995), "The Internationalization of the U.S. Labor Market and the Wage Structure", *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 1, pp. 3-8.
- Borjas G. J., Ramey V. A. (1994), "Time-Series Evidence on the Sources of Trends in Wage Inequality", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 84, pp. 10-6.
- Borjas G. J., Ramey V. A. (1995), "Foreign Competition, Market Power, and Wage Inequality", *Quarterly Journal of Economics*, 110, pp. 1075-110.
- Bourguignon F. (2003), *The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time*

- Periods*, in T. S. Eicher, S. J. Turnovsky (eds.), *Inequality and Growth. Theory and Policy Implications*, Mit Press, Cambridge (Mass.).
- Bourguignon F., Morrisson C. (2002), "Inequality among World Citizens 1820-1990", *American Economic Review*, 92, pp. 727-44.
- Boyce J. K. (1994), "Inequality as a Cause of Environmental Degradation", *Ecological Economics*, 11, pp. 169-78.
- Brundtland G. H. (1990), *Il futuro di tutti noi*, Bompiani, Milano.
- Brunetti A., Kisunko G., Weder B. (1998), "Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector", *World Bank Economic Review*, 12, pp. 353-84.
- Burnside C., Dollar D. (2000), "Aid, Policies, and Growth", *American Economic Review*, 90, pp. 847-68.
- Caffè F. (1976), *Una fase critica della cooperazione economica internazionale*, in F. Caffè, *Un'economia in ritardo*, Boringhieri, Torino.
- Caffè F. (1979), *Il ritorno agli studi sulle crisi finanziarie*, in F. Caffè, *L'economia contemporanea*, Studium, Roma.
- Caffè F. (1980), *Lezioni di politica economica*, 2^a ed. (1^a ed. 1978), Boringhieri, Torino.
- Caffè F. (1985), "Indebitamento e terzo mondo. La "strategia globale" del signor Baker", *Rinascita*, 42, 28 dicembre, ristampato in N. Acocella, M. Franzini (a cura di), *La solitudine del riformista*, Bollati Boringhieri, Torino, 1990, pp. 120-2.
- Camdessus M. (1990), "Aiming for 'High-Quality Growth'", *Finance and Development*, 27, pp. 10-1.
- Cardenas J. (2004), *Wealth in Equality and the Provision of Environmental Public Goods: Lessons from Economic Experiments in the Field*, in M. Basili, M. Franzini, A. Vercelli (eds.), *Environment, Inequality and Collective Action*, cit.
- Castells M. (1996), *The Rise of the Network Society*, cit.
- Castles S., Miller M. J. (1993), *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Macmillan, Hong Kong.

- Chau N. H., Stark O. (1999), *Human-Capital Formation, Asymmetric Information, and the Dynamics of International Migration*, in A. Razin, E. Sadka (eds.), *The Economics of Globalization. Policy Perspectives from Public Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Chen L. C., Evans T. G., Cash R. A. (1999), *Health as a Global Public Good*, in I. Kaul, I. Grunberg, M. A. Stern (eds.), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Undp, Oxford University Press, New York.
- Chen S., Ravallion M. (2001), "How Did the World's Poorest Fare in the 1990's?", *Review of Income and Wealth*, 47, pp. 283-300.
- Chossudovsky M. (1997), *The Globalisation of Poverty*, Third World Network, Penang.
- Chu K., Gupta S. (eds.) (1998), *Social Safety Nets: Issues and Experiences*, International Monetary Fund, Washington.
- Cline W. R. (1997), *Trade and Income Distribution*, Institute for International Economics, Washington.
- Cole M. A. (2003), "Environmental Optimists, Environmental Pessimists and the Real State of the World", *Economic Journal*, 113, pp. 362-81.
- Collier P., Dollar D. (1999), "Aid Allocation and Poverty Reduction", *Policy Research Working Paper*, n. 2041, World Bank, Washington.
- Commission of the European Communities (1981), *Final Report on the First Program of a Pilot Scheme and Studies to Combat Poverty*, n. 769, Brussels.
- Commission on Macroeconomics and Health (2001), *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, World Health Organization, Geneve.
- Correa C. M. (2003), *Managing the Provision of Knowledge: the Design of Intellectual Property Laws*, in I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, R. U. Mendoza (eds.), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, Undp, Oxford University Press, New York.
- Deaton A. (2002a), "When Number Don't Tell the Full Story about Poverty in India and the World", *ImfSurvey*, 31, pp. 215-7.

- Deaton A. (2002b), "Is World Poverty Falling?", *Finance and Development*, 39, pp. 4-7.
- Demsetz H. (1969), "Information and Efficiency: Another Viewpoint", *Journal of Law and Economics*, 12, pp. 1-22.
- Desai M. (1989), *Methodological Problems of Measurement of Poverty in Latin America*, Department of Economics, London School of Economics, London.
- De Santis R. A. (2003), "Wage Inequality in the United Kingdom: Trade and/or Technology?", *World Economy*, 26, pp. 893-909.
- Dixit A. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Mit Press, Cambridge (Mass.).
- Dixit A. (1997), "Power of Incentives in Private versus Public Organizations", *American Economic Review*, 87, pp. 378-82.
- Dollar D., Kraay A. (2000), "Growth is Good for the Poor", *World Bank, mimeo*.
- Dosi G., Castaldi C. (2003), "Processi di apprendimento tecnologico e mercati globalizzati", *Stato e mercato*, 67, pp. 153-77.
- Duclos D. (2001), *La globalizzazione unificherà il mondo?* http://spazioinwind.libero.it/rfiorib/documenti/unione_duclos.ht.
- Dunning J. H. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison-Wesley, Wokingham.
- Easterly W. (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Mit Press, Cambridge.
- Economist (1992), *Building Blocks or Stumbling Blocks?*, October 31st, p. 73.
- Ehrlich P. R., Holdren J. P. (1971), "Impact of Population Growth", *Science*, 171, pp. 1212-7.
- Einaudi L. (1964), *Lezioni di politica sociale*, con una nota introduttiva di F. Caffè, Einaudi, Torino.
- Estache A., Martimort D. (1999), "Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions", *Policy Research Working Paper*, n. 2073, World Bank, Washington.
- Esteradeordal A., Goto J., Saez R. (2001), "The New Regionalism in the Americas: The Case of Mercosur", *Journal of Economic Integration*, 16, pp. 180-202.

- Ethier W. (1998), "The New Regionalism", *Economic Journal*, 108, pp. 1149-61.
- European Community Household Panel (1999), *Selected Indicators from the 1995 Wave*, European Commission, Eurostat, Luxemburg.
- Eurostat (2000), *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council Establishing a Programme of Community Action to Encourage Cooperation between Member States to Combat Social Exclusion*, n. 368, Luxemburg.
- Eurostat (2001), *European Social Statistics. Social Protection 1980-1999*.
- Eurostat (anni vari), *Labour Force Survey*.
- Eurostat Task Force (1998), *Statistics on Poverty and Social Exclusion*, Paper Presented to the 26-27 November 1998 Meeting of the EU Statistical Programme Committee.
- Fauci R. (2002/3), "L'economia 'per frammenti' di Federico Caffè", *Rivista Italiana degli Economisti*, 7, pp. 363-410.
- Feenstra R. C. (1998), "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy", *Journal of Economic Perspectives*, 12, pp. 31-50.
- Feenstra R. C., Hanson G. H. (1996), "Globalization, Outsourcing, and Wage Inequality", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 86, pp. 240-5.
- Feenstra R. C., Hanson G. H. (1999), "The Impact of Outsourcing and High-Technology Capital on Wages: Estimates for the United States, 1979-1990", *Quarterly Journal of Economics*, 114, pp. 907-40.
- Ferenczi I. (1929), *International Migrations*, vol. I: *Statistics*, National Bureau of Economic Research, New York.
- Filosa R. (2001), *Globalizzazione della finanza e stabilità del sistema monetario internazionale*, in G. Corsetti, G. M. Rey, G. C. Romagnoli (a cura di), *Il futuro delle relazioni economiche internazionali*, Angeli, Milano.
- Fischer S. (2003), "Globalization and Its Challenges", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 93, pp. 1-30.

- Fisher G. R. (1992), "The Development and History of the Poverty Thresholds", *Social Security Bulletin*, 55, pp. 3-14.
- Forster M., Pearson M. (2002), "Income Distribution and Poverty in the Oecd Area: Trends and Driving Forces", *Oecd Economic Studies*, n. 34, pp. 7-39.
- Foster J. E., Greer J., Thorbecke E. (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, 52, pp. 761-6.
- Franzini M., Milone L. M. (1999), *I dilemmi del Welfare State nell'epoca della globalizzazione*, in N. Acocella (a cura di), *Globalizzazione e stato sociale*, il Mulino, Bologna.
- Franzini M., Pizzuti F. R. (1994), *La sfiducia nella politica e le scelte economiche*, in F. R. Pizzuti (a cura di), *L'economia italiana dagli anni '70 agli anni '90*, Mc Graw-Hill, Milano.
- Freeman R. B. (1995), "Are Your Wages Set in Beijing?", *Journal of Economic Perspectives*, 9, pp. 15-32.
- Freeman R. B., Oostendorp R. (2000), "Wages Around the World: Pay across Occupations and Countries", *Nber Working Paper*, n. 8058, December.
- Frey B. S. (1997), *The Public Choice of International Organizations*, in D. C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice. A Handbook*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gallino L. (2000), *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Bari-Roma.
- Girotti F. (1998), *Welfare State*, Carocci, Roma.
- Goldberg L. S., Klein M. W. (1999), "International Trade and Factor Mobility: An Empirical Investigation", *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports*, n. 81, June, New York.
- Golub P. S. (2001), *La nuova strategia imperiale*, http://spazioinwind.libero.it/rfiorib/documenti/impero_golub.htm.
- Granaglia E. (2003), "Un tentativo di bilancio equilibrato del Servizio sanitario nazionale", *GE-Diritto ed Economia dello stato sociale*, n. 6, pp. 43-56.
- Green A., Urquhart M. C. (1976), *Factor and Commodity Flows in the International Economy of 1870-1914: A Multi-Country View*, in C. K. Harley (ed.), *The Integration of the World Economy*,

- 1850-1914. L'originale si trova in "Journal of Economic History" (1976), 36, pp. 217-52.
- Greenwald B., Stiglitz J. E. (1986), "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, 101, pp. 364-9.
- Grossman G. M., Helpman E. (1994), "Protection for Sale", *American Economic Review*, 84, pp. 833-50.
- Grossman G. M., Helpman E. (1996), "Electoral Competition and Special Interest Politics", *Review of Economic Studies*, 63, pp. 265-86.
- Grossman G. M., Krueger A. B. (1993), *Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement*, in P. M. Garber (ed.), *The Mexico-US Free Trade Agreement*, Mit Press, Cambridge (Mass.).
- Guerrieri P. (2003), *L'Omc e le sfide del regime commerciale multilaterale*, in P. Guerrieri (a cura di), *Libero scambio e regole multilaterali. L'organizzazione mondiale del commercio e il nuovo negoziato multilaterale*, il Mulino, Bologna.
- Gupta S., Clements B., McDonald C., Schiller C. (1998), *The Imf and the Poor*, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Pamphlet Series, Washington.
- Gupta S., Dicks-Mireaux L., Khemani R., McDonald C., Verthoeven M. (2000), "Social Issues in Imf-Supported Programs", *Imf Occasional Paper*, n. 191, Washington.
- Hardt M., Negri A. (2000), *Empire*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) (trad. it. *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano, 2002).
- Hartmann P. (1998), *Currency Competition and Foreign Exchange Markets*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Haskins R., Primus W. (2002), *Welfare Reform and Poverty*, in I. V. Sawhill, R. K. Weaver, R. Haskins, A. Kane (eds.), *Welfare Reform and Beyond. The Future of the Safety Net*, The Brookings Institution, Washington.
- Hayek von A. (1960), *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.

- Hayek von A. (1982), *Law, Legislation and Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Held D., McGrew A. (2003), *Globalismo e antiglobalismo*, il Mulino, Bologna.
- Held D., McGrew A., Goldblatt D., Perraton J. (1999), *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge.
- Hillman A. L. (2002), "The World Bank and the Persistence of Poverty in Poor Countries", *European Journal of Political Economy*, 18, pp. 783-95.
- Hirschman A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Hirshleifer J. (1983), "From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods", *Public Choice*, 41, pp. 371-86.
- Hirst P., Thompson G. (1996), *Globalization in Question*, Polity Press, Cambridge.
- Hoekman B. M., Mavroidis P. C. (2001), *Wto Dispute Settlement, Transparency and Surveillance*, in B. M. Hoekman, W. Martin (eds.), *Developing Countries and the Wto: A Pro-Active Agenda*, Blackwell, Oxford.
- Holmström B., Milgrom P. (1991), "Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7, pp. 24-51.
- Hummels D., Rapoport D., Yi K-M. (1998), "Vertical Specialization and the Changing Nature of World Trade", *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 4, pp. 79-99.
- Iapadre L. P. (2000), "Accordi di integrazione regionale e geografia del commercio mondiale: problemi di misurazione ed evidenza empirica", *Quaderni di ricerca*, n. 13, Istituto Nazionale per il Commercio Estero, Roma.
- Ietto-Gillies G. (2000), *Globalisation: An Analysis of Theoretical Perspectives and Dominant Causes*, Centre for International Business Studies, Research Papers in International Business, n. 24.

- Ietto-Gillies G. (2002), *Trasnational Corporations. Fragmentation amidst Integration*, Routledge, London.
- Imf Economic Forum (2003), "Is Financial Globalization Harmful for Developing Countries?", *ImfSurvey*, 32, pp. 153-5.
- Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (Inpdap) (2001), *Rapporto annuale sullo stato sociale 2001*, Roma.
- Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (2002), *Rapporto annuale sullo stato sociale 2002*, Roma.
- International Monetary Fund (Imf) (1997), "Globalization: Opportunities and Challenges", *World Economic Outlook*, May.
- International Monetary Fund (2002a), *Making the Global Economy Work for All, Annual Report 2002*, Washington.
- International Monetary Fund (2002b), *Balance of Payments Statistics Yearbook*, Washington.
- International Monetary Fund (2002c), *Public Information Notice 02/30*, March 15.
- International Monetary Fund (2003), *Global Financial Stability Report. Market Development and Issues*, World Economic and Financial Surveys, Washington, September.
- Irwin D. A. (1996), "The United States in a New Global Economy? A Century's Perspective", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 86, pp. 41-6.
- Istituto Nazionale di Statistica (Istat) (2000), *Rapporto annuale sullo stato del paese*, Roma.
- Istituto Nazionale di Statistica (2002), *La povertà in Italia nel 2001*, Roma.
- Istituto Nazionale di Statistica (vari anni), *Famiglia, abitazione, servizi di pubblica utilità. Indagini multiscopo delle famiglie*, Roma.
- Istituto Nazionale per il Commercio Estero (Ice) (2003), *L'Italia nell'economia internazionale. Sintesi del Rapporto Ice 2002-2003*, Roma.

- Jackson J. H. (2000), *Dispute Settlement and a New Round*, in J. J. Shott (ed.), *The Wto after Seattle*, Institute for International Economics, Washington.
- Johnson S., Kaufmann D., Zoido-Lobaton P. (1998), "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 88, pp. 387-92.
- Kapur D., Lewis J. P., Webb R. (1997), *The World Bank. Its First Half Century*, Brookings Institution Press, Washington.
- Kaul I., Conceição P., Le Goulven K., Mendoza R. U. (eds.) (2003), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, Undp, Oxford University Press, New York.
- Kaul I., Grunberg I., Stern M. A. (eds.) (1999), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Undp, Oxford University Press, New York.
- Keynes J. M. (1970), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, (1^a ed. 1936), Macmillan, London.
- Khan A., Riskin C. (2000), *Inequality and Poverty in China in the Age of Globalization*, Oxford University Press, New York.
- Kitson M., Michie J. (1995), *Trade and Growth: A Historical Perspective*, in J. Michie, J. G. Smith (eds.), *Managing the Global Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Krueger A. O. (1998), "Whither the World Bank and the Imf?", *Journal of Economic Literature*, 36, pp. 1983-2020.
- Krusell P., Ohanian L. E., Ríos-Rull J.-V., Violante G. L. (2000), "Capital-Skill Complementarity and Inequality: A Macroeconomic Analysis", *Econometrica*, 68, pp. 1029-53.
- Kuznets S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, 45, pp. 1-28.
- Laffont J. J., Tirole J. (1991), "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture", *Quarterly Journal of Economics*, 107, pp. 1089-127.
- Laffont J. J., Tirole J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Mit Press, Cambridge (Mass.).
- Laird S. (2002), *The Wto Agenda and the Developing Countries*, in C. Milner, R. Read (eds.), *Trade Liberalization, Competition and the Wto*, Edward, Cheltenham.

- Lawrence R. Z., Slaughter M. J. (1993), "International Trade and American Wages in the 1980s: Giant Sucking Sound or Small Hiccup?", *Brookings Papers on Economic Activity (Microeconomics)*, n. 2, pp. 161-210.
- Le Grand J. (1991), "The Theory of Government Failure", *British Journal of Political Science*, 21, (trad. it. in *Problemi di Amministrazione pubblica*, 1992, 17, pp. 389-420).
- Le Monde diplomatique/il manifesto (2002), *Atlante*, Roma.
- Levitt T. (1983), "The Globalization of Markets", *Harvard Business Review*, 61, pp. 92-102.
- Lipton, M. (1998), *Successes in Anti-Poverty*, International Labour Organization, Geneva.
- Lomborg B. (2001), *The Skeptical Environmentalist. Measuring the Real State of the World*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lyon T. P. (2003), "Voluntary versus Mandatory Approaches to Climate Changes Mitigation", *Resources for the Future*, February, http://www.rff.org/rff/Documents/RFF_ib-03-01.pdf.
- Markandya A. (2004), *Poverty Alleviation, Environment and Sustainable Development*, in M. Basili, M. Franzini, A. Vercelli (eds.), *Environment, Inequality and Collective Action*, Routledge, London.
- Markusen J. R., Melvin J. R., Kaempfer W. H., Maskus K. E. (1995), *International Trade-Theory and Evidence*, McGraw-Hill, New York.
- Martimort D. (1996), "The Multiprincipal Nature of Government", *European Economic Review*, 40, pp. 673-85.
- Masina P. P. (2002), *Rethinking Development in East Asia. From Illusory Miracle to Economic Crisis*, Curzon, Richmond.
- Mason E., Ascher R. (1973), *The World Bank Since Bretton Woods*, Brookings Institution Press, Washington.
- Massey D. S. (1988), "Economic Development and International Migration in Comparative Perspective", *Population and Development Review*, 14, pp. 383-413.
- McDougall R., Tyers R. (1998), *Developing Country Expansion and Relative Wages in Industrial Countries*, in T. W. Hertel (ed.),

- Global Trade Analysis. Modeling and Applications*, (1^a ed. 1997), Cambridge University Press, Cambridge.
- McNeill W. H. (1984), "Human Migration in Historical Perspective", *Population and Development Review*, 10, pp. 1-18.
- Meadows D. H. *et al.* (1972), *The Limits to Growth*, Universe Books, New York.
- Mehta L. (2003), *Problems of Publicness and Access Rights: Perspective from the Water Domain*, in I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, R. U. Mendoza (eds.), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, Undp, Oxford University Press, New York.
- Mèndez-Naya J. (1997), "Commercial and Monetary Integration Processes: Are They Complementary?", *Journal of Economic Integration*, 12, pp. 141-56
- Milanovic B. (2002), "True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone", *Economic Journal*, 112, pp. 51-92.
- Milone L. M. (1999), *Il Fondo monetario internazionale e i mutamenti dello scenario economico mondiale*, in N. Acocella, G. M. Rey, M. Tiberi (a cura di), *Saggi di politica economica in onore di Federico Caffè*, Angeli, Milano.
- Mirabello M. C. (2001), *Cos'è la globalizzazione?*, http://members.xoom.virgilio.it/A_Pacinotti.
- Montgomery M. R., Bean R. (1999), "Market Failure, Government Failure, and the Private Supply of Public Goods: the Case of Climate-Controlled Walkway Networks", *Public Choice*, 99, pp. 403-37.
- Mori A., Rolli V. (1998), "Investimenti diretti all'estero e commercio: complementi o sostituti?", *Temi di discussione del Servizio Studi*, n. 337, Ottobre, Banca d'Italia, Roma.
- Mundell R. A. (1957), "International Trade and Factor Mobility", *American Economic Review*, 47, pp. 321-35.
- Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2000), *Ageing in the Netherlands*, The Hague.

- Ohmae K. (1995), *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economics. How New Engines of Prosperity Are Reshaping Global Markets*, The Free Press, London.
- Olgiati V. (2001), “Globalizzazione”, *Impresa & Stato*, n. 34, pp. 1-9, http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_34/olgiati.htm.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Organization for Economic Cooperation and Development (Oecd) (1982), *The Role of Public Sector*, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (1994), *The Performance of Foreign Affiliates in Oecd Countries*, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (1998), *Maintaining Prosperity in an Ageing Society: The Oecd Study on the Policy Implications of Ageing*, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2001a), *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 Oecd Countries*, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2001b), *Health Data*, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2001c), *Taxing Wages 1999-2000*, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2002a), *Oecd Economic Outlook*, n. 72, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2002b), *Trends in International Migration*, Paris, www.oecd.org.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2003a), *Health Data*, Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2003b), *Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment*, Paris.
- O’Rourke K. H. (1999), “Economic Integration and Convergence: An Historical Perspective”, *Journal of Economic Integration*, 14, pp. 133-68.
- O’Rourke K. H., Williamson J. G. (1999), *Globalization and History*, Mit Press, Cambridge, (Mass.).

- Othman N., Kessler C. S. (2000), "Capturing Globalization: Prospects and Projects", *Third World Quarterly*, 21, pp. 1013-26.
- Oxley H., Martin J. P. (1991), *Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s*, Oecd Economic Studies, n. 17, Paris.
- Pécoul B., Chirac P., Trouiller P., Pinel J. (1999), "Access to Essential Drugs in Poor Countries: A Lost Battle?", *Journal of the American Medical Association*, 281, pp. 361-7.
- Persson T., Tabellini G. (1994), "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review*, 84, pp. 600-21.
- Petrella R. (2001), *Globalizzazione fase due*, http://spazioinwind.libero.it/rfiorib/documenti/fase2_petrella.htm.
- Petri P. A. (1994), "The Regional Clustering of Foreign Direct Investment and Trade", *Transnational Corporations*, 3, pp. 1-24.
- Pizzuti F. R. (1994), *Welfare State, economia e società*, in F. R. Pizzuti, (a cura di), *L'economia italiana dagli anni '70 agli anni '90*, McGraw-Hill, Milano.
- Pizzuti F. R. (1995), *Economia e politica della previdenza sociale*, in O. Castellino (a cura di), *Le pensioni difficili*, il Mulino, Bologna.
- Pizzuti F. R. (a cura di) (1999a), *Globalizzazione istituzioni e coesione sociale*, Donzelli, Roma.
- Pizzuti F. R. (1999b), *Globalizzazione, Welfare State e Dumping sociale*, in Pizzuti (1999a).
- Pizzuti F. R. (2000), *A Political Economy Approach to Pension Financing*, in G. Hughes, J. Stewart (eds.), *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*, Academic Publishers, Boston.
- Pizzuti F. R. (2002), "Costo del lavoro, previdenza, TFR", *GE-Diritto ed economia dello stato sociale*, n. 1, pp. 75-101.
- Pizzuti F. R. (2003), "Note sullo stato sociale: esiste un'anomalia italiana?", *GE-Diritto ed economia dello stato sociale*, n. 6, pp. 77-110.
- Prasad E., Rogoff K., Wei S. J., Kose M. A. (2003), *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, International Monetary Fund, Washington.

- Pretty J. N. (1995), *Regenerating Agriculture, Policies and Practice for Sustainability and Self-Reliance*, Earthscan, London.
- Puato A. (2002), *Tempi duri per i troppi cattivi*, http://spazioinwind.libero.it/rfiorib/documenti/cattivi_puato.htm.
- Putterman L., Roemer J. E., Silvestre J. (1998), "Does Egalitarianism Have a Future?", *Journal of Economic Literature*, 36, pp. 861-902.
- Quah D. (2003), *One Third of the World's Growth and Inequality*, in T. S. Eicher, S. J. Turnovsky (eds.), *Inequality and Growth. Theory and Policy Implications*, Mit Press, Cambridge (Mass.).
- Rodrik D. (1997), *Has Globalization Gone too Far?*, Institute for International Economics, Washington.
- Rodrik D. (2000), "How Far Will International Economic Integration Go?", *Journal of Economic Perspectives*, 14, pp. 177-86.
- Rodrik D. (2002), "Feasible Globalization", *Nber Working Paper*, n. 9129, September.
- Rodrik D. (2003), *Introduction: What Do We Learn from Country Narratives?*, in D. Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Rowley C. K. (2000), "Political Culture and Economic Performance in Sub-Saharan Africa", *European Journal of Political Economy*, 16, pp. 133-58.
- Rowntree B. S. (1901), *Poverty: A Study of Town Life*, Macmillan, London.
- Sachs J. (2003), "U.S. Wealth: Richest Nations Can Help the Poorest", *International Herald Tribune*, July 10.
- Sala-i-Martin X. (2002), "The World Distribution of Income (Estimated from Individual Countries Distributions)", *Nber Working Paper*, n. 8933, May.
- Samuelson P. A. (1955), "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 37, pp. 350-6.
- Sandler T. (1992), *Collective Action: Theory and Applications*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

- Sandler T., Forbes J. F. (1980), "Burden Sharing, Strategy and the Design of Nato", *Economic Inquiry*, 18, pp. 425-44.
- Sandmo A. (2002), "Globalization and the Welfare State: More Inequality-Less Redistribution?", *Discussion Paper*, n. 4, Norwegian School of Economics and Business Administration, Helleveien.
- Saraceno C. (1985), *Problemi teorici e metodologici nella definizione di povertà*, in *La povertà in Italia, Rapporto della Commissione di studio (Commissione Gorrieri)*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Saraceno C. (a cura di) (2002), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, 1997-2001*, Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, Carocci, Roma.
- Scruggs L. A. (1998), "Political and Economic Inequality and the Environment", *Ecological Economics*, 26, pp. 259-75.
- Sen A. K. (1980), "Description as a Choice", *Oxford Economic Papers*, 32, pp. 353-69; ristampato in A. K. Sen. (1982), *Choice, Welfare and Measurement*, Blackwell, Oxford (trad. it. *Scelta, benessere, equità*, il Mulino, Bologna, 1986).
- Sen A. K. (1987), *On Ethics and Economics*, Blackwell, Oxford (trad. it. *Etica ed economia*, Laterza, Roma-Bari, 1988).
- Sen A. K. (1997a), *On Income Inequality*, (1^a ed. 1973), Clarendon Press, Oxford.
- Sen A. K. (1997b), *Inequality Re-Examined*, (1^a ed. 1992), Clarendon Press, Oxford (trad. it. *La disuguaglianza. Un riesame critico*, il Mulino, Bologna, 1994).
- Shiva V. (2001), *Water Wars*, South End Press, Boston.
- Shleifer A. (1998), "State Versus Private Ownership", *Journal of Economic Perspectives*, 12, pp. 133-50.
- Shleifer A., Vishny R. W. (1994), "The Politics of Market Socialism", *Journal of Economic Perspectives*, 8, pp. 165-76.
- Shott J. J., Watal J. (2000), *Decision Making in the Wto*, in J. J. Shott (ed.), *The Wto after Seattle*, Institute for International Economics, Washington.
- Siniscalchi S. (1997), *Governare la globalizzazione*, <http://www.manitese.it/mensile/697/globaliz.htm>.

- Slaughter M. J., Swagel P. (1997), *The Effect of Globalization on Wages in the Advanced Economies*, in *Staff Studies for the World Economic Outlook*, World Economic and Financial Surveys, International Monetary Fund, Washington, December, pp. 78-93.
- Smith T. (1988), *The Pattern of Imperialism. The United States, Great Britain and the Late-Industrializing World since 1815*, (1^a ed. 1981), Cambridge University Press, Cambridge.
- Somani E. (2002), *Uguaglianza. Teorie, politiche, problemi*, Donzelli, Roma.
- Somanathan E. (2004), *Inequality and Environmental Policy*, in M. Basili, M. Franzini, A. Vercelli (eds.), *Environment, Inequality and Collective Action*, cit.
- Spich R. S. (1995), "Globalization Folklore: Problems of Myth and Ideology in the Discourse on Globalization", *Journal of Organizational Change*, 8, pp. 6-29.
- Stiglitz J. E. (1986), *Economics of Public Sector*, Norton, New York (trad. it. *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano, 1989).
- Stiglitz J. E. (1994), *Whither Socialism?*, Mit Press, Cambridge (Mass.).
- Stiglitz J. E. (1998), "The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 12, pp. 3-22.
- Stiglitz J. E. (2002), *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino (ed. originale, *Globalization and Its Discontents*, Allen Lane, London, 2002).
- Stiglitz J. E. (2003a), *Povert , globalizzazione e crescita: punti di vista su alcuni collegamenti statistici*, in United Nations Development Programme, *Lo sviluppo umano. Le azioni politiche contro la povert . Rapporto 2003*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Stiglitz J. E. (2003b), "Globalization and the Economic Role of the State in the New Millennium", *Industrial and Corporate Change*, 12, pp. 3-26.
- Svensson J. (2000), "Foreign Aid and Rent-Seeking", *Journal of International Economics*, 51, pp. 437-61.
- Temple J. (1999), "The New Growth Evidence", *Journal of Economic Literature*, 37, pp. 112-56.

- Tiberi M. (1998), “Caratteristiche vecchie e nuove dei processi di internazionalizzazione. Il caso dell’Unione Europea”, *Modernizzazione e Sviluppo*, 9, pp. 57-90.
- Tiberi M. (1999), *Uno sguardo di fine secolo all’economia mondiale*, in N. Acocella, G. M. Rey, M. Tiberi (a cura di), *Saggi di politica economica in onore di Federico Caffè*, vol. III, Angeli, Milano.
- Tirole J. (1986), “Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 2, pp. 181-214.
- Tirole J. (1994), “The Internal Organization of Government”, *Oxford Economic Papers*, 46, pp. 1-29.
- Tobin J. (1991), *La teoria economica è uno strumento ancora utile nella realtà economica odierna?*, in *Keynes e le politiche economiche degli anni '90*, Monografie Rivista di Politica Economica, Sipi, Roma.
- Tornell A., Lane P. R. (1999), “The Voracity Effect”, *American Economic Review*, 89, pp. 22-46.
- Townsend P. B. (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Allen Lane, London.
- Trouiller P., Olliaro P., Torreele E., Orbinski J., Laing R., Ford N. (2002), “Drug Development for Neglected Diseases: A Deficient Market and a Public-Health Policy Failure”, *Lancet*, 359, pp. 2188-94.
- United Nations Conference on Trade and Development (Unctad) (2002a), *World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness*, New York and Geneva.
- United Nations Conference on Trade and Development (2002b), *Trade and Development Report, 2002*, New York and Geneva.
- United Nations Conference on Trade and Development (2003), *World Investment Report, FDI Policies for Development: National and International Perspectives*, New York and Geneva.
- United Nations Development Programme (Unpd) (1990), *Human Development Report 1990*, Oxford University Press, Oxford (trad. it. *Rapporto sullo sviluppo umano n. 1. Come si definisce, come si misura*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1992).

- United Nations Development Programme (2001), *Human Development Report 2001*, Oxford University Press for the Undp, New York.
- United Nations Development Programme (2003), *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty*, Oxford University Press, Oxford (trad. it. *Lo sviluppo umano. Le azioni politiche contro la povertà. Rapporto 2003*, Rosenberg & Sellier, Torino).
- United States, President (2002), *Economic Report*, Washington.
- Vandemoortele J. (2002), *Are We Really Reducing Global Poverty?*, in P. Townsend, D. Gordon (eds.), *World Poverty. New Policies to Defeat an Old Enemy*, The Policy Press, Bristol.
- Vaubel R. (1994), *The Political Economy of the Imf: A Public Choice Analysis*, in D. Bandow, I. Vasquez (eds.), *Perpetuating Poverty: the World Bank, the Imf, and the Developing World*, Cato Institute, Washington.
- Vaubel R. (1996), "Bureaucracy at the Imf and the World Bank", *World Economy*, 19, pp. 195-210.
- Williamson J. G. (1996), "Globalization, Convergence and History", *Journal of Economic History*, 56, p. 1-30.
- Wilson J. Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.
- Winters L. A. (1999), *Regionalism vs. Multilateralism*, in R. E. Baldwin, D. Cohen, A. Sapir, A. Venables (eds.), *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Centre for Economic Policy Research, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wolf C. J. (1979), "A Theory of Nonmarket Failure", *Journal of Law and Economics*, 22, pp. 107-39.
- Wolf C. J. (1988), *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Mit Press, Cambridge (Mass.).
- Wood A. (1994), *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Clarendon Press, Oxford.

- Wood A. (1995), "How Trade Hurt Unskilled Workers", *Journal of Economic Perspectives*, 9, pp. 57-80.
- World Bank (WB) (1990), *World Development Report 1990. Poverty, Building Inclusive an World Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- World Bank (1991), *Assistance Strategies to Reduce Poverty*, Washington.
- World Bank (1994), *Governance. The World Bank Experience*, Washington.
- World Bank (1996), *Poverty Reduction and the World Bank. Progress and Challenges in the 1990s*, Washington.
- World Bank (1997), *The State in a Changing World. World Development Report 1997*, Washington.
- World Bank (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington.
- World Bank (2000), *World Development Report 2000-2001. Attacking Poverty*, Oxford University Press, Oxford.
- World Bank (2002), *Globalization, Growth, and Poverty*, Oxford University Press, New York.
- World Bank (2003a), *Sustainable Development in a Dynamic World. World Development Report 2003*, World Bank and Oxford University Press, Washington.
- World Bank (2003b), *Global Development Finance. Striving for Stability in Development Finance*, Washington.
- World Trade Organization (Wto) (2002), *Annual Report 2002*, Washington.
- Wyplosz C. (1999), *International Financial Instability*, in I. Kaul, I. Grunberg, M. A. Stern (eds.), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Undp, Oxford University Press, New York.

Siti consultati

<http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC>.
<http://www.globalforumhealth.org>.
<http://www.who.int/ctd/dracun/progress/htm>.

Elenco delle sigle

Agreement on Agriculture, Aoa
Andean Community, Andean
Asia-Pacific Economic Cooperation, Apec
Association of South-East Asian Nations, Asean
Bank for International Settlements, Bis
Beni pubblici globali, bpg
Central European Free Trade Association, Cefta
General Agreement on Tariffs and Trade, Gatt
General Agreement on Trade in Services, Gats
Imprese multinazionali, IM
Indice di sviluppo umano, Isu
Institute of International Finance, Iif
International Labour Organization, Ilo
International Monetary Fund, Imf
International Panel on Climate Change, Ipcc
Investimenti di portafoglio, IP
Investimenti diretti esteri, Ide
Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti
dell'Amministrazione Pubblica, Inpdap
Istituto Nazionale di Statistica, Istat
Mercado Comun del Sur, Mercosur
North American Free Trade Agreement, Nafta
Organization for Economic Cooperation and Development, Oecd
Organizzazione non governative, Ong
Paesi in via di sviluppo, Pvs
Parità di Potere di Acquisto, Ppa
Poverty Reduction and Growth Facility, Prgf
Prodotto interno lordo, Pil
Sanitary and Phytosanitary Measures, Sps

Technical Barriers to Trade, Tbt
Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs
Trade-Related Investment Measures, Trims
Unione Europea, UE
United Nations Conference on Trade and Development, Unctad,
United Nations Development Programme, Undp
World Bank, WB
World Health Organization, Who
World Trade Organization, Wto