

# TCRS



Teoria e Critica della **Regolazione Sociale**

Atti

Paolo Bruno

## L'INTERDIPENDENZA TRA LE POLITICHE ECONOMICHE NUOVI RISCHI PER LA SOCIETÀ?

---

**Centro Studi TCRS**

Via Crociferi, 81 - 95124 Catania - Tel. +39 095 230478 - [tcrs@lex.unict.it](mailto:tcrs@lex.unict.it)

Paolo Bruno  
Università di Catania  
pbruno@luiss.it

In:  
*Sconfinamenti: Regole, reti, confini*  
Castello di Gargonza (SI)  
14-16 maggio 2004

ISSN 1970-5476  
Centro Studi  
"Teoria e Critica della Regolazione sociale"  
Via Crociferi, 81 - 95124 Catania  
Tel. +39 095 230478 – Fax +39 095 230462  
[tcrs@lex.unict.it](mailto:tcrs@lex.unict.it)  
[www.lex.unict.it/tcrs](http://www.lex.unict.it/tcrs)

Paolo Bruno

L'INTERDIPENDENZA TRA LE POLITICHE ECONOMICHE:  
NUOVI RISCHI PER LA SOCIETÀ?

1. *Il rischio e la società*

La recente evoluzione dell'economia, inequivocabilmente contraddistinta da una sempre maggiore influenza delle imprese transnazionali nei percorsi di sviluppo delle nazioni e di altre imprese e dalla crescente importanza del mercato, ha anche elevato il grado di rischio al quale gli attori economici risultano esposti.

Certo, la società può sempre intendersi come entità creata in risposta ai rischi, per evitare i quali la società stessa si è sviluppata puntando su un grado di organizzazione e flessibilità sempre maggiore. Si intende per "rischio" la possibilità del verificarsi di un evento negativo determinato da una insufficiente o inadeguata capacità di gestione della complessità delle relazioni umane.

Il principale autore che ha richiamato l'attenzione sull'importanza del concetto di rischio, e della pratica di gestione del rischio come caratteristiche fondamentali della società moderna, è Ulrich Beck il quale scrive: "Il rischio può essere definito come un modo sistematico di affrontare pericoli ed insicurezze generate ed introdotte dalla stessa modernizzazione".<sup>1</sup>

In questo senso il rischio cui si fa riferimento è una tipizzazione moderna. Intendo sottolineare con queste brevi battute che i rischi sono legati alle decisioni umane, cioè alla modernizzazione determinata da decisioni umane sempre più complesse: si parla di rischi dove natura e tradizione perdono la loro validità incondizionata e vengono a dipendere da decisioni.<sup>2</sup>

2. *I rischi e la complessità: il rischio d'impresa ed i nuovi rischi successivi all'industrializzazione*

---

<sup>1</sup> Recensione a cura di William Leiss, Simon Fraser University dell'opera di U. Beck, *Risk Society, Towards a New Modernity*. Sage Publications, London, 1992

<sup>2</sup> U. Beck, *Libertà o capitalismo? Varcare la soglia della modernità*, Carocci, Roma, 2001

Il concetto di rischio si è esteso col trascorrere del tempo e con la conseguente maggiore articolazione e complessità dell'attività dell'uomo. Una categoria di rischio che contraddistingue la complessità, tutta moderna, appare legata al sorgere dell'impresa privata, più precisamente l'impresa mercantile.

La presenza di questo tipo di rischio, che consiste in primo luogo nel fallimento dell'iniziativa di impresa privata, può essere fatta risalire ai tempi della nascita del commercio navale internazionale, periodo in cui il concetto di rischio era inteso nel senso della possibilità che potesse verificarsi un evento come l'affondamento di una delle navi utilizzate dai primi mercanti per il trasporto delle merci, ad esempio.

Tra il XVIII ed il XX secolo, l'industrializzazione può essere considerata come procedimento di creazione dei rischi a cui si contrapponeva una risposta istituzionale, cioè forme di organizzazioni provenienti dalle società a cui lo Stato ha dato riconoscimento normativo. Le nuove istituzioni puntavano a dare una risposta al problema della gestione dei rischi attraverso il calcolo del rischio, e la determinazione di un risarcimento a chi ha subito un evento negativo. L'esempio tipico è quello dell'assicurazione privata.<sup>3</sup>

La descritta società del rischio risulta dunque una società del controllo di fronte alle insicurezze da essa stessa prodotte.

Oggi si è raggiunto un vasto grado di consenso sull'utilizzo del meccanismo dell'assicurazione privata. Alcuni grandi rischi per la società ed alcuni Stati, come nel caso dell'Argentina, sono rappresentati dalla struttura del sistema economico internazionale. I rischi possono derivare dall'insufficiente regolamentazione di un sistema economico, come nel caso di un'assente o insufficiente politica di concorrenza, ed anche dai problemi posti dall'interdipendenza di politica economica che illustrerò in seguito.

### *3. Rischi legati alla concorrenza: minori possibilità di controllo*

In assenza di concorrenza la competitività di un sistema economico risulterebbe minata dalla mancata riduzione dei costi di produzione, dal minore

---

<sup>3</sup> U. Beck, *op. cit.*

livello di efficienza e dal minore tasso di innovazione. Il venir meno delle regole di un sistema concorrenziale, inoltre, potrebbe causare sia l'instabilità del sistema economico, determinata, ad esempio, dall'incremento incontrollato della povertà in alcune aree del pianeta in seguito all'adozione di misure protezionistiche arbitrarie, sia l'emersione di alcune imprese di rilevanti dimensioni operanti in un regime di monopolio che si pongono come unici interlocutori di altre istituzioni, quali ad esempio gli stati, acquisendo un forte potere contrattuale in grado di far passare in secondo piano gli interessi delle popolazioni dei territori dove i progetti di investimento verrebbero realizzati.

Le decisioni economiche rischiose hanno anche potuto essere raggiunte senza particolari ostacoli grazie al restringimento del margine di azione dello stato-nazione, a cui vengono meno due opzioni: il protezionismo ed il ritorno ad una politica economica orientata a stimolare la domanda. Anche se si potessero ancora controllare i movimenti di capitale, i costi di un isolamento protezionistico dell'economia interna raggiungerebbero in breve ordini di grandezza inaccettabili. E oggi i programmi statali per l'occupazione falliscono non solo per le ristrette possibilità di indebitamento dei bilanci pubblici, ma anche perché, come si vedrà in seguito,<sup>4</sup> sono privi di efficacia all'interno del quadro nazionale. In una economia globalizzata, il "keynesismo in un solo paese" non funziona più. Ha più prospettive una politica di lungimirante, intelligente e prudente adattamento delle condizioni interne alla concorrenza globale.

La dimensione globale delle attività economiche ha suscitato critiche e scetticismo per la possibilità dei *global players* di sfuggire ad ogni sorta di controllo governativo. Lo stesso commissario Mario Monti ha espresso la necessità di una politica globale della concorrenza. Tuttavia, nonostante il buono stato delle relazioni tra la Commissione UE e le autorità di tutela della concorrenza di alcuni paesi, tra cui quella degli Stati Uniti, la cooperazione di tipo bilaterale tra le 90 autorità degli Stati del mondo in cui è in vigore anche una minima regolamentazione della concorrenza tra le imprese non sempre risulta agevole.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Tabella 1.1, pag 15

<sup>5</sup> Monti M., *A Global Competition Policy?* - Intervento nel corso della sesta edizione della Giornata Europea della concorrenza, 17 settembre 2002, Copenaghen, Danimarca.

Non mancano, però, le iniziative volte a definire le linee guida per l'avvio di una politica di cooperazione multilaterale in materia di concorrenza. La Commissione Europea tenta di persuadere gli Stati membri dell'UE a ricercare un accordo in tema di politica di concorrenza in ambito OMC da diverso tempo.

Un accordo di questo tipo implicherebbe un ulteriore trasferimento di competenze ed una nuova definizione dei confini di giurisdizionalità tra diverse autorità. Potrebbe dunque porsi il problema di come le diverse autorità di tutela della concorrenza, tra cui quella UE, si porranno di fronte a limitazioni della propria attività, ed in che misura queste saranno pronte ad attuare una cooperazione su vasta scala.

La regolamentazione di un settore chiave quale quello della concorrenza su scala internazionale giungerebbe comunque in chiaro ritardo rispetto alla rapidità cui lo sviluppo dell'economia, e dell'attività delle imprese su scala internazionale, hanno avuto luogo.

A queste difficoltà si aggiunge la minore efficacia delle politiche di gestione delle crisi economiche data dal minore margine di azione dei governi

#### *4. Rischi derivanti dall'interdipendenza di politica economica: minori possibilità di controllo*

In assenza di assetti istituzionali di regolamentazione, in settori dove la competenza di definire strategie è ancora dei singoli stati, sorgono numerosi contrasti dovuti spesso ad obiettivi di natura differente ed a varie situazioni di congiuntura economica tra i diversi attori. E' il caso delle politiche economiche, dove anche un paese come gli Stati Uniti d'America è a volte costretto a fare i conti con decisioni di altri governi che possono benissimo influenzare il sistema economico-finanziario americano.

Prendiamo spunto dalla quotazione dell'euro. Il 28 novembre 2003 l'euro, la valuta comune dei paesi dell'Unione Europea che l'hanno adottata, ha toccato il valore di 1,20 \$ per la prima volta nella sua storia. Il mercoledì successivo aveva già toccato il valore pari ad 1,21 \$. Il 26 ottobre 2004 oscillava intorno alla quota di 1,28 \$. Dopo essere stato introdotto ad un tasso pari ad 1,17 nel 1999, la valuta europea era scivolata anche a 0,83 \$. Tuttavia, la

debolezza dell'euro non era dovuta ad una propria debolezza congenita. Piuttosto, essa rifletteva l'inusuale forza del dollaro.

Variazioni tanto ampie non sono comunque di entità paragonabile a quelle fatte registrare da vari indicatori delle economie reali di USA ed UE, come i differenziali di crescita economica o l'andamento dei saldi commerciali con l'estero, anche se in parte riconducibili ovviamente anche ad essi.

La discesa del dollaro è dovuta principalmente al fatto che la domanda estera di prodotti americani è nettamente inferiore alla domanda statunitense di beni di produzione stranieri, determinando per gli USA un deficit di parte corrente da finanziare con 2 miliardi di dollari di capitali esteri per ogni giorno lavorativo. Gran parte di questo capitale proviene dall'Europa attraverso l'acquisto di azioni, bonds ed altri titoli americani.

Il dollaro debole costituisce un problema anche per gli esportatori europei. Ciò è particolarmente rilevante poiché questi ultimi sono gli attori principali dell'accenno di ripresa dell'area. Secondo alcuni economisti, l'area dell'euro può probabilmente tollerare una valuta del valore fino a 1,25 \$.<sup>6</sup>

Tuttavia, se la crescita dell'euro può creare problemi agli esportatori, non necessariamente può rappresentare un danno per le economie che utilizzano l'euro. La forza della valuta permette anche il contenimento dell'inflazione che, malgrado la bassa crescita dell'Europa, rimane di poco sopra il tetto del 2% fissato dalla Banca Centrale Europea. Ciò dà la possibilità alla Banca Centrale Europea di tagliare i tassi di interesse e di stimolare la domanda interna.

Non è possibile sostenere che la Banca Centrale Europea sfrutterà queste opportunità. Addirittura in molti prevedono che la Banca Centrale Europea interverrà soltanto per alzare il livello dei tassi. Tuttavia, un incremento del 5% del valore dell'euro è pari ad un punto percentuale di incremento dei tassi di interesse. Per questo motivo, anche a tassi di interesse invariati, le condizioni monetarie dell'area euro si restringono considerevolmente.

D'altra parte, e qui si tratta delle divergenze in tema di politica monetaria, il Giappone ha speso ben oltre 120 miliardi di dollari nel 2003 per contenere la caduta del dollaro contro lo yen, ostacolando il progetto, che secondo molti è proprio dell'amministrazione americana, che mira al mantenimento di un dollaro debole per contenere il deficit del bilancio USA.

---

<sup>6</sup> *The Economist*, 3 dicembre 2003

Anche la Cina ha adottato una decisione controversa optando per un tasso di cambio fisso dello Yuan contro il dollaro.

Tale condizione del sistema finanziario internazionale viene considerata come parte di un grande accordo: l'Asia, con una popolazione caratterizzata in genere da un alto tasso di risparmio, riversa i propri risparmi in attività finanziarie americane e l'America, a sua volta, resta aperta ai prodotti delle industrie asiatiche esportatrici. Questa è per l'America una necessità in quanto consuma più beni di quanti ne produce. Tuttavia, le pressioni protezionistiche da parte del Congresso USA possono far temere che l'America non riesca a mantenere i propri impegni di tale accordo non scritto. In tal caso, le banche centrali asiatiche, i più leali clienti del dollaro, potrebbero optare per incrementare l'utilizzo dell'euro. Questo implicherebbe una pressione quasi insostenibile per il dollaro, e provocherebbe l'aumento dei tassi di interesse americani poiché i capitali asiatici emigrerebbero altrove.

Pur prediligendo un declino stabile del dollaro, le autorità americane devono prestare attenzione. Senza l'intervento delle banche centrali asiatiche il dollaro potrebbe anche trovarsi in caduta libera. In tal senso, la migliore situazione per Washington sarebbe che l'Asia cercasse di contenere, anche senza successo, la caduta del dollaro. L'America auspica infatti che una sufficiente quantità di capitali affluisca nelle attività americane per mantenere i rendimenti (e quindi i tassi di interesse) ad un livello basso, ma non in quantità eccessiva per determinare un apprezzamento del dollaro (che in tal caso peggiorerebbe il deficit commerciale americano). Nei limiti in cui si possa affermare che una "politica del dollaro" esiste, questa appare stabilita principalmente a Tokyo ed a Pechino, non a Washington. D'altra parte, nel caso l'afflusso di capitali asiatici non fosse sufficiente, gli USA avrebbero difficoltà ad acquistare prodotti asiatici. In tal caso per l'Asia, strutturalmente in attivo di parte corrente della bilancia commerciale, sarebbe difficile trovare compratori per i propri prodotti dato che l'Unione Europea è anch'essa soprattutto esportatrice e non dispone allo stato attuale della massa critica di consumatori, presente invece negli USA, in grado di assorbire i prodotti asiatici.

Dal punto di vista delle politiche di intervento a sostegno delle crisi economiche-finanziarie di alcuni paesi il dissenso tra studiosi di economia,



esponenti politici, autorità monetarie e dirigenti di istituzioni finanziarie internazionali è ancora più netto.

Il caso dell'Argentina è emblematico a tal proposito. Diversamente dalla gran parte dei rapporti economici e di previsioni pubblicati sulla crisi argentina, il paese sudamericano era in grado di recuperare abbastanza rapidamente senza subire un'ulteriore contrazione dell'economia. L'Argentina, nel marzo 2002, si trovava in attivo sia nel bilancio pubblico sia nella bilancia commerciale con l'estero, i pagamenti di interessi a parte. Occorreva una moratoria sui pagamenti del proprio debito, ancor più di un aiuto dall'esterno.<sup>7</sup>

Dato che dal 1993 al 2000 la percentuale di spesa pubblica sul Pil (esclusi gli interessi) è rimasta sostanzialmente invariata in Argentina, si può dire che la crisi argentina è dipesa soprattutto dalla dinamica dei tassi di interesse.

Il peso argentino era legato al dollaro da un tasso di cambio fisso ed una serie di rialzi dei tassi di interesse decisi della Federal Reserve americana, che a partire dal febbraio 1994 portarono il livello dal 3% al 6%, sono stati un duro colpo per l'economia argentina. Si era diffusa l'opinione che una svalutazione sarebbe stata imminente e così anche il rischio di default a causa del maggior onere sugli interessi.

Le paure si erano moltiplicate nel dicembre 1994 quando il Messico decise di svalutare il peso determinando una recessione in Argentina. L'economia aveva recuperato nel 1996 ma solo temporaneamente. La crisi economica dell'Asia dell'agosto 1997 si era estesa a Russia e Brasile. Il crollo della valuta brasiliana del 1998 ha determinato una lunga depressione, una inevitabile svalutazione, e l'insolvenza sul debito pubblico.

L'Argentina è stata così vittima della globalizzazione economica e finanziaria e di alcune cattive politiche, in particolare quella che aveva previsto di legare il peso al dollaro. Tali politiche erano state supportate dal Fondo Monetario Internazionale. Ciò risulta grave se si considera anche il fatto che tra il 1991, anno della decisione di legare il peso al dollaro, ed il 2002, il Fondo ha inviato ben 50 missioni in Argentina.<sup>8</sup> Il FMI ha fatto anche l'errore, per molti, di

---

<sup>7</sup> Mark Wesibrot (Co-Director of Center of Economic and Policy Research), *IMF Playing Fire in Argentina*, Focus On the Global South, March 2002

<sup>8</sup> *The Economist*, 5 marzo 2004

insistere su ulteriori tagli della spesa pubblica, in un momento in cui l'economia andava stimolata e nonostante il bilancio argentino non fosse in situazione di gravità, esclusi gli interessi.

Il governo del presidente Duhalde propose un ragionevole programma di rilancio dell'economia con le società petrolifere (grandemente avvantaggiate dalla svalutazione) che avrebbero subito una maggiore imposizione fiscale, ed il pagamento degli interessi sul debito estero sarebbe stato sospeso.

Il FMI è comunque un finanziatore che richiede il rientro dei propri capitali prestati, ed ha imposto una severa austerità all'Argentina. Tale austerità, che ha inciso sul bilancio pubblico, non ha aiutato il paese. Al contrario, la decisione della Malesia di opporsi al FMI su alcune richieste di rigore di bilancio si è rivelata alla fine corretta.

In genere, le opinioni sull'operato del fondo risultano discordanti. Vi sono divergenze sull'ammontare delle somme da finanziare, sull'imposizione di austerità o stimolo fiscale. Anche nell'ambito della stessa amministrazione Bush vi sono contraddizioni: il governo USA si dichiara in teoria contrario ad estesi piani di intervento del Fondo, ma ha poi spinto per alcuni dei maggiori interventi poi realizzati come nel caso della Turchia e del Brasile.

Un maggior grado di coordinamento tra le politiche economiche dei vari paesi ed una gestione più democratica delle crisi da parte delle istituzioni internazionali sono certamente auspicabili perchè la situazione economica mondiale risulti il più possibile stabile. Restano, ovviamente, profonde differenze sui metodi da adottare data la diversità degli approcci scientifici ed anche ideologici sul tema. Anche la gestione delle istituzioni internazionali deve andare più incontro alle esigenze delle popolazioni, come il caso dell'Argentina dimostra.

Diversamente, è anche opportuno operare una riflessione sulla crisi di legittimità del capitalismo e sulla crisi di fiducia a quest'ultima associata.

Il problema della disoccupazione giovanile descrive bene i problemi dell'attuale fase di sviluppo economico. Esso, forse, racchiude in sé una maggiore difficoltà dell'economia di mercato rispetto al passato nel generare possibilità di impiego. Nonostante il FMI ha indicato una crescita dell'economia mondiale superiore al 2% nel 2003<sup>9</sup>, la disoccupazione giovanile ha raggiunto negli ultimi dieci anni il livello record di 88 milioni di individui. I giovani, inoltre,

---

<sup>9</sup> FMI, *World Economic Outlook*, Settembre 2003

rappresentano oltre 130 milioni dei 550 milioni di individui costretti a vivere con non più di un dollaro al giorno. Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, dimezzare il tasso di disoccupazione giovanile aggiungerebbe un 4% alla crescita economica mondiale dell'anno 2003.<sup>10</sup> Secondo l'OIL, inoltre, la difficoltà di trovare un lavoro rende i giovani più esposti a discriminazioni sulla base di sesso, età e classe sociale di appartenenza.

Resta da verificare, tuttavia, quali sono i reali ostacoli alla definizione di tali piani di azione da parte dei paesi, e riflettere su alcuni limiti dell'economia di mercato nel creare occupazione anche in fasi congiunturali di crescita.

---

<sup>10</sup> OIL, *Global Employment Trends for Youth 2004*, 2004