

La questione del conflitto fra sovranità economiche

di Franco Bruni, Docente Ordinario Università Bocconi, Dipartimento di Economia e Vice-Presidente ISPI

Globalizzazione e interdipendenza

La globalizzazione dell'economia ha fatto sentire con più intensità il problema del conflitto di sovranità nel campo delle politiche economiche.

Il "conflitto" nasce dall'interdipendenza. La globalizzazione aumenta l'interdipendenza fra le economie. L'intensificarsi del commercio internazionale, l'infittirsi dei rapporti finanziari globali, l'accrescersi della mobilità delle persone, dei capitali e delle opportunità di iniziative imprenditoriali che travalicano i confini nazionali, comportano maggior interdipendenza. Le politiche economiche di ciascun Paese diffondono i loro effetti sul resto del mondo. Per converso, ogni Paese risente maggiormente delle decisioni prese altrove. Diviene più evidente il fatto che, in un certo senso, "siamo tutti sulla stessa barca". Se ci sono più nocchieri, ciascuno preoccupato di pilotare solo nell'interesse della propria gente, la navigazione è difficile e instabile.

E' facile fare esempi. Un governo che riduce le imposte attira persone, capitali, imprese da altri Paesi. I quali, nel decidere le proprie imposte, devono tenerne conto. C'è il rischio di una concorrenza a chi tassa meno, che compromette i bilanci di tutti i governi che non possono comprimere altrettanto la spesa. Se il mercato del lavoro di un Paese è regolato poco e male e permette lo sfruttamento di mano d'opera senza sistemi di welfare adeguati, i costi di produzione sono più bassi in quel Paese, che appare più competitivo: ma il suo vantaggio è artificioso e insostenibile nel tempo, mentre procura altrove disoccupazione e causa migrazioni di persone e imprese troppo celeri e destabilizzanti. Se l'attività bancaria di un Paese è vigilata con minor prudenza che altrove, in quel Paese si accumulano rischi finanziari che, a un certo punto, danno luogo a disastri, il cui costo grava anche sui Paesi che, collegati con relazioni bancarie e commerciali, non possono sottrarsi ai guai prodotti dal malgoverno del Paese imprudente.

L'interdipendenza fra le economie mondiali è avvertita dai governanti e dai mercati con chiarezza anche quando non viene affrontata con la dovuta cooperazione. Fra gli esempi più recenti e convincenti vi è quello dell'interdipendenza transatlantica, fra la congiuntura economico-finanziaria degli Usa e dell'Ue. La crisi finanziaria europea è stata spesso apostrofata nel 2012 dal governo americano come una minaccia per l'economia Usa, in un anno elettorale dove conveniva particolarmente veder migliorare la congiuntura. Affrontate la crisi europea con maggior decisione - ci è stato chiesto d'oltre Atlantico - altrimenti anche da noi l'occupazione, la finanza e ... le elezioni, andranno peggio. Ma contemporaneamente diventava drammatica l'urgenza di aggiustare l'enorme deficit della finanza pubblica americana: senza aggiustamento l'economia e la finanza Usa avrebbero subito un grave danno che si sarebbe riflesso sul resto del mondo, soprattutto sull'Europa. L'Ue ha espresso il suo interesse perché le autorità Usa provvedessero in tempo; ma sono stati soprattutto i mercati a sottolineare l'interdipendenza: è stato sorprendente vedere come le borse azionarie europee, che pure avevano tante preoccupazioni con le loro economie, risentissero giorno per giorno dell'andamento del dibattito fra i partiti politici americani per accordarsi sulla correzione del bilancio federale: quando l'accordo pareva più probabile le borse europee salivano e viceversa.

Cooperazione e conflitto

Nonostante l'interdipendenza transatlantica sia così evidente, le sedi e le regole per cooperare e decidere insieme, in modo da tener conto degli effetti reciproci delle decisioni altrui, sono inadeguate e poco si fa per adeguarle. Dopo lo scoppio della grande crisi finanziaria del 2008 era stato rafforzato il cosiddetto "Gruppo dei 20", una sede di concertazione fra le maggiori economie del mondo. Sembrava sulla buona strada ma è bastato che l'allarme della crisi mondiale si attenuasse per veder riemergere ostacoli ai lavori del G20. Persino il fronte più delicato, quello delle regole bancarie e finanziarie, dov'era emersa improvvisa l'insufficiente cooperazione globale con lo scoppio della crisi, si è inceppato: non ci si è saputi accordare per adottare insieme nuove regole comuni e farle rispettare con un controllo sovranazionale.

Al posto della cooperazione sono anzi emersi elementi di "conflitto". Per esempio nell'ambito dei commerci internazionali dove, anziché accelerare la riduzione controllata delle tariffe, dei dazi, dei sussidi, delle regole che proteggono le produzioni nazionali a svantaggio di quelle estere, sono state elevate nuove barriere commerciali più o meno esplicite; l'evoluzione del Wto, l'organizzazione che presiede al governo del commercio mondiale, si è inceppata; il protezionismo è tornato a frenare lo sviluppo equilibrato e salutare degli scambi internazionali, che è un elemento indispensabile per rilanciare la crescita della produzione e dell'occupazione, per stimolare l'innovazione e consentire il contenimento dei costi tramite le economie di scala, per ridistribuire le produzioni nel mondo a seconda della dotazione di risorse delle sue diverse regioni, dei loro vantaggi naturali e delle loro vocazioni economiche, politiche e culturali.

E' paradossale come, a volte, il protezionismo viene chiesto proprio per non appiattire il mondo su un modello economico indifferenziato, per consentire a ciascun Paese di mantenere le proprie specificità e tradizioni senza rincorrere una crescita globale anonima. E' un ragionamento sbagliato, per due ragioni. Innanzitutto perché le vere vocazioni regionali e nazionali emergono solo con l'integrazione economica e commerciale: in un mondo segmentato da barriere commerciali e finanziarie, le specificità regionali e nazionali sono artificiali e fragili: il prodotto che mostra l'eccellenza di una regione in un certo settore non trova un mercato di dimensione sufficiente per manifestare le sue potenzialità raggiungendo a condizioni convenienti chi lo può apprezzare, domandare e consumare. In secondo luogo, la globalizzazione è in parte inevitabile ed è selvaggia e irrispettosa delle geografie politico-culturali quando è costretta a travolgere gli ostacoli di un mondo che non l'accetta e non sa affrontarla sviluppando capacità di governo sovranazionale. Senza un governo dell'integrazione essa non si ferma: si distorce, diventa qualitativamente peggiore, accentua i conflitti di sovranità e con essi l'instabilità e la debolezza dello sviluppo economico e civile.

Un altro fronte di conflitto è divenuto quello monetario, dove si parla esplicitamente di "guerra fra le monete", per indicare la tendenza delle politiche monetarie nazionali a stimolare le rispettive economie senza riguardo al governo della liquidità e del credito mondiale, favorendo il deprezzamento delle rispettive valute nell'illusione di aiutare la competitività delle produzioni nazionali nel mercato mondiale, senza tener conto che i deprezzamenti si rincorrono e si neutralizzano reciprocamente, causando solo disordine nei mercati delle monete e delle merci. In campo monetario la concertazione mondiale non è nemmeno fra gli obiettivi più formali e retorici dei vertici internazionali: può sembrare incredibile, ma non esiste, al momento, un programma internazionale che

abbia l'obiettivo di coordinare le politiche monetarie e tener stabili i tassi di cambio. Il conflitto fra le sovranità monetarie non ha nemmeno più un chiaro arbitro nel Fondo Monetario Internazionale (Fmi), creato settant'anni fa per governare un regime di cambi stabili.

La cooperazione nel dopoguerra

La gestione dell'interdipendenza economica internazionale, dei potenziali conflitti di sovranità delle politiche economiche, la costruzione di regole e istituzioni che facilitino un'integrazione ben governata delle produzioni e dei commerci, non sono questioni nuove, anche se negli ultimi tempi la loro importanza si è accentuata. Un periodo interessante è stato il secondo dopoguerra, quando la tragedia del conflitto che si era concluso e la solidarietà che nasceva in "occidente" dalla nuova, radicale e pericolosa divisione politica ed economica del mondo in due blocchi, generavano un clima di consapevolezza delle interdipendenze (che pure, allora erano molto contenute rispetto ad oggi) e di cooperazione concreta e innovativa, che ha facilitato la ricostruzione, una crescita celere, la diffusione di maggior benessere in una larga parte del mondo.

La cooperazione si è appoggiata a istituzioni ambiziose e innovative, come il Fmi, la Banca Mondiale, ciò che oggi è diventata l'Organizzazione Mondiale del Commercio (Wto), l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Ocse), e altri ancora. Rispetto ad oggi, nei decenni del dopoguerra il coordinamento era facilitato dalla leadership naturale del Paese vincitore e indiscutibilmente più grande e forte degli altri, gli Usa, che perseguivano i propri interessi con la consapevolezza di quanto essi dipendessero dal buon governo del resto dell'"occidente". Col tempo questa consapevolezza si è affievolita, insieme al ridursi della distanza fra lo sviluppo economico e civile degli Usa e di molti altri Paesi.

Fra gli aspetti più importanti del clima cooperativo del dopoguerra vi fu l'avvio dell'integrazione economico-politica dell'Europa, dalle cui fratture la tremenda guerra era sorta. Il progetto è divenuto via via più ambizioso e inclusivo, è andato articolandosi e, lungo i decenni, ha dato luogo a ciò che oggi si chiamano Unione europea (Ue) ed Eurozona.

Sovranità economiche nell'Ue

In Europa la questione dell'interdipendenza e del conflitto di sovranità si presenta con particolare coerenza. Si presenta con aspetti peculiari della storia, delle tradizioni e delle istituzioni della regione europea del mondo. Ma ha anche aspetti interessanti per la prospettiva globale della questione: il processo di integrazione europea è un "laboratorio" prezioso per la cooperazione mondiale.

Con la crisi globale dell'ultimo quinquennio e, in particolare, con la crisi dei debiti pubblici e delle banche europee emersa nel 2010, il processo di integrazione europea è stato messo a dura prova. I periodi di difficoltà hanno due effetti opposti: da un lato rendono la cooperazione più preziosa e urgente, dall'altro generano tentazioni di chiusura, ostilità e nazionalismo. Nel complesso si può dire che il risultato netto sia positivo: nonostante contrasti e ritardi preoccupanti, la consapevolezza dell'interdipendenza è nettamente aumentata e le istituzioni europee si sono rafforzate. Anche la moneta unica, adottata dalla maggior parte dei paesi dell'Ue, pare resistere alle disordinate tensioni della crisi e agli attacchi speculativi: la Banca Centrale Europea, che la crea e la regola, è divenuta più forte e autorevole.

Il 2012 si è concluso con l'approvazione di un progetto di medio-lungo termine sorprendente per lungimiranza e coraggio, steso dalle massime autorità comunitarie, basato su quattro pilastri. E' previsto che, in alcuni anni, si realizzino: (i) l'unificazione dei sistemi di regolazione e vigilanza di banche e finanza; (ii) forme di unificazione fiscale, cogestione dei bilanci e condivisione dei debiti pubblici; (iii) l'accentramento delle principali strategie che guidano le politiche economiche e le riforme strutturali nazionali; (iv) nuovi metodi e istituti per accrescere la legittimazione democratica dei poteri centrali dell'Ue e dell'Eurozona.

Restano però sul tavolo polemiche che presentano l'integrazione europea come un processo conflittuale, dove poteri centrali inadeguatamente legittimati e troppo influenzati dagli interessi nazionali dei Paesi più potenti, invadono il campo di legittime sovranità nazionali, senza con ciò migliorare il benessere comunitario. A volte queste argomentazioni trovano appoggio nel modo disordinato, esitante e per certi versi inefficiente, con cui l'Ue procede nell'integrazione. Altre volte le critiche all'integrazione provengono con evidenza dai rappresentanti di interessi speciali, contrastanti con quelli collettivi dell'Europa, spesso di gruppi influenti ma abbastanza ristretti da non configurare nemmeno interessi "nazionali": l'unificazione più spinta depotenzerebbe le lobby che difendono questo genere di interessi, esaltando quelli comuni. Le polemiche sono alimentate anche dal tentativo, da parte di classi politiche nazionali deboli, di scaricare sull'Europa le colpe dei problemi che esse non sanno affrontare, con un atteggiamento che viene spesso definito "populistico" perché cerca consenso con drastiche e illusorie semplificazioni del problema dell'articolazione della sovranità economica in un mondo sempre più integrato e soggetto alla sfida di continui cambiamenti tecnologici, demografici, politici e culturali.

Si tratta invece di un problema difficile, da affrontare cercando di trasformare il conflitto di sovranità in sforzo di cooperazione, nella convinzione che l'insieme degli interessi collettivi transnazionali è crescente e che è possibile e sensato perseguire gli interessi nazionali solo se li si inquadra nella cornice di quelli sovranazionali. Trovare la soluzione richiede la fatica della riflessione e il coraggio della sperimentazione, soprattutto da parte dei giovani che si avviano ad assumere responsabilità nel mondo di domani. E' dannoso cercare soluzioni troppo semplici.

Non è vero, per esempio, che il governo internazionale sarebbe ottimizzato accentrando tutti i poteri a livello sovranazionale; gli stessi Stati nazionali hanno il problema di decentrare, nei modi e nella misura giusta, la sovranità da lasciare agli enti locali subnazionali. La cosiddetta "sussidiarietà", che è anche un principio della costruzione europea, vuole che i livelli di sovranità più accentrati subentrino solo là dove l'esercizio più decentrato della sovranità non si riveli adeguato. E' vero che questa inadeguatezza dei livelli di sovranità decentrati diviene sempre più evidente, nei confronti di un numero crescente di decisioni, in ambiti dove l'interdipendenza di fa più intensa. Ma il principio della sussidiarietà deve rimanere e va ricercata una distribuzione armonica delle sovranità e delle responsabilità, fra i livelli locale, nazionale, europeo, globale. L'Ue, anche se con passo a volte incerto e controverso, è incamminata sulla strada di questa ricerca.

Un esempio molto specifico ma importante è quello del progetto europeo di medio-lungo termine varato nel 2012, al quale si è accennato più sopra. In esso si afferma chiaramente che, se le strategie di riforma strutturale (dalla sanità alla giustizia, dalla scuola alla ricerca, da alcune caratteristiche dei sistemi di tasse e tariffe ai meccanismi

per autorizzare le più varie attività economiche, dalle regole ecologiche ai disegni delle infrastrutture territoriali, e così via) vanno decise insieme, centralmente, a livello europeo, e insieme fatte rispettare dagli Stati membri, i processi specifici di riforma che ne derivano devono essere “posseduti” (traduzione letterale del più efficace termine inglese “owned”) con convinzione dai singoli Paesi membri e realizzati nei dettagli appropriati per ciascuno di loro.

L’articolazione della sovranità economica su più livelli politico-territoriali è un tema affascinante: la prospettiva del “conflitto” riflette, purtroppo, un modo di intendere il tema che è oggi piuttosto diffuso. E’ un modo che va superato, soprattutto da nuove generazioni che nasceranno già più consapevoli delle fittissime interdipendenze che rendono il mondo più ricco, insieme, di complessità e di opportunità.

Parole-chiave

- Globalizzazione
- Interdipendenza
- Cooperazione
- Conflitto
- Commercio internazionale
- Guerra tra le monete
- Integrazione regione europea
- Sussidiarietà
- Progetto europeo del 2012 di medio-lungo termine