

Economia politica della riforma ed ordine economico internazionale

1. L'economia politica della riforma. - 2. La proposta di un Nuovo Ordine Economico Internazionale negli anni settanta. - 3. Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo. - 4. Le cause del disordine economico mondiale. - 5. L'estroversione delle economie dominanti. - 6 Una proposta di Paul Streeten: l'International Investment Trust. - 7. Ostacoli incontrati dalla proposta. - 8. L'analisi dell'occupazione come applicazione dell'economia politica della riforma, nel contesto dei problemi dell'ordine economico internazionale. - 9. L'anarchia internazionale e l'economia politica della riforma. - 10. Ancora sull'integrazione economica europea. La filosofia del "vantaggio competitivo". L'integrazione come un insieme di politiche regionali a vantaggio delle regioni più forti. - 11. Conseguenze per l'Italia. - 12. Modalità per l'inserimento di un'area periferica in un processo di integrazione economica.

1. Con l'espressione economia politica della riforma si deve intendere un insieme di accorgimenti, analisi, metodi, istituzioni e politiche che possano promuovere una convergenza collettiva verso obiettivi desiderati di politica economica. Lo sviluppo non equilibrato che abbiamo esaminato in questo studio significa tendenza dell'economia a una crescita meramente quantitativa senza un fine umano e sociale identificabile come ragionevole. Questa tendenza all'espansione incontrollata genera, nelle aree ricche, una società di massa dominata dalla competizione e dall'alienazione e, nelle aree povere, "masse di esclusione" i cui stessi tentativi di inseguimento del "progresso" non fanno che aggravare disarticolazione ed emarginazione. Nei periodi di recessione o depressione può sembrare che, anche per le aree ricche, i problemi preminenti tornino ad essere quelli dell'incremento del prodotto e dell'occupazione. Ma la macchina economica così ricaricata, senza modificazioni strutturali, originerà nuove turbolenze di energia destrutturante, una volta riportata a pieno re-

gime. Bisogna perciò affrontare il problema della riforma anche e soprattutto durante le crisi.

Sono frequenti nella politica economica situazioni in cui si sa abbastanza bene quello che dovrebbe essere fatto, ma non si sa come ottenere una coordinazione degli sforzi per giungere a dei risultati effettivi. È per questo che l'economia politica della riforma si interessa a contrattazioni, patti, alleanze, coalizioni, compromessi, indennizzi e riconciliazioni fra interessi in conflitto. Già in uno studio del '58 Paul Streeten aveva sostenuto che l'analisi della società deve considerare le intenzioni e i progetti di individui e di gruppi come la parte più importante dei suoi dati, perché noi non possiamo prevedere quel che è probabile avvenga in una determinata situazione, se non sappiamo quello che certe persone hanno intenzione di fare in questa situazione e quale possibilità di successo ha la loro azione¹. L'analisi dovrebbe così prendere le mosse da concrete valutazioni in situazioni storiche concrete, o che potrebbero eventualmente insorgere, e dagli atteggiamenti che le riflettono. Si può aggiungere che, se è vero che si pongono problemi complessi in questa individuazione dei valori –come ho presupposto in questo studio e come spero di aver dimostrato–, occorre un approccio particolare a ciò che ho chiamato la selezione naturale delle idee sociali, in modo da farne sprigionare, se possibile, un contributo all'orientamento di una ricerca.

Si tratta di una trascurata area di studio (specie in confronto alla letteratura dedicata alle malefatte del settore pubblico), che si occupa del modo di costruire una base politica per la riforma; di imbrigliare, mobilitare, incanalare la volontà politica nella direzione di un obiettivo desiderato². È un approccio pragmatico ai problemi dell'azione pubblica, che rifiuta di vedere nello Stato il male o il bene assoluto e considera, comunque, anche altre forme di iniziative nell'interesse pubblico.

Streeten si oppone alla concezione dell'economia quale scienza che si occupa dei soli mezzi, al modo di una tecnica ingegneristica. Nella prospettiva generale che è prevalsa fino agli anni trenta –e si è in parte riprodotta negli anni cinquanta e sessanta, e ancora dura– vi era sempre un fossato invalicabile tra il mondo dei fini e il mondo dei mezzi. Il mondo dei fini era riservato alla discussione dei principi e degli obiettivi e il mondo dei mezzi, dominato dalla ricerca implacabile dell'*one best way*,

¹ P. P. STREETEN, 1966.

² P. P. STREETEN, 1994, pp. 70-74.

era abbandonato agli ingegneri³. In economia, questa prospettiva si esprime nella nota formula che è stata discussa e confutata, secondo cui essa deve essere intesa come una scienza che ha soltanto il compito di discutere “scientificamente” se i mezzi siano o non appropriati. Una separazione così radicale tra fini e mezzi rende estremamente difficile una visione realistica dei fattori umani nell’azione. Negli studi sulle istituzioni pubbliche la stessa prospettiva –che possiamo chiamare tecnocratica– si manifestava nella ricerca di chi ha il diritto o dovrebbe avere il diritto di prendere questa o quella decisione, cioè nell’analisi delle sole strutture formali. Ma i governi –osserva Streeten– non sono monolitici, né impenetrabili alle pressioni esterne; l’ostacolo alle “politiche corrette” non è stupidità né avidità, né soltanto ignoranza né soltanto il condizionamento politico. Vi sono ampie aree in cui una migliore analisi e un miglior senso della direzione sarebbero di aiuto, così come vi sono altre aree in cui è piuttosto chiaro cosa dovrebbe essere fatto, ma degli interessi costituiti (economici, politici, professionali) impediscono che ciò avvenga⁴.

2. Il tema del Nuovo Ordine Economico Internazionale rappresenta un interessante campo per esaminare le possibilità di applicazione dei principi dell’economia politica della riforma e facilitarne la comprensione e l’approfondimento. Proprio perché il tema è passato di moda è opportuno tornare su di esso, come antidoto al generale clima di evasione o di scoraggiamento.

Il NOEI (o, secondo la sigla in inglese, NIEO) è –o almeno è stato– una richiesta di revisione, a favore dei paesi più poveri del mondo, delle regole e istituzioni, che governano le relazioni fra nazioni sovrane. In quanto tale, esso ha comportato questioni di contrattazioni, coalizioni e riconciliazioni fra interessi in conflitto, propri dell’economia politica della riforma. Il NIEO ha avuto a che fare con l’elaborazione di un quadro di riferimento di istituzioni, processi e regole che avrebbero dovuto correggere ciò che i paesi in ritardo economico consideravano e considerano le disfunzioni del sistema, rivolte contro di loro. Queste disfunzioni vengono identificate, fra l’altro, con la struttura di certi mercati, dove pochi grandi e potenti compratori si trovano di fronte molti deboli venditori, per di più in competizione fra loro; con la struttura delle tariffe e con la

³ M. CROZIER, 1965.

⁴ P. P. STREETEN, 1989 *, pp. 47-52.

natura delle imprese integrate verticalmente che discriminano contro la produzione nelle aree povere; con la discriminazione riguardo l'accesso ai mercati dei capitali, e alla conoscenza; con le attuali regolamentazioni dei brevetti; con la pressione della moderna tecnologia; col potere delle multinazionali; e con gli accordi monetari internazionali⁵. Questo sforzo era lo sbocco istituzionale della protesta che si era accesa fra la fine degli anni sessanta e la metà degli anni settanta. Quando il NIEO prese forma, nel corso degli anni settanta, come un'alternativa alla politica di aiuto per lo sviluppo, che aveva avuto corso negli anni cinquanta e sessanta, era già scomparsa la relativa semplicità che aveva contrassegnato questa materia in quegli anni. Allora, vi era stata una percezione prevalente dei problemi di crescita dei paesi poveri, centrata su vincoli e ostacoli (specialmente la mancanza di capitale), la rimozione dei quali avrebbe liberato forze originanti un movimento verso più alti redditi. Nozioni, come quelle di crescita bilanciata (Nurkse), di "minimo sforzo critico", di Grande Spinta (Rosenstein Rodan), di polo di sviluppo (Perroux), erano le idee-guida per le politiche che venivano realizzate.

Questa relativa semplicità si spiega essenzialmente col fatto che, nelle condizioni proprie del tempo, l'attenzione poteva concentrarsi, come detto, sugli obiettivi da raggiungere, considerando il problema dei mezzi come relativamente scontato. L'aiuto per lo sviluppo era nato, infatti, attingendo soprattutto all'esperienza di assistenza finanziaria Usa per la ricostruzione (Piano Marshall), nei paesi europei sconvolti dalla guerra. La Guerra Fredda era stata, poi, un potente stimolo per tentare di dare applicazione ai principi di uguaglianza internazionale, proclamati dagli Alleati durante la guerra per motivi propagandistici. Ed il conseguimento dell'indipendenza, da parte di un gran numero di nazioni, dopo la seconda guerra mondiale, significava che esistevano ora forze politiche che premevano in quella stessa direzione⁶.

A queste circostanze specifiche bisogna aggiungere il clima dominante del tempo. Era influente, nei paesi più potenti, una mentalità tecnocratica che vede una soluzione razionale per ogni problema ed è poco incline a considerare la questione dei "mezzi", vale a dire la *resistenza* dei fattori umani. Si può comprendere, pertanto, come gli economisti dello sviluppo si concentrassero su infrastrutture, razionalizzazioni agricole,

⁵ P. P. STREETEN, 1981; G. de BERNIS, 1987.

⁶ G. MYRDAL, 1975.

industrializzazione etc., sottovalutando o trascurando spesso gli aspetti umani e politici (incluso il problema del potere) dei cambiamenti che si provocavano⁷. Ma, nonostante questi limiti, la percezione prevalente dei problemi di crescita dei paesi poveri, negli anni cinquanta e sessanta, aveva il merito di offrire una singola prospettiva, abbastanza ragionevole nel suo insieme, e di rendere possibile l'azione.

“La discussione è cominciata negli anni cinquanta –ha scritto di recente Paul Streeten–, influenzata da Arthur Lewis ed altri che davano rilievo alla crescita economica come alla chiave per l'eliminazione della povertà. Persino a questo stadio iniziale, per gli economisti e i pianificatori dello sviluppo sensibili era del tutto chiaro (diversamente da ciò che oggi si dice a mo' di caricatura del pensiero passato) che la crescita economica non è un fine in se stessa, ma un criterio di prestazione. Arthur Lewis definì l'obiettivo dello sviluppo come l'ampliamento delle nostre possibilità di scelta, esattamente come fanno oggi i Rapporti sullo sviluppo umano del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP).”⁸

3. In effetti, i primi anni di esperienza dell'economia dello sviluppo furono un eccitante periodo di fermento intellettuale. Numerose importanti idee presero forma non soltanto sui temi del “sottosviluppo” e della crescita, ma anche su alcuni degli stessi fondamenti dell'economia politica. Vennero fatte oggetto di studio le forze squilibranti che accrescono i divari economici fra aree diverse nelle relazioni economiche internazionali e interregionali. All'analisi keynesiana della disoccupazione frizionale si sostituì o accompagnò quella della disoccupazione strutturale. I problemi dell'efficienza statica e dell'assegnazione statica delle risorse (secondo il loro significato corrente di cui si è vista la debolezza) furono soppiantati da quelli della crescita equilibrata e non equilibrata. E infine i temi dei prezzi e della distribuzione del reddito, centrali nell'analisi economica tradizionale, passarono in secondo piano, pur senza essere abbandonati, rispetto a quelli dello sviluppo e della pianificazione dello sviluppo. Questa revisione conteneva, in embrione, una visione dell'economia politica forse più importante –punto che è sfuggito– nell'indicare implicitamente generalizzazioni di un tipo nuovo sul significato del pro-

⁷ A. O. HIRSCHMAN, 1983, pp. 213-214.

⁸ P. P. STREETEN, 1995, pg. 1. Cfr. anche cap. XIV, 4.

cesso economico, che non nell'offrire soluzioni vere e proprie per i problemi del sottosviluppo (sebbene gli spunti illuminanti non manchino).

Se il significato dello sviluppo poteva essere dato relativamente per scontato, ciò non era dovuto soltanto all'evidenza del problema, al fatto che il riflettore dell'opinione pubblica era stato puntato su di esso; ma anche ad altre condizioni che determinavano stabilità di prospettive e assicuravano il consenso. Vigeva nelle relazioni internazionali, sia pure con le tensioni della Guerra Fredda, la "*Pax Americana*". Gli accordi di Bretton Woods del 1944 fecero del dollaro la valuta di riferimento mondiale e il tasso fisso di cambio nei confronti del dollaro assicurò stabilità al commercio mondiale. Sotto l'ombrello atomico si organizzarono alleanze militari che vedevano l'egemonia degli Stati Uniti. Il sistema del nuovo "stato industriale" si estendeva a tutto il mondo industrializzato. Fin dal dopoguerra, il Piano Marshall, l'aiuto per la ricostruzione e gli investimenti diretti a lungo termine delle multinazionali avevano moltiplicato i legami fra gli Usa e gli altri paesi industrializzati, dando luogo ad un vasto consenso, che si estendeva anche ai settori operai.

L'identificazione dello sviluppo con la crescita del reddito e con la formazione di capitale non dava dunque luogo a serie critiche (se si eccettua una minoranza intellettuale); e si può comprendere come gli economisti che si occupavano di sottosviluppo si concentrassero su infrastrutture, razionalizzazioni agricole, industrializzazione, poli di sviluppo etc., sottovalutando o trascurando spesso gli aspetti umani dei cambiamenti che si provocavano: in fondo, il clima non era diverso nei paesi industrializzati. Del resto, le spinte che avevano prodotto un clima di opinione favorevole alle politiche di sviluppo erano abbastanza generiche, come avviene in questi casi, da non permettere di considerare tutti gli aspetti che emersero successivamente –anche se critiche si ebbero fin dall'inizio, come quando Baran cercò di dimostrare che la struttura del potere nei paesi economicamente sotto-sviluppati impediva un investimento adeguato e produttivo.

Come ha scritto Paul Streeten, "le economie capitalistiche e miste dell'Occidente, e specialmente degli Usa, e l'economia pianificata dell'Unione Sovietica si trovarono in lizza per guadagnarsi amici e per influenzare la gente, mostrando che le loro prestazioni economiche erano superiori, sbandierando i propri rispettivi regimi come ideali degni di es-

sere imitati e concedendo aiuti per lo sviluppo”⁹. L’esperienza del Piano Marshall aveva, inoltre, abituato all’idea che una politica di aiuti sul piano internazionale era economicamente giustificata e politicamente produttiva. I membri delle Nazioni Unite erano aumentati vertiginosamente, e sviluppo e pianificazione per lo sviluppo stavano scritti sulle bandiere dei governi di queste nazioni. Sono gli obiettivi che emergono da vaste mobilitazioni collettive intorno a un’unica –o prevalente– linea d’azione che si impongono, facendo apparire secondario il problema delle risorse umane per realizzarli.

Fu così che gli economisti dello sviluppo si concentrarono sull’obiettivo della crescita. Essi si dedicarono soprattutto a difendere questo obiettivo da possibili critiche di tipo economico. La revisione della teoria del commercio internazionale dimostrò che gli scambi commerciali non bastano ad affrontare i divari economici internazionali e possono perfino aggravarli. Si dimostrò la necessità, e la possibilità, dell’industrializzazione dei paesi poveri. Gli studi sulla crescita equilibrata, e non equilibrata, misero a fuoco gli aspetti strategici dell’industrializzazione, e così via. Nell’ambito di quest’ultima classe di studi emersero i primi contributi di economia politica della riforma. In *La strategia dello sviluppo economico* (1958), Albert Hirschman utilizzava intensivamente l’idea di connessioni (p. es. nella produzione, nel consumo, nell’occupazione) come un modo per spremere al massimo risorse nascoste, disperse o male utilizzate di un’economia sottosviluppata, cioè per mettere in relazione simbiotica il settore sofisticato, organizzato, moderno dell’economia col settore semplice, non organizzato. Idee analoghe, formulate indipendentemente, si trovano in *Unbalanced Growth* di Paul Streeten.

Quale “ricetta” per lo sviluppo economico, come fu purtroppo per lo più considerata, la *Strategia* di Hirschman andava presa con una notevole cautela. Essa era carente per aver sottovalutato tanto gli ostacoli suscitati dallo squilibrio interno delle economie povere, quanto le difficoltà dovute all’inferiorità delle economie in questione rispetto al gruppo dei paesi industrializzati. Poteva in molti casi accadere, come è effettivamente accaduto, che avessero luogo “fughe” di effetti indotti degli investimenti “trainanti” a causa degli “effetti” di polarizzazione esercitati dalle aree economicamente più forti su quelle economicamente più deboli. Inoltre, Paul Streeten ha messo in luce i pericoli di un semplice “pos-

⁹ P. P. STREETEN, 1992, pg. 67.

sibilismo” che trasforma gli errori nell’esecuzione dei progetti in occasioni di apprendimento, le insufficienze di infrastrutture in stimoli per l’azione pubblica, gli eccessi di popolazione in sollecitazioni all’imprenditorialità. Secondo Hirschman, l’analisi dello sviluppo e della crescita economica deve occuparsi del modo in cui vengono mobilitate (o meglio possono esserlo) risorse nascoste, disperse o male utilizzate, piuttosto che di arbitrari modelli di crescita e di modelli di ottimizzazione. Un investimento è, per Hirschman, di per se stesso, indizio di squilibrio, perché non potrebbe aver luogo se tutte le offerte soddisfacessero esattamente tutte le domande, in un sistema economico. Da questa osservazione il passo è breve per considerare, come dovuta allo squilibrio, la persistenza degli investimenti e per vedere l’intero processo di crescita come una sequenza di squilibri. Hirschman dedicò una notevole attenzione alle interdipendenze merceologiche e produttive che concatenano gli investimenti fra loro, conferendo evidenza all’idea che il numero delle ripercussioni di complementarità fra gli investimenti è praticamente illimitato, proprio perché legato ai continui, inevitabili squilibri. L’adattamento a una domanda non soddisfatta, attraverso l’investimento, è sempre, in un certo senso, un più o meno complesso processo di apprendimento. Questo adattamento è più o meno faticoso. Perché esso duri quanto è necessario, bisognerà allora che il ritmo di affaticamento non superi troppo il ritmo di conseguimento dei risultati. Lungo questa falsariga Hirschman integra l’analisi della “complementarità dell’investimento” con quella della capacità di decisione. Una sequenza di investimenti, in cui lo squilibrio dovuto all’eccesso di determinate domande su date offerte, provoca sforzi per ristabilire l’equilibrio, è anch’essa, in qualche modo, un processo di apprendimento. E lo stesso si dica della crescita, intesa nel suo insieme come sequenza di squilibri. In tutti e tre i casi abbiamo infatti ristrutturazioni più o meno stabili di schemi di risposta di fronte alle situazioni. Infine, le politiche pubbliche potevano essere viste come nascenti dalla – e in reazione alla – esperienza dello sviluppo non equilibrato.

In tutto questo era implicito un principio, quello della “mano che nasconde”, esaminato dettagliatamente da Hirschman in una sua opera successiva¹⁰. Il principio in questione asserisce che una sottovalutazione delle difficoltà è riequilibrata da una sottovalutazione delle nostre risposte creative a queste difficoltà. Ma risposte creative presuppongono che vi

¹⁰ A. O. HIRSCHMAN, 1975, cap. I.

siano opportunità su cui esercitare la creatività. E queste possono non esserci. A *Bias for Hope (Un'inclinazione per la speranza)*, può essere, nel caso di Hirschman, almeno in parte derivata da una sottovalutazione delle difficoltà che lo stesso approfondimento della logica delle connessioni, compiuto da questo autore, incoraggia. È vero che la capacità di decisione non può essere considerata una risorsa scarsa, nel senso proprio dell'economia neo-classica, ma ciò non toglie che si debba essere consapevoli dell'esistenza di limiti circa le sue possibilità di accrescimento, mentre Hirschman –notava Streeten– porta l'attenzione su ogni genere di connessioni, senza quasi preoccuparsi d'altro: su connessioni nella produzione, nel consumo, nell'occupazione; su connessioni orizzontali e verticali; su connessioni in avanti, all'indietro, di fianco; su connessioni fiscali, del commercio estero e risparmi/investimenti; su connessioni nell'informazione, tecniche, finanziarie, di approvvigionamento, di localizzazione, di prezzo, fra le decisioni manageriali¹¹.

Ciò non toglie che tutto questo sia stato decisivo per far nascere una economia politica della riforma, che è uno dei grandi meriti di Hirschman. In *Journey towards Progress* Hirschman individuava meccanismi informali di articolazione degli interessi, come p. es. la protesta, quali sostituti funzionali, per le aree marginali, dei meccanismi istituzionali propri delle democrazie rappresentative più efficienti. Uno studio ancora successivo, *Exit, Voice and Loyalty*, tentava una generalizzazione anche più ampia. “Uscita” significa liberarsi da una relazione con una persona o un'organizzazione. Essa è spesso subordinata alla disponibilità di scelta, concorrenza e mercati ben organizzati (settore formale). La “voce” è invece il modo più diretto e più ricco di informazioni per dare l'allarme ai dirigenti. Essa svolge o dovrebbe svolgere un ruolo preminente nelle situazioni in cui l'uscita non è possibile o è difficoltosa e traumatica, e prevale cioè il settore informale¹².

Tuttavia, nel considerare l'operare delle sequenze hirschmaniane –che riassumono la parte più importante del suo contributo– è opportuno soffermarsi più a lungo sugli ostacoli che esse incontrano: prima di tutto quelli che derivano dallo squilibrio esterno. In *Retoriche dell'intransigenza*, del 1991, Hirschman ha così sintetizzato la propria percezione del

¹¹ P. P. STREETEN, 1984, pp. 115-118.

¹² A. O. HIRSCHMAN, [A *Bias for Hope* è il titolo di un'opera di Hirschman sui problemi economici e politici dell'America Latina] 1963; 1982.

passaggio dal sottosviluppo allo sviluppo: “Con i beni capitali e intermedi acquistabili all’estero, sono i ritardatari che, per una volta, hanno potuto passare comodamente, in forza della dinamica della connessione a monte, dagli ultimi stadi produttivi ai precedenti, su su fino alla produzione di beni capitali (quando accade che riescano a spingersi fino a questo punto), mentre i paesi industriali pionieri dovettero spesso produrre simultaneamente tutti gli *inputs* necessari, inclusi i loro propri beni capitali (magari utilizzando metodi artigianali).”¹³

È vero che, secondo uno stile che gli è abbastanza consueto, nella frase successiva, Hirschman smentisce in parte questa affermazione; ma essa corrisponde troppo al grosso di *La strategia* per poter pensare che gli sia sfuggita dalla penna: quindi non solo, secondo Hirschman, realizzare i complessi sistemi ferroviari propri della seconda metà del XIX secolo era più facile che introdurre il telaio meccanico alla fine del XVIII, la siderurgia moderna, la chimica e l’elettricità comportavano meno problemi della fabbrica di spilli di Smith, minori difficoltà di raccolta di capitali, minori problemi organizzativi e così via; ma non vi sarebbero mai state le tensioni dell’industrializzazione tardiva, dalla Germania bismarckiana all’Italia alla Russia zarista e comunista; e, naturalmente, per i paesi extra-europei vi sarebbero stati solo vantaggi sempre più grandi man mano che la tecnologia avanzava verso l’elettronica, l’informatica, i missili, i satelliti etc.! Il fatto che in qualche raro caso la formazione dei legami interni attraverso le connessioni sia più rapida degli effetti destrutturanti esterni o interni non comporta affatto che questi possano essere ignorati come inesistenti. L’amore del paradosso può indurre a considerare i vantaggi piuttosto che gli svantaggi dell’arretratezza: ma abbiamo già visto entro quali limiti e in quali casi quella proposizione è realistica. Molto più frequente, come pure abbiamo già visto, è stata una formazione cumulativa di svantaggi dell’arretratezza. Hirschman aveva del resto ammesso un po’ facilmente in altre occasioni che gli svantaggi dell’arretratezza possono essere preminenti¹⁴. Ma due affermazioni contraddittorie non formano una verità. L’esame dell’instabilità porta piuttosto ad un altro concetto: quello di spiazzamento del vantaggio competitivo.

¹³ A. O. HIRSCHMAN, 1991, pg. 129.

¹⁴ A. O. HIRSCHMAN, 1983, pp. 205-207.

4. Secondo l'analisi della "dominazione" che è stata abbozzata, il disordine economico mondiale non nasce nel "mondo" ma proviene dalla contraddizione dovuta all'accumulazione degli squilibri di ciascuno dei sistemi produttivi che cercano dapprima, in effetti, di evacuarli sul mercato internazionale. Durante la crisi si destabilizzano le due articolazioni del nazionale e dell'internazionale che sono state distinte: l'una interna, l'altra fra sistemi produttivi. Un primo momento è quello dell'apertura delle nazioni le une alle altre, come conseguenza della destrutturazione dei sistemi produttivi, la quale è avvenuta sotto la doppia pressione, da un lato, dell'allentamento dei legami fra la nazione dominante e le nazioni affiliate e, da un altro lato, dell'estroversione dell'economia della nazione dominante. Un secondo momento è, al contrario, quello in cui le nazioni si chiudono su se stesse, cercando di scaricare sugli altri le conseguenze della deflazione. Questo è quanto si è visto durante le crisi nel modo di regolazione, che si sono avute alla fine del XIX secolo e fra le due guerre¹⁵.

Per comprendere l'attuale disordine economico internazionale, è utile ricordare alcune delle funzioni che ogni ordine economico internazionale dovrebbe adempiere. Vi deve essere, primo, una fonte per la generazione di *surplus* di bilancia dei pagamenti. Secondo, devono esistere istituzioni che svolgono le seguenti funzioni finanziarie: 1) convertire questi *surplus* in investimenti di sviluppo a lungo termine su basi commerciali; 2) assicurare prestiti di ultima istanza per fornire liquidità contro eventuali collassi; 3) garantire a fornitori e clienti liquidità internazionale, secondo i bisogni dei flussi internazionali del commercio e dei capitali. Vi deve essere, terzo, la capacità industriale e commerciale di produrre e distribuire i beni capitali e i prodotti intermedi richiesti per l'industrializzazione o altre forme di sviluppo, nei quali i prestiti vengono spesi. E vi deve essere, quarto, il modo di garantire il potere economico, in modo che i contratti vengano fatti rispettare, i diritti di proprietà siano assicurati e la pace mantenuta. Queste quattro funzioni erano state combinate fino all'incirca al 1970 in una singola potenza dominante. Fino al 1914, questa

¹⁵ R. BORRELLY, 1991, pp. 64-83. Il modo di regolazione indica un insieme coerente di procedure sociali di regolazione, le quali si presentano come variabili intermedie tra quelle la cui evoluzione è graduale (evoluzione demografica, tecnologia, dimensioni e localizzazione degli apparati produttivi) e quelle che fluttuano nel breve periodo (prezzi, produzione, etc.). Possono avere un carattere più sociale (organizzazione del lavoro, natura del salario) o anche, talvolta, più istituzionale (la pianificazione indicativa o quel che ne fa le veci, ad esempio). Cfr. G. de BERNIS, 1994 (1991), pg. 116.

potenza era stata la Gran Bretagna, che aveva stabilito un ordine internazionale e sviluppato le aree di recente insediamento europeo in Canada, Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda, Sud Africa, e America Latina sotto la *Pax Britannica*. I *surplus* delle partite correnti erano generati dall'Inghilterra, le istituzioni finanziarie crebbero nella City di Londra; l'oro e la sterlina assicurarono la valuta di riserva per le transazioni monetarie internazionali; la capacità industriale del Nord inglese fornì ferro, acciaio e beni capitali; e la marina militare inglese tenne il mondo sotto controllo. Vi è stato ben poco ordine tra le due guerre mondiali, ma per un quarto di secolo dopo la fine dell'ultima grande guerra, la *Pax Americana* stabilì un ordine internazionale centrato sul dollaro. I *surplus* delle partite correnti ebbero ora origine dagli Stati Uniti. New York rivaleggiò con Londra per le transazioni finanziarie; il dollaro prese il posto della sterlina come valuta mondiale di riserva. La capacità industriale crebbe molto negli Usa e l'esercito americano fece rispettare la *Pax Americana*.¹⁶ Ma dal '70 queste funzioni si sono frammentate, frantumate fra centri differenti, non coordinati. La svalutazione della sterlina nel 1966 fu uno dei segni più chiari di dissesto dell'ordine di Bretton Woods, pochi mesi dopo che il governo francese aveva richiesto agli Stati Uniti il trasferimento alla Francia di una quantità d'oro (di merci), corrispondente ai crediti della Francia. In qualche settimana si assisté ad un rivoluzionamento del regime dei cambi a scala mondiale, poiché i sedici paesi la cui moneta era collegata alla sterlina, l'abbandonarono¹⁷. Per un certo tempo, i *surplus* furono generati da pochi sceiccati nei deserti del Golfo, cui si aggiunsero la Germania occidentale e, più cospicuamente e recentemente, il Giappone. La concentrazione nei centri finanziari di Londra e New York si diluì attraverso una fioritura di banche in Singapore, Hong Kong, Giappone, Germania e i loro affiliati alle isole Cayman, alle Bahamas ed altri "paradisi fiscali"¹⁸.

Dal 1973 al 1986, il numero dei paesi la cui moneta era collegata al dollaro passa da 62 a 31; non vi è più moneta congiunta alla sterlina né alla peseta spagnola. Solo il franco resiste, in quanto il numero delle monete ad esso collegate passa da 17 a 14, assicurando questo legame ai paesi in questione una stabilità nettamente più forte che nella maggior parte

¹⁶ Su tutto questo cfr. P. P. STREETEN, 1989 **, pp. 1349-1351; G. de BERNIS, 1987, cap. X; R. BORRELLY, 1991, pp. 62-64.

¹⁷ R. BORRELLY, 1991, pg. 67.

¹⁸ P. P. STREETEN, 1991.

dei paesi del Terzo Mondo. Le riserve liquide internazionali sono diventate o eccessive o troppo scarse e mal distribuite, nonostante la creazione di diritti speciali di prelievo. La capacità industriale si è spostata sempre più alla Germania, al Giappone e alle nazioni di nuova industrializzazione. L'evoluzione dei flussi del commercio internazionale è un altro aspetto di questa dislocazione. Lo sconvolgimento del prezzo del petrolio è stato per i diversi paesi dell'OCDE l'occasione per guadagnare delle parti di mercato in questo o quel paese produttore, mentre una redistribuzione dei rapporti di forza si è ulteriormente accentuata attraverso uno sviluppo degli scambi fra paesi del Sud. Per quanto riguarda quest'ultima categoria di scambi, va notato che, sebbene questi tendano a restare regionali e, per una parte importante, ad essere assicurati da imprese straniere –nel quadro della strategia di queste più che in una prospettiva di sviluppo o di “autonomizzazione”–, essi riguardano sempre più prodotti industriali che sono il risultato di strutture inter-industriali interne sempre più forti. Il processo di transnazionalizzazione è stato un altro fenomeno tipico: di fronte all'abbassamento del tasso di profitto all'interno del sistema produttivo, le frazioni più potenti del capitale hanno cercato nuovi sbocchi. L'evoluzione dei movimenti di capitale è altrettanto significativa. Il capitale americano ha condotto una lotta sistematica contro il capitale inglese in Asia, dove questo restava potente, ma vi incontra l'attiva rivalità del capitale giapponese. La dislocazione dei sistemi produttivi si manifesta non soltanto attraverso la presenza delle imprese giapponesi, oltre che in Asia, in Europa, negli USA e in America Latina, ma anche attraverso la diffusione mondiale di un altro paese sconfitto (e anch'esso senza satelliti) la RFT¹⁹.

Le quattro funzioni si sono disperse fra differenti gruppi di nazioni. La coordinazione che scaturiva dal predominio di una nazione è stata rimpiazzata da forme più o meno riuscite di cooperazione fra nazioni con gradi diversi di potere. Inoltre, la dislocazione dei sistemi produttivi, mentre ha creato dei gradi di libertà per alcuni degli antichi affiliati favorendone la crescita, ha lasciato senza difesa gli altri. Dall'82, con la crisi del debito, l'investimento estero diretto nel Terzo Mondo si riduce. L'indebitamento ha portato alle politiche di aggiustamento. L'aggiustamento è una risposta ristretta a degli *shocks* esterni. L'aggiustamento è “strutturale”, ma riguarda poco obiettivi come la crescita e la riduzione della po-

¹⁹ Cfr. R. BORRELLY, 1991, pg. 69.

vertà, anzi li ha a lungo esclusi. I problemi un tempo rientranti sotto la voce “sviluppo” sono ora coperti dalla voce “aggiustamento”. Il FMI ed altre istituzioni, nello sforzo di fare dei paesi debitori degli esportatori di capitali, tendono a metterli l’uno contro l’altro²⁰.

5. L’estroversione delle economie dei paesi dominanti in ciascun sistema produttivo è l’altro polo all’origine della dislocazione dei sistemi produttivi. In apparenza, fattore d’internazionalizzazione dell’economia, essa va a trovare sbocco in un’altra forma di esacerbazione del nazionale. L’apertura agli scambi si è svolta a danno della coerenza settoriale e territoriale della struttura interna ogni volta che la ricerca della competitività internazionale è avvenuta attraverso il ricorso a nuove tecniche, a nuovi fornitori di beni di produzione, a nuovi sbocchi, alla delocalizzazione di almeno una parte delle loro attività, senza riguardo per le condizioni interne preesistenti e per la loro logica²¹. È venuto meno, dunque, il relativo isolamento delle economie e dei mercati finanziari che consentiva la manovra dei tassi di interesse, della spesa pubblica e dei livelli impositivi in funzione di dati livelli di prodotto aggregato. La proliferazione e la tendenziale unificazione dei mercati finanziari mondiali comporta turbolenze (quale la “bolla speculativa” esplosa il 19 ottobre ’87 a Wall Street, con il seguito di analoghi episodi da Tokyo a Londra e da Francoforte a Milano), che sono esaltate dall’automatismo computerizzato del *program trading*, acceleratore delle tendenze al ribasso e al rialzo. Un abbassamento dei tassi di interesse realizzato in una data economia nazionale per aumentare gli investimenti può avere l’effetto opposto di farli fuggire verso quelle piazze finanziarie dove i rendimenti sono più alti. Un effetto dell’instabilità e dell’incertezza è, infatti, quello di rendere gli investimenti finanziari a breve termine più convenienti degli investimenti produttivi, che sono a medio o lungo termine, perché i calcoli di redditività diventano in questo caso difficili²². Mentre dunque è in declino il fine primario del sotto-sistema economico, quello della produzione, lo Stato che nel sistema keynesiano svolgeva il ruolo di *Deus ex machina* si trova ad essere un attore fra gli altri, spesso sottoposto a un “sovraccarico comunicazionale”. Vi è poi la disoccupazione strutturale, dovuta al-

²⁰ P. P. STREETEN, 1991; R. BORRELLY, 1991, pg. 71.

²¹ G. de BERNIS, 1987, pp. 1057-1098; 1994, pp. 125-130.

²² G. de BERNIS, Seminario sulle tendenze attuali dell’economia internazionale, tenuto alla Facoltà di Scienze Politiche dell’Università di Padova, maggio 1996; inoltre, 1993.

l'innovazione tecnologica tanto più accelerata quanto più aumentano i costi del lavoro, e anch'essa dà luogo ad un quadro delle economie avanzate molto diverso da quello considerato da Keynes. Vi sono le multinazionali che spostano linee di produzione da un paese all'altro provocando fenomeni di decomposizione strutturale (ma, talvolta, anche lo sviluppo di aree periferiche). Vi sono gli eccessi e le distorsioni della domanda.

Alla lunga, i problemi che derivano da tutto questo portano ad un ritorno del protezionismo (se si è evitata la decomposizione della nazione). La destrutturazione dei sistemi produttivi porta con sé distorsioni sempre più forti perché distrugge l'articolazione fra i sistemi produttivi. La crisi del modo di regolazione comporta sempre la crisi dell'economia internazionalmente dominante, nella crisi presente, quella dell'economia americana. Sembra che i rapporti tra movimenti di merci e di capitali siano divenuti indipendenti e aleatori. Le uscite di capitali non coincidono più necessariamente con le eccedenze commerciali, o viceversa. Dal 1976 il mondo vive senza alcuna base monetaria internazionale, cioè al punto estremo dell'assenza di ogni misura²³. Per quanto riguarda l'economia dominante, quella americana, il deficit ha continuato ad approfondirsi malgrado la svalutazione del dollaro; non vi sono segni che il ritmo di crescita delle esportazioni diventi stabilmente superiore a quello delle importazioni, nonostante l'inversione di tendenza degli anni novanta. Ciò rinvia alle strutture produttive dell'economia americana. L'estroversione consiste nella sostituzione della logica della coerenza del sistema produttivo con la strategia propria, decentrata, di ciascuna delle imprese capaci di accedere al mercato mondiale o di delocalizzarsi. Il grado di apertura dell'economia americana (misurato dal rapporto della media dei crediti e dei debiti rispetto al PIL) è passato dal 5,7 al 12,9% fra il 1967 e il 1980²⁴. L'eccedente sui servizi (il reddito degli investimenti diretti) cresce fino al 1981 ma senza poter impedire la degradazione costante del saldo delle merci. Dall'83 si parla di deindustrializzazione per sottolineare che varie imprese multinazionali si svuotano della loro sostanza cessando di produrre per dedicarsi ad attività di servizio, dalla concezione del prodotto alla sua commercializzazione, senza dimenticare la semplice apposizione della marca²⁵.

²³ R. BORRELLY, 1991, pg. 77.

²⁴ R. BORRELLY, 1991, pg. 72.

²⁵ G. de BERNIS, 1987, pp. 1084-1091.

La crisi è un periodo di sviluppo intenso dell'intermediazione finanziaria. Essa è alimentata dal riciclaggio dei petrodollari, dai *deficit* commerciali dei paesi che possono imporre agli altri di accettare la loro moneta come mezzo di pagamento internazionale e il collocamento di una parte almeno delle riserve in divise delle banche centrali.

È opportuno concludere questa breve rassegna di diversi aspetti dell'estroversione nelle economie dominanti con un accenno alle tendenze dell'Unione Europea, dopo Maastricht. Il trattato di Maastricht viene firmato il 7 febbraio 1992, nel particolare contesto prodotto dalla dissoluzione dell'Urss e dalla crisi dell'equilibrio politico che aveva dominato il mondo dopo Yalta. È così che al tema dell'*approfondimento* della Comunità Europea si congiunge quello dell'*allargamento*, come è evidente dal secondo capoverso della sezione B del titolo primo del trattato, che assegna all'Unione l'obiettivo di "affermare la sua identità sulla scena internazionale, segnatamente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune che potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune". Questa combinazione di "approfondimento" e di "allargamento" (difesa comune più affermazione dell'identità dell'Unione sulla scena internazionale) corrisponde ad una confusa aspirazione a riempire il vuoto che si è creato. Il *Libro bianco* di Jacques Delors del '94 conferma questa impressione²⁶. Di fronte al fatto che l'economia mondiale sta attraversando una fase di rapido mutamento, la risposta del *Libro bianco* è in sostanza quella di giustificare un massiccio programma di infrastrutture riservato al rafforzamento della "competitività" dei settori e delle regioni più forti della comunità dinanzi a minacce, solo presunte, create dalla globalizzazione. Una risposta che consista nell'accelerare il ritmo delle innovazioni per prevenire presunte minacce esterne è l'equivalente economico della corsa agli armamenti che aggrava senza necessità la situazione conflittuale, poiché è essa stessa a generare reazioni corrispondenti da parte degli altri.

6. La richiesta di una revisione, a favore dei paesi più poveri del mondo, delle regole e istituzioni, che danno ordine alle relazioni economiche internazionali, come quella del NIEO, era venuta in alternativa alla politica di aiuto allo sviluppo. Poiché il paese donatore chiedeva di fatto, co-

²⁶ COMMISSIONE COMUNITÀ EUROPEE, 1994

me contropartita dell'aiuto, un diritto di interferire negli affari interni del paese ricevente, si chiedeva un trasferimento di risorse semiautomatico, nascosto o almeno non condizionale. Ma il punto più importante era quello di correggere un ordine che contiene distorsioni sistematiche che perpetuano ineguaglianze nel potere, nella ricchezza e nei redditi, e ostacolano gli sforzi per lo sviluppo delle nazioni povere. Il NIEO puntava, dunque, ad una maggiore fiducia in se stessi, per i paesi poveri, nel senso di fare cose desiderabili per se stessi, e reciprocamente, come singola nazione, come un gruppo di nazioni o come Terzo Mondo nel suo insieme. Puntava all'esercizio congiunto di un potere di contrattazione per contrastare distribuzioni distorte di reddito, ricchezza e potere. Ma esso esplorava anche aree di interessi comuni, o mutui, fra il Sud e il Nord e, inoltre, la possibilità di regole, procedure e istituzioni per evitare conflitti e confronti reciprocamente dannosi²⁷.

Negli anni ottanta, come si è visto, l'attenzione si è spostata sull'"aggiustamento", che significa controllo del debito pubblico e liberalizzazione, ad esclusione di obiettivi quali la crescita e la riduzione della povertà. In qualche caso, da considerare specificamente, una temporanea linea di rigore finanziario e di apertura agli scambi può essere utile perché intacca gli interessi corporativi che incrostano il protezionismo, colpisce il mito statalista e abitua la gente al senso della realtà. Ma se, invece che come misura temporanea di cui valutare le possibilità di applicazione caso per caso, il rigore viene inteso come unica e generalizzata prospettiva, come sta avvenendo, esso rappresenta una politica distruttiva per i paesi poveri, perché non tiene conto delle loro specifiche esigenze, così diverse da quelle dei paesi del Nord –come si è mostrato finora. La Banca Mondiale ha reso disponibili prestiti per l'aggiustamento strutturale (*Structural Adjustment Loans*) per quelle nazioni che hanno accettato di adottare politiche di riforma. Queste politiche di riforma sono state confinate alla liberalizzazione del commercio, agli incentivi all'esportazione, ad incentivi migliorativi per l'agricoltura e alla riduzione del deficit delle imprese pubbliche²⁸. Questa posizione è molto diversa dal NIEO.

Per rendersi conto delle possibilità operative che il NIEO stava raggiungendo grazie al raffinamento intellettuale impressogli da un econo-

²⁷ P. P. STREETEN, 1994.

²⁸ P. P. STREETEN, 1989*, pp. 28-32.

mista della levatura di Paul Streeten, basti considerare una sua analisi del disordine internazionale e una sua proposta. Di tale analisi è stato già esposto lo schema delle quattro funzioni di un sistema economico internazionale (*surplus* di bilancia dei pagamenti, istituzioni finanziarie, capacità produttiva, stabilità). Si è esaminato dettagliatamente il quadro di frammentazione e di mancanza di coordinamento in cui attualmente tali funzioni vengono svolte. Una risposta istituzionale a tale frammentazione e mancanza di coordinamento potrebbe consistere, secondo Paul Streeten, nel rimpiazzare i passati ordini internazionali, fondati su predominio e dipendenza –e sulla necessità di una superpotenza–, mediante la costruzione di un ordine pluralistico d’interdipendenza²⁹. Questo nuovo ordinamento dovrebbe perseguire obiettivi di “sviluppo”, che si tratti, secondo i casi, di controllare gli abusi globali commessi sull’ambiente, di assicurare crescita con equità, redistribuzione con crescita, o crescita accelerata, e di venire incontro ai bisogni fondamentali (vitto, trasporti, alloggi, istruzione) e ad ogni altro aspetto di uno sviluppo umano (p.es., partecipazione alle decisioni politiche e adeguata rappresentanza), ritenuto rilevante. Critici di destra e di sinistra degli aiuti internazionali sottolineano che questi non hanno raggiunto gli scopi desiderati, che si tratti di alleviamento della povertà, redistribuzione e crescita economica; e concludono che bisogna liberarsi degli aiuti. Ma Streeten ritiene che sia preferibile liberarsi delle insufficienze nelle politiche di aiuto. Nell’analizzare l’orientamento delle riforme richieste, Streeten utilizza una distinzione, dovuta al Boulding, fra tre sistemi: il sistema di scambio, il sistema delle minacce e coercizioni e il sistema integrativo o dell’amore.

Il grosso della letteratura sullo sviluppo economico è concentrato sul sistema di scambio, in cui transazioni fra Nord e Sud dovrebbero generare mutui benefici. La discussione di minacce e coercizione è per lo più confinata agli esperti di materie militari, ma dovrebbe coprire anche le minacce economiche, come il protezionismo aggressivo, le svalutazioni competitive e le guerre industriali. Il sistema integrativo, che fa appello a sacrifici da parte del Nord nello spirito della solidarietà umana, non è di moda, ma senza di esso ben pochi progressi possono verificarsi. Per realizzare un ordine pluralistico d’interdipendenza occorrerebbe dunque assicurare le funzioni finanziarie centrali, prima svolte da una superpotenza: generazione di *surplus* di bilancia dei pagamenti; conversione di

²⁹ P. P. STREETEN, 1991.

questi *surplus* in investimenti a lungo termine. Qualche anno fa, Paul Streeten proponeva un *International Investment Trust* che emettesse obbligazioni garantite multilateralmente contro la svalutazione ed eventualmente indicizzate contro l'inflazione (o altri titoli), con cui riciclare a nazioni in via di sviluppo, che lo meritassero, i *surplus* delle partite correnti di Giappone e Germania occidentale. Nello stesso tempo, lo scopo era quello di assicurare la crescita delle riserve valutarie globali ad un ritmo capace di evitare tanto inflazione che deflazione e di contrastare la tendenza degli stati nazionali ad accumulare riserve scarse e a trasmettere inflazione. Questa proposta era completata da un sistema di sollievo del debito internazionale, dalla stabilizzazione del prezzo delle merci, da una politica di protezione ambientale globale, da una politica globale dell'energia, da una tassa progressiva sul reddito globale, da una politica globale antimonopolistica e da un sistema di coordinazione degli investimenti industriali. Si trattava nell'insieme di trasformare in giochi a somma positiva i consueti giochi a somma zero, che provocano astensione dal contribuire ai beni pubblici e promozione di mali pubblici –in modo da mostrare un sentiero di sviluppo per la solidarietà internazionale, che contrastasse realisticamente le tendenze prevalenti e andasse nella direzione di un ordine pluralistico di interdipendenza.

Quest'approccio di Streeten è un'applicazione della sua metodologia, secondo cui l'analisi della società deve considerare le intenzioni e i progetti di individui e di gruppi come la parte più importante dei suoi dati, mentre l'analista deve considerare la scelta e la precisazione di premesse di valore come un aspetto fondamentale della sua indagine.

7. Ci si può domandare perché idee chiare e solide, come quelle di Streeten non siano state nemmeno discusse. Si può azzardare una risposta, ricorrendo ad un'altra analisi delle Relazioni Economiche Internazionali (REI), quella di Gérard Destanne de Bernis³⁰. Dall'analisi di de Bernis si ricava che, fin dal 1970 (data che, come abbiamo visto, segna una svolta nelle REI), si era determinata una formazione di forze che diventavano dominanti a scala internazionale, affrancandosi dai vincoli dei sistemi nazionali, vale a dire un costituirsi dell'economia mondiale in sistema transnazionale capace di una propria coerenza, indipendente dalle nazioni e in grado di imporre loro le sue regole. In questo modo, le REI

³⁰ G. de BERNIS, 1987, cap. XIV, sez. II.

non designavano più un sistema di relazioni fra nazioni sovrane, ma un modo di organizzazione dello spazio mondiale in quanto tale. Alla rivendicazione di un NIEO, da parte delle nazioni del Terzo Mondo, ha risposto la tendenza –espressasi p. es. attraverso la Commissione Trilaterale– a costruire un ordine internazionale, centrato sulle relazioni Nord-Nord, includendo le relazioni Sud-Nord soltanto in funzione delle prime. Di fatto è l’abbandono delle politiche di aiuto del dopoguerra. Ciò che si è andato formando non è stato, così, il sistema pluralistico di interdipendenza proposto da Streeten, ma un sistema fondato sulla prassi dei “vertici” mondiali delle maggiori nazioni industrializzate e su una “integrazione” internazionale che non mette più in difficoltà ormai soltanto le nazioni del Terzo Mondo, ma crea seri problemi anche a quelle del Nord. *Estroversione e disarticolazione* sono, come visto, termini introdotti per descrivere aspetti centrali della patologia delle nazioni povere. Disarticolazione ed estroversione si presentano ormai anche nelle economie più avanzate, come conseguenza del tipo di integrazione internazionale di cui si è detto. L’unificazione del mercato mondiale della moneta e del credito determina, p. es., spostamenti di masse enormi di capitale da una nazione all’altra. Questi spostamenti di capitali tolgono ogni significato alle politiche nazionali macroeconomiche, incluse quelle in difesa dell’occupazione. Per fare un secondo esempio, le politiche commerciali e valutarie dei singoli stati sono grandemente indebolite dalla capacità delle multinazionali di installare impianti all’estero, regolandosi secondo considerazioni di tassazione, di pressione sindacale, di immagine, di controllo sui prezzi. Per fare un terzo esempio, risulta che si è avuta una destrutturazione notevole del tessuto industriale francese. Si sono formati dei buchi, perché sono sparite certe produzioni e certe operazioni produttive, obbligando a ricorrere all’estero per la soddisfazione dei bisogni dei consumatori e per il funzionamento del processo di produzione. E si parla, per gli Stati Uniti, di de-industrializzazione, di “imprese vuote” e di “economia di carta”. Le imprese –si citano I.B.M., General Electric, Kodak, Caterpillar, etc.–, si svuotano della loro sostanza, cessando di produrre, per orientarsi verso le attività di servizio. V’è chi vede in questo un positivo sviluppo verso una società post-industriale. Ma vi è chi vede in ciò il rischio di non poter più sfruttare la nuova tecnologia e di perdere la stessa capacità di ideazione progettuale, per la perdita della base produttiva. Si vede, dunque, come la formazione di uno spazio economico mondiale, per il modo in cui è avvenuto, non è disfunzionale solo per il Sud ma

anche per il Nord. Sono state queste tendenze, soprattutto, a determinare il fallimento degli sforzi per il NIEO.

8. Si possono identificare quattro aree di integrazione fra settore formale e settore informale nel campo della politica economica: fra settore organizzato e moderno e settore non organizzato e non moderno dell'economia; fra aspetti normativi o formalmente razionali e comportamenti spontanei delle organizzazioni che si occupano di politica economica; fra modelli rigorosi e le contrattazioni fra interessi in conflitto; fra conoscenze scientifiche e idee sociali. Considereremo ora meglio queste quattro aree d'integrazione, esaminando un problema particolarmente importante: quello dell'occupazione. L'espressione settore informale fu introdotta proprio nello studio dell'occupazione da una missione nel Kenya dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Esisteva già l'espressione disoccupazione nascosta (*disguised unemployment*), che Joan Robinson aveva utilizzato durante la Grande Depressione degli anni trenta in Gran Bretagna. Il modello sottostante alla sua analisi era quello di due settori: uno con redditi che sono rigidi verso il basso e mostrano alta produttività; l'altro è un settore in cui i redditi (principalmente da "autoimpieghi") sono flessibili. Quando la domanda aggregata declina, la produzione, l'utilizzazione della capacità e l'occupazione cadono; e i licenziati cercano di sopravvivere svolgendo lavori a bassa produttività per redditi inferiori³¹. Ma l'espressione "settore informale" non era un altro nome per la disoccupazione nascosta. La mano d'opera impiegata nel settore informale può essere indispensabile anche se a bassa produttività. Inoltre, la produttività di questa mano d'opera può, in certi casi, aumentare notevolmente. Mentre, poi, nel modello della Robinson la disoccupazione nascosta era un fenomeno temporaneo, il settore informale è qualcosa di duraturo. Le storie di successo dell'Asia dell'Est illustrano la possibilità di un rapporto simbiotico fra settore formale e settore informale, che è del tutto estraneo all'analisi keynesiana sottostante al concetto di disoccupazione nascosta. In quest'ultimo caso, tutto ciò che è richiesto per innalzare efficienza e occupazione è di accrescere la domanda aggregata: tutta l'economia corrisponde al settore formale organizzato e moderno e risponderà agli incentivi per riallocarsi. Nei casi in questione intervengono invece relazioni organizzative fra differenti attività. A Singapore, sono state compagnie

³¹ P. P. STREETEN, 1989***, pp. 4-6.

transnazionali a commercializzare il prodotto delle sussidiarie, totalmente o parzialmente possedute da proprietari locali. I coreani hanno fatto ricorso ad acquirenti stranieri nei primi stadi di sviluppo, non soltanto per vendere i loro prodotti ma anche per aggiornarsi riguardo a stili, disegni e tecnologie. La crescita di imprese del settore informale, collegate al settore formale, è anche incoraggiata dalla tendenza alla produzione modulare per la quale imprese piuttosto piccole forniscono i componenti per l'assemblaggio in grandi imprese. Altri esempi di complementarità fra imprese del settore informale e grandi imprese del settore formale sono, nell'agricoltura, il progetto per l'olio di palma a Kulai in Malesia e quello della *Tea Development Authority* in Kenya. In questi casi, un nucleo centrale moderno gestisce, trasforma e commercializza; inoltre, fornisce servizi sociali e credito ad un gruppo di piccoli proprietari –di recente insediamento, prima senza terra– che sono raggruppati intorno al nucleo. È chiaro, in questi casi, che non possono essere i prezzi “giusti”, i risanamenti dei deficit o le politiche della domanda a determinare il risultato³².

Nello studio dell'occupazione incontriamo anche un'integrazione fra conoscenze scientifiche e idee sociali. I fattori di utilizzazione del lavoro possono essere classificati sotto sei voci: prodotto e redditi; condizioni di produzione; livelli di vita; atteggiamenti e attitudini; istituzioni; misure politiche³³. Di queste sei classi di fattori, soltanto le prime due rientrano nel settore formale delle conoscenze economiche in quanto suscettibili di misure quantitative e di elaborazioni matematiche. Secondo la teoria economica formale, la disoccupazione sarà sempre una questione di salari troppo alti, di deficit della finanza pubblica oppure (se dovessero tornare di moda i keynesiani) di domanda aggregata troppo bassa. Altri elementi verranno trascurati in quanto giudicati non suscettibili di un'analisi “scientifica”. Inoltre, il consumo sarà considerato come qualcosa di completamente distinto dalla produzione, mentre invece capita nei paesi poveri che un maggior consumo (per es. un miglior nutrimento), promuovendo le energie individuali, aumenti la produttività. Ma, intanto, le altre quattro classi di fattori di utilizzazione del lavoro non sono affatto meno importanti. La salute e l'istruzione, insieme col nutrimento, sono elementi del *livello di vita* che sono importanti per una piena utilizzazione del lavoro. Gli *atteggiamenti* aiutano a precisare il genere di lavoro che la

³² P. P. STREETEN, 1989*, pp. 52-57.

³³ P. P. STREETEN, 1994, pp. 67-69.

gente vorrà accettare. Un'altra dimensione informale dello studio dell'occupazione è il grado di diffusione di attitudini o abilità, in particolare abilità tecniche, gestionali e manageriali. Importanti pure le *istituzioni*, come gli uffici di collocamento, gli organismi informativi, le facilitazioni creditizie –ed altre strutture e procedure per la mobilità del lavoro– e, naturalmente, le *politiche*, i cui aspetti qualitativi sono evidenti. È chiaro che, per analizzare queste quattro classi di fattori dell'occupazione, le conoscenze del settore formale dell'economia non bastano, ma è necessario attingere a tutte quelle fonti informali che possano far luce su vari aspetti delle idee sociali di cui si è detto.

L'economia politica della riforma mira pure a conciliare, come anche si è detto, i modelli normativi e decisionali rigorosi con la realtà degli interessi in conflitto. Nel campo dell'occupazione, questo problema solleva due domande: primo, quali interessi e pressioni stanno dietro le politiche correnti dei governi, specie nel caso di quelle che non appaiono ragionevoli perché incrementano disoccupazione e sottoccupazione? secondo, quali cambiamenti nelle pressioni politiche possono portare alla riforma?³⁴

Secondo una teoria dello stato, un governo idealistico e ben informato, simile ai guardiani platonici, regna sui conflitti di interesse e promuove il bene comune; secondo questa teoria, il governo non può mai sbagliare. Ma è venuta in auge un'opposta teoria secondo cui lo stato non può essere altro che lo strumento per ammassare ricchezza e potere per coloro che ricoprono le cariche e per coloro che li sostengono, senza riguardo né per l'efficienza né per l'interesse pubblico; secondo questa seconda teoria lo stato non può mai far bene. Entrambe queste teorie non sono di aiuto per rispondere alle due domande precedenti. Più utile è pensare in termini della costruzione di una base politica per la riforma. Si tratta di approfondire la questione di come si costruiscono aree di aggregazione per la riforma o come si modellano coalizioni riformiste o alleanze tra gruppi i cui interessi possono essere imbrigliati per la causa della riforma. Specifiche aree d'interesse di tale ricerca dovrebbero essere: la mobilitazione del potere di gruppi deboli, dispersi e inarticolati; le forme di organizzazione partecipativa e rappresentativa; la desiderabilità e realizzabilità di indennizzi per gruppi perdenti. Altri punti importanti sono: gli interessi comuni o condivisi fra ricchi e poveri; interessi e accordi mutui tra ricchi

³⁴ P. P. STREETEN, *op. cit.*, pp. 78-90.

e poveri, includendo il pagamento di indennizzi; conflitti di interessi nei gruppi dominanti che possono dar luogo a benefici per i poveri³⁵.

9. Le accresciute tensioni internazionali rendono particolarmente importanti quegli aspetti dell'economia politica della riforma che si riferiscono a situazioni di interdipendenza non cooperativa o scarsamente cooperativa. La cooperazione internazionale e la prevenzione di guerre internazionali sono beni pubblici. Tale è pure un sistema monetario internazionale funzionante o la ricerca scientifica. Si parla di un bene pubblico quando si ottiene un beneficio, senza che sia obbligatorio contribuire ai costi. Ed è tipico che, nel caso dei beni pubblici, non si voglia contribuire adeguatamente, contando che altri facciano anche la nostra parte: col risultato che questi beni vengono forniti in misura insufficiente. Ciascuna nazione, sapendo o pensando che altre non agiranno, non ha un incentivo ad essere la sola a contribuire a qualcosa che beneficia altri. Per di più la proliferazione di stati sovrani nazionali crea altri intralci al raggiungimento di accordi, poiché quanto più grande è un gruppo, tanto più debole è l'incentivo per un membro qualsiasi a contribuire all'azione che beneficerà tutti. Come risultato, la cooperazione internazionale, la pace, la ricerca, la stabilità monetaria internazionale e lo sviluppo mondiale, saranno assicurati in una misura insufficiente. Al contrario, sono i "mali pubblici" ad essere forniti in eccesso. Nessun singolo attore trova un adeguato incentivo a rimuoverli. Ciascuna nazione, nel promuovere razionalmente il proprio interesse nazionale, contribuisce ad una situazione in cui tutte le nazioni stanno peggio. Rende di più ad ogni nazione elevare barriere protezionistiche, che gli altri lo facciano o non; rende ad ogni nazione inquinare gli oceani e l'aria, che gli altri lo facciano o non; rende svalutare e deflazionare a "scaricabarile"; diffondere inflazione; attivare guerre industriali, corse agli armamenti, cacce alle balene, sfruttamenti eccessivi di altre risorse non rinnovabili. Naturalmente, si tratta di rendimenti temporanei, poiché questi comportamenti sono autolesionisti e forse autodistruttivi³⁶.

Da molti anni l'economia è in crisi fino al punto di far dubitare che se ne possa parlare ancora come di una scienza. Stiamo vedendo il contri-

³⁵ P. P. STREETEN, *ibidem*.

³⁶ P. P. STREETEN, 1991.

buto che può venire anche dall'economia politica della riforma per uscire da questa crisi. Secondo un punto di vista positivista, la scienza cambia solo perché aumentano le conoscenze, non perché muti il suo oggetto. L'oggetto dell'economia è, al contrario, soggetto a continui cambiamenti. Esso è sempre, per di più, un oggetto "sociale", un oggetto cioè che non può essere reso indipendente dal mondo indeterminato di quelle che abbiamo chiamato idee sociali. Il ricorso alle premesse di valore esplicite può consentire un ragionevole compromesso tra la selezione naturale delle idee, che si presenta sul piano sociale, e la selezione artificiale delle idee, che si presenta sul piano scientifico. Le premesse di valore esplicite sono un modo per disciplinare la dimensione soggettiva della ricerca, ovvero per addomesticare o civilizzare le idee sociali che necessariamente ne sono parte. L'inclusione (in modi appropriati) della dimensione politica nella ricerca consente, poi, di superare concretamente la sterile dicotomia fini/mezzi. La considerazione di aspetti quali i livelli di vita, gli atteggiamenti e le istituzioni permette di sfumare una troppo netta contrapposizione fra fattori economici e non economici.

10. Un campo di particolare interesse per l'economia politica della riforma, applicata alle REI, potrebbe essere l'integrazione europea.

La politica regionale che è considerata come eccezione alla norma della libera concorrenza, quando si tratta delle regioni marginali e più deboli, diventa la *regola* quando si tratta delle regioni e dei gruppi sociali più forti. Non possono essere, infatti, considerate in altro modo tutte le iniziative comunitarie, dalla Ceca alla politica di formazione di assi e nodi di sviluppo che collegassero i poli di sviluppo già esistenti, alla politica agricola. Politiche regionali significa appunto politiche rivolte a rafforzare, tutelare, riadattare determinate strutture economiche territorialmente individuate. Ma tutta un'elaborata ideologia è stata sviluppata per far credere ad una coincidenza degli interessi delle strutture più forti e dei gruppi di pressione più efficaci con l'interesse generale. Oggi questa tendenza si esprime ancora in una forma nuova. Il *Libro bianco* di Delors è in gran parte centrato, come si è detto, sui problemi di adattamento delle regioni di antico sviluppo economico (i punti forti dell'Unione). Un concetto di vantaggio competitivo compare nel *Libro bianco*, ma con una funzione pressoché opposta a quella che dovrebbe avere: non quella di dimostrare la necessità prioritaria di politiche correttive interne, ma, al

contrario, come si è detto, quella di giustificare ancora una volta politiche regionali “rovesciate”.

Alla messa a punto di effettive misure di politica regionale furono consacrati, comunque, importanti convegni all’inizio degli anni sessanta e numerosi capitoli del primo programma a medio termine della Comunità nel 1967. Alla “Conferenza sulle economie regionali” del dicembre 1961, Robert Marjolin aveva osservato che, per quanto riguarda il Sud e l’Ovest dell’area comunitaria, l’avvio di un processo autonomo di sviluppo economico “sarà impossibile” se non si farà decisamente ricorso a una tecnica di intervento fondata sulla creazione di “un certo numero di centri industriali molto importanti, che servano quali poli di sviluppo e centri di propagazione per l’attività economica di queste regioni”³⁷.

Ulteriori precisazioni di questi concetti si trovavano nei rapporti dei gruppi di esperti sulla politica regionale del 1964 e nel piano a medio termine del ’67. Nel “parere” della Commissione su tale ultimo documento si possono comunque rinvenire le ambiguità che, per i motivi già detti, circondavano questa materia. In un primo momento si affermava: “le attuali tendenze in materia di localizzazione industriale devono ... essere vigorosamente rettificare nel corso del prossimo quinquennio”. Ma poco dopo si aggiungeva: “indubbiamente, le politiche regionali sarebbero destinate al fallimento se si proponessero un’eccessiva dispersione delle industrie; indubbiamente, inoltre, qualsiasi politica di sviluppo regionale armonioso comporterebbe, almeno per un primo tempo, un onere per la collettività. Non si può negare, tuttavia, che tale armonizzazione costituisce a lungo termine una delle condizioni per il pieno impiego dei fattori della produzione”³⁸. Lo stile tortuoso ed il contenuto in parte contraddittorio di questi passaggi del parere tradivano le incertezze della Commissione su questo punto. Non vi sono dubbi, comunque, che la tendenza era verso una correzione del trattato in un senso più favorevole, e non ancora più sfavorevole, alle regioni già deboli³⁹.

Successivamente questa consapevolezza per diverse ragioni (influenze ideologiche marxiste, catastrofismo, “filosofia” della scialuppa di salvataggio, neo-utilitarismo, etc.) si è persa. L’analisi economica non tiene conto dei cambiamenti nei movimenti di idee che ne costituiscono (come

³⁷ R. MARJOLIN, 1961, citato in F. COMPAGNA, 1964, pg. 223.

³⁸ A. RAO, 1967, pg. 20.

³⁹ A. SPINELLI, 1972, cap. VII.

hanno dimostrato, fra gli altri, Myrdal, Perroux e Streeten) la componente maggiore. Così sfuggono dati elementari come il fatto che l'antiriformismo di sinistra degli anni settanta ha spazzato via le difese predisposte dal riformismo democratico a vantaggio delle regioni più deboli ed ha preparato l'offensiva di un antiriformismo di destra, in cui spesso confluiscono naufraghi dell'esperienza precedente dando vita ad ardite "sintesi" di cui quella di Delors rappresenta soltanto un esempio fra i meno scabrosi.

I motivi per i quali gli organi comunitari erano coscienti, prima di tale svolta, dell'importanza della politica regionale erano numerosi: ci si rendeva conto del nesso fra i divari economici strutturali fra regioni ed altri problemi come l'inflazione e la congestione metropolitana; si riconosceva che gli obiettivi del trattato di Roma erano contraddittori e andavano in qualche modo integrati; la politica regionale andava nella stessa direzione delle richieste di un nuovo modello di sviluppo e di partecipazione politica che saliva da più parti; la politica regionale assicurava un più solido fondamento alla sovranazionalità essendo la sola –per la sua stessa natura integratrice– a richiedere nelle condizioni del tempo un potere effettivamente superiore ai poteri nazionali; essa avrebbe consentito, infine, di superare le misure reciprocamente neutralizzanti a causa della compartimentazione stagna fra le varie politiche settoriali⁴⁰. Non si possono mettere sullo stesso piano, o quasi, i problemi di adattamento di fronte alla "globalizzazione" delle regioni di antico sviluppo economico e quelli delle regioni economicamente arretrate o di incipiente sviluppo. Nell'un caso come nell'altro –si sente dire– vi sono problemi di innovazione. Ma altro è la situazione di chi le innovazioni le genera, e può voler, come si è detto, soltanto accelerare il ritmo delle innovazioni per prevenire presunte minacce esterne; e altro è la situazione di chi le innovazioni le subisce e vede ogni proprio sforzo di assimilazione rispetto ad un dato livello di innovazioni ben presto travolto dall'ondata di innovazioni successiva.

Il riconoscimento di un "vantaggio competitivo" è un passo avanti teorico rispetto al liberismo, sebbene insufficiente poiché non tiene conto delle svariate forme che assume la complementarità (sostituzione di economie esterne ad economie interne, effetti di trascinamento, indivisibilità, centralità, effetti di agglomerazione per poli o per reti etc.). Ma

⁴⁰ A. SPINELLI, *op. cit.*, *passim*.

questo passo avanti teorico è smentito sul piano pratico, perché viene utilizzato non per mostrare la differenza fra le parole e le cose nel processo d'integrazione interna della Comunità, ma per giustificare, col concetto di vantaggio competitivo, una sorta di concetto di "economia nazionale" esteso a tutta l'Europa ricca. Le differenze fra le produttività medie e i saggi di incremento di tali produttività sono alla base delle relazioni economiche che possono stabilirsi fra spazi economici diversi, che siano o non politicamente separati. Un'unione monetaria fra paesi con differenti livelli di produttività trasforma i problemi delle bilance dei pagamenti in divari economici territoriali, con tutti gli aggravamenti che derivano dall'impossibilità di ricorrere ad aggiustamenti del tasso di cambio e a tutti gli altri strumenti della politica commerciale nazionale. La base del problema sono dunque i *trends* dei costi discordanti. L'unione monetaria cui oggi si sta procedendo senza tener conto dei divari medi di produttività fra le diverse sub-aree economiche dell'Unione non potrà dare dunque altro che effetti disastrosi che le culture dominanti attribuiranno a cause ben diverse da quelle reali, provocando un andamento cumulativo.

Ciò porta alla necessità di una revisione del trattato di Maastricht e dell'abbandono della "filosofia" del recupero di competitività rispetto alla cosiddetta economia globale. La realizzazione di un'unione monetaria senza l'accompagnamento di politiche di armonizzazione e di compensazione moltiplicherà in breve tempo le crisi regionali, ben al di là dei problemi tradizionali delle aree marginali e periferiche, e costringerà a non eludere la contraddizione fondamentale della politica europea che è stata fin qui descritta. La difficoltà principale verrà dai movimenti collettivi che sulle interpretazioni erranee potranno organizzarsi. La Commissione punta alla piena occupazione rafforzando il vantaggio competitivo della comunità rispetto ad altre aree del mondo. Ma aumentare il vantaggio competitivo significa potenziare l'automazione e le infrastrutture di telecomunicazione che hanno effetti negativi diretti sull'occupazione. Inoltre significa aggravare gli squilibri regionali nella comunità emarginando ulteriormente (salvo la criminalità organizzata) un'area periferica come il Sud italiano. È la strategia dell'inseguimento di marca capitalista che non vede i vantaggi a lungo termine di uno sviluppo *interno* equilibrato. Naturalmente la politica delle reti trova il sostegno delle numerose *lobbies* affaristico-professionali interessate. Ragionare in termini di vantaggi competitivi "globali" è espressione di un pregiudizio. Non è affatto certo che il rafforzamento dei concorrenti asiatici o americani non

debba portare dei vantaggi in termini di allargamento dei mercati o di investimenti diretti delle loro multinazionali in Europa.

11. L'integrazione squilibrata ha fortemente aggravato il dualismo socio-economico e culturale in un paese come l'Italia (analoghe indagini andrebbero fatte per altri paesi della comunità). La crescita delle regioni del "triangolo industriale" e della Terza Italia ha presentato un carattere essenzialmente estroverso senza effetti di ricaduta positivi al Sud (se si eccettua qualche modesto effetto imitativo). Al contrario si è sviluppato un meccanismo perverso di *demonstration effects* nell'area di contatto economico-psicologica fra le due zone che esercita pesanti effetti destrutturanti nel Sud e non è senza rapporto con l'espansione della criminalità organizzata negli anni settanta e ottanta in quell'area. Il ritardo economico del Sud, al momento dell'avvio della politica comunitaria, si poteva misurare in circa novant'anni rispetto al Nord, a causa del meccanismo di sostituzione dualistica dei requisiti mancanti che aveva operato col sostegno dello stato dal 1861 al 1950⁴¹. Ciò nonostante, le politiche regionali di compensazione attuate dallo stato italiano stavano dando importanti risultati, soprattutto grazie ai decentramenti industriali, tanto che alla fine degli anni sessanta il Sud, secondo autorevoli economisti e politici (p. es. Sylos Labini, Saraceno e Compagna) poteva considerarsi in una condizione di pre-decollo economico. Nulla del genere ha accompagnato l'ondata espansiva degli anni ottanta che ha prodotto un'accentuazione del dualismo economico nel paese fino a metterne in pericolo l'integrità nazionale⁴².

L'integrazione europea è stata fatta in funzione di economie il cui processo di crescita si poteva considerare consolidato da tempo. Si sa che ciò talvolta comporta (come si è visto, p. es., nel caso della Gran Bretagna o del Belgio) problemi di invecchiamento della struttura produttiva. Ma i problemi di riconversione che in tal modo si pongono sono senza confronto più agevoli di quelli delle aree in cui si è prodotto un ritardo cumulativo a causa del moltiplicarsi e dell'aggravarsi degli svantaggi dell'arretratezza (per cui si verifica una stratificazione di innovazioni abortive quasi speculari alle innovazioni riuscite che hanno luogo nelle aree

⁴¹ A. RAO, 1998.

⁴² M. GIROTTO, 1993, pg. 65; A. RAO, 1998.

centrali con perdite di reattività al livello degli atteggiamenti e delle istituzioni).

Nel già citato programma a medio termine del '67 veniva rilevato che “difficoltà di ordine tecnico, particolarmente di ordine quantitativo, si oppongono alla esatta determinazione dei vantaggi di una politica regionale, con la conseguenza che talvolta gli imperativi di tale politica sono ritenuti meno importanti di quelli delle altre politiche, meglio quantificabili e di più immediata realizzazione”⁴³. Era dunque *anche* la carenza di una base scientifica adeguata che, secondo la Commissione, relegava al ruolo di Cenerentola le politiche regionali rispetto ad altri obiettivi.

In effetti, le difficoltà cui alludeva la Commissione erano una conseguenza della scarsa compatibilità fra il principio della concorrenza secondo il quale si voleva riorganizzare l'economia europea ed il principio dell'equità interregionale. La concorrenza poteva avvantaggiare soltanto le imprese e le zone più forti della comunità, eliminando le imprese più deboli e relegando le corrispondenti zone all'eventuale ruolo di serbatoio di manodopera, poco o non qualificata, per i bisogni delle zone centrali. La trasformazione tecnologica, lo sviluppo di un'economia di servizi e la decrescente flessibilità del mercato del lavoro, hanno fortemente ridotto anche questa possibilità di integrazione fra aree centrali ed aree periferiche.

Dalla fine degli anni sessanta fino ai primi anni ottanta l'enfasi è stata posta, nella pubblicistica corrente, sulle responsabilità degli oligopoli riguardo ad inflazione, disoccupazione e destabilizzazione delle economie. Si è utilizzato il termine meso-economia per riferirsi appunto alle grandi imprese multinazionali ed ai loro effetti sulle economie nazionali e sull'economia comunitaria⁴⁴. Tale tendenza si è spesso mescolata con un movimento di opinione che ha rifiutato in blocco le politiche che si stavano seguendo, in quanto “subalterne al capitalismo”, ha negato ogni rilevanza ai risultati che si stavano conseguendo ed ha definito ogni sforzo riformistico come deviazionismo rispetto alla linea rivoluzionaria. Vi sono state anche correnti neo-anarchiche e nichiliste, più lontane da questo tipo d'intransigenza ma non più costruttive⁴⁵. I caratteri spesso carnevaleschi di tutto questo non devono far dimenticare la sua profonda incidenza. Non c'è quasi professionista intorno ai cinquant'anni nel campo

⁴³ A. RAO, 1967, pg. 26.

⁴⁴ S. HOLLAND, 1983.

⁴⁵ S. BOLOGNA, 1978.

degli studi sociali ed economici che non sia stato almeno lambito da questa esperienza. Si tratta, dunque, di svolgere un complesso ed accurato lavoro di recupero di una tradizione che è stata sostanzialmente smantellata.

Successivamente, l'accento si è spostato, come si è detto, sui problemi di competitività dell'economia europea rispetto ad altri sistemi produttivi mondiali. Come si è visto, politiche che puntino al conseguimento di vantaggi competitivi rispetto ad aree rivali, oltre ad essere opinabili da un punto di vista politico generale, sono antagonistiche rispetto al conseguimento di un maggior equilibrio interno e contraddittorie perché gli squilibri interni finiscono per minare anche l'aspirazione maggiore.

Nell'un caso come nell'altro si è trascurato di considerare il rapporto tra crescita, mercato e strutture. Il livello meso-economico più appropriato non è quello delle grandi imprese ma piuttosto quello dei settori e delle regioni, "strutture" che possono, o non, essere dominate da grandi imprese. La crescente importanza delle economie di agglomerazione o di rete dovrebbe aver reso chiaro che la "centralità" di un'attività (industriale o altro) non dipende soltanto dalle economie interne, ma anche, e spesso soprattutto, dalla sua collocazione rispetto a un tessuto o rete di attività. Anche un tessuto o rete di attività dà luogo a posizioni oligopolistiche, ma si tratta in questo caso di oligopoli collettivi ben diversi dagli oligopoli tradizionali. La discussione è stata comunque sempre viziata dal riferimento all'astratto modello della concorrenza pura e completa. Così come in nome di questa si è consentita la distruzione di abilità artigianali e tradizionali e si sono abbandonate al loro destino zone come il Sud italiano, si cerca di dissimulare l'eterogeneità degli spazi economici e le conseguenze che ne derivano –anche in termini di divari nella capacità di pressione politica. Oggi prevalgono le politiche settoriali. Un'applicazione omogenea di politiche settoriali a zone eterogenee va inevitabilmente a vantaggio delle zone più forti.

12. Le contraddizioni di cui ho scritto finora hanno dunque anche delle radici teoriche. Il principio della libera circolazione delle merci e dei fattori ha la sua origine nella teoria della concorrenza pura e completa che si è trasmessa acriticamente dal tempo di Adam Smith. Questa teoria ignora le eterogeneità, le differenze di potere fra gli agenti, le complementarità, le indivisibilità, i processi cumulativi che caratterizzano il mondo reale. E naturalmente non è in grado di considerare i due aspetti

principali per l'inserimento di un'area periferica in un processo d'integrazione economica: a) il grado relativo di arretratezza economica, che può essere valutato attraverso una combinazione di indicatori quantitativi e qualitativi e d'analisi teorica, e chiama in causa degli effetti di soglia, di riflusso, di arresto e di polarizzazione; b) la sostituzione dei requisiti mancanti della crescita (più o meno corretti dalla trasformazione spaziale del vantaggio competitivo di cui si è detto), che chiama in causa strategie di sviluppo differenti, priorità modificate o invertite rispetto all'esperienza dei *first comers*, politiche selettive per intercettare gli impulsi positivi provenienti dall'esterno e per neutralizzare quelli che sono negativi, e tutte quelle combinazioni originali che possono trasformare almeno parzialmente in vantaggi certi tratti dell'arretratezza economica.

In questo studio ho cercato una via intermedia fra la fluidità neo-classica e la rigidità strutturale cercando di dimostrare che è possibile utilizzare in modo nuovo il concetto di economie esterne, come un legame fra ciascuna unità e la struttura. In questo modo, come si è detto, diventerebbe possibile, attraverso l'elaborazione di un rapporto fra l'*input* e l'*output* di economie e diseconomie esterne per ciascuna attività, stabilire gli effetti esercitati su una struttura o ricevuti da essa, sviluppando un punto che era già latente nell'"*effet d'entraînement*" di F. Perroux. Questo procedimento è un primo passo per studiare la vitalità urbana che è il vero nodo per interpretare le innovazioni e le evoluzioni socioeconomiche globali. È più vitale –in un senso economico– quel centro o quella rete urbana dove esiste un alto livello d'induzione reciproca fra gli investimenti.

I processi di crescita sono dei processi molto competitivi nello spazio: è raro che la crescita che si produce in un dato luogo non abbia delle conseguenze in altri luoghi. Si sono già distinti, a questo proposito, degli effetti di diffusione, di arresto, di polarizzazione, di riflusso etc. L'interdipendenza e l'accelerazione delle economie rendono più variati, meno prevedibili e meno comprensibili questi effetti, ma non ne cambiano il contenuto concettuale essenziale. A meno che una innovazione nella tecnologia o nella distribuzione territoriale degli stabilimenti industriali e delle altre attività ("materiali" e "immateriali") non modifichi il vantaggio competitivo di una zona fino ad allora povera e marginale, il problema delle politiche di sviluppo per tale zona non sarà soltanto quello d'intercettare gli impulsi positivi che vengono dall'esterno, ma anche, e soprattutto, quello di neutralizzare gli impulsi negativi.

La questione è allora quella di sapere come si possano creare delle economie esterne e come si possano controllare le diseconomie esterne. Si è riconosciuta una modalità tipica del sottosviluppo nella stratificazione cumulativa d'innovazioni abortive: vale a dire nel fatto che, in un'economia sottosviluppata, lo sforzo di assimilazione di una data generazione di innovazioni non darà risultati adeguati, perché sarà travolto dall'intrusione della successiva generazione d'innovazioni, prima che lo sforzo iniziale di apprendimento possa aver dato i suoi frutti.

Diverse ricerche dimostrano che, almeno nel Sud italiano, il problema non è quello di un basso tasso di natalità degli imprenditori ma la loro elevata "mortalità", dovuta sia ad inesperienza sia al basso vantaggio competitivo che l'ambiente urbano offre. Accorgimenti come le aree attrezzate per l'industria, i centri di servizio, i centri di produttività, di assistenza, formazione, etc., che possano contribuire ad ovviare a questa difficoltà, sono importanti, soprattutto se si tiene conto delle ulteriori complicazioni che seguiranno dall'unione monetaria. Sono anche importanti gli effetti "hirschmaniani" di trascinamento delle risorse nascoste, disperse e male utilizzate di capacità di decisione (nell'amministrazione, nella produzione, anche nella politica), che possono essere suscitate attraverso una scelta conveniente dei progetti di investimento.

Attraverso un'unione monetaria i problemi che si pongono per le diverse nazioni integrate sono simili a quelli propri delle regioni interne di uno stesso paese, con conseguente aggravamento dei divari territoriali, poiché esistono differenze fra i livelli medi di produttività settoriale, che non possono essere compensate dagli adattamenti in funzione dei propri obiettivi interni, propri dello stato-nazione, quali la regolazione del tasso di cambio e d'interesse in funzione del livello desiderato di occupazione. Se ne deve concludere che è necessaria una radicale revisione del trattato di Maastricht per ciò che concerne le condizioni di coesione interna della comunità, se si vuole che l'unione monetaria debba andare avanti.

Con le opportune qualificazioni, le considerazioni precedenti valgono anche per altri campi di applicazione dell'economia politica della riforma, riferita alle Rei, e integrano quanto si è già scritto a proposito di un possibile ordine pluralistico di interdipendenza internazionale.