

Introduzione

di Nicola Acocella

Sono fissati a Pechino i salari italiani?

Questa domanda, che parafrasa il titolo di un recente articolo di Richard Freeman (cfr. Freeman 1995), è emblematica di molte questioni, e preoccupazioni, che sorgono in relazione alla globalizzazione e che formano oggetto di ampio dibattito in sede sindacale, politica, pubblicistica, oltre che scientifica. Ma altre domande o varianti della domanda iniziale possono porsi: non sono anche fissati a Tunisi, Stoccarda, Bilbao i salari italiani? È fissato a Pechino, Tunisi, Stoccarda, Bilbao il livello di protezione del lavoratore, o il livello di sicurezza sociale del cittadino, italiano? Il nostro livello di inquinamento, la nostra aliquota di imposta sui titoli sono fissati fuori dal nostro paese?

Tutte queste domande, e le molte altre che saranno nella mente del lettore, tendono, più in generale, a individuare i mutamenti introdotti dalla globalizzazione nella *performance* di un sistema economico e nei compiti dei responsabili della politica economica nazionale.

Ad esse si è inteso cercare di fornire delle risposte, o almeno un quadro analitico di riferimento per le risposte, nell'organizzare una sessione specifica della XXXVIII riunione scientifica annuale della Società Italiana degli Economisti svoltasi a Roma nei giorni 17-18 ottobre 1997. I lavori che vengono qui presentati ripetono, con aggiustamenti e revisioni, contributi esposti e dibattuti in quella sede, con l'eccezione dei due saggi dello scrivente, aggiunti successivamente.

Qualche considerazione introduttiva può forse essere utile al lettore, per collocare la problematica della globalizzazione in una prospettiva storica.

Anzitutto, il termine globalizzazione, al quale possono attribuirsi svariati significati, viene sostanzialmente inteso da tutti i contributi qui raccolti come crescita ad una scala tendenzialmente mondiale delle interrelazioni fra i diversi sistemi economici e sociali nazionali. La crescita delle interrelazioni è connessa sia con l'aumento degli scambi internazionali di merci, di lavoro e di capitale finanziario sia con l'au-

mento della produzione internazionale, in larga misura attribuibile alle imprese multinazionali. Globalizzazione è, quindi, cosa diversa da (accresciuta) concorrenza sui mercati delle merci e dei «fattori», anche se, in certe fasi del processo di globalizzazione, e particolarmente in quella iniziale, questo è un esito del tutto probabile.

I dati relativi alla crescita dell'integrazione sui vari mercati sono contenuti nei saggi di Aquino, Cipollone e Sestito, Franzini e Milone (tutti in questo volume). Da essi emerge l'aumento molto sostenuto dei movimenti internazionali di beni e servizi, nonché di quelli di capitale, nelle varie forme che questi possono assumere, nel corso dell'intero periodo successivo alla seconda guerra mondiale. L'aumento è sempre stato superiore a quello del PIL mondiale, implicando una accresciuta internazionalizzazione delle varie economie. Se si guarda al fenomeno in esame in una prospettiva storica più ampia, si nota che per alcuni indicatori (ad esempio, per il grado di integrazione commerciale) ed alcuni paesi (ad esempio, il Regno Unito, il Giappone), il grado di internazionalizzazione raggiunto negli anni più recenti, pur cresciuto rispetto agli inizi degli anni cinquanta, non è apprezzabilmente più elevato che alla vigilia della prima guerra mondiale.

Dobbiamo dedurre che la conclamata globalizzazione non manifesta elementi di novità e costituisce un *déjà vu*? che l'integrazione internazionale rappresenta la condizione normale nella quale si trovano le economie capitalistiche e che l'anomalia sia piuttosto costituita dalla chiusura del periodo fra le due guerre? Vi sono almeno quattro ragioni per dare una risposta negativa a queste domande.

Vi è, anzitutto, la considerazione che i *patterns* di sviluppo economico, mostrano, almeno per i paesi più sviluppati, che una parte sempre più consistente del PIL è attribuibile ai servizi, che, per loro natura, danno luogo a transazioni internazionali molto più contenute di quelle interne, essendo largamente *non tradable*. La crescita del PIL tenderebbe, dunque, ad associarsi, di per sé, ad un minor grado di integrazione commerciale. Se, invece, nella realtà il grado di integrazione totale, ossia quello riferito al totale dei settori *tradable* e *non tradable*, rimane sostanzialmente invariato, si ha in pratica una intensificazione dell'integrazione internazionale del settore *tradable*. Va, peraltro, considerato che, poiché il PIL è una misura del *valore aggiunto*, mentre le esportazioni e le importazioni esprimono il *valore complessivo* dei beni e servizi, il rapporto fra scambi commerciali internazionali e PIL tende a sovrastimare il grado di integrazione internazionale (cfr. Aquino, in questo volume), in misura crescente al crescere della divisione del lavoro.

In secondo luogo, il contenuto degli scambi internazionali di beni

e servizi è ora profondamente diverso da quello pre-1914. Allo scambio di manufatti contro materie prime, fra paesi sviluppati, da una parte, e paesi sottosviluppati, dall'altra, che costituiva una componente di notevole peso, forse predominante, nel commercio internazionale di allora, corrisponde oggi lo scambio di manufatti contro altri manufatti, spesso all'interno della stessa industria (*intra-industry trade*), sia nell'ambito dei paesi sviluppati sia fra questi e i paesi in via di sviluppo.

Inoltre, l'integrazione internazionale che si aveva prima della Grande Guerra non poteva che esplicitare effetti specifici e limitati, trovando largo fondamento e disciplina nel rapporto coloniale.

Infine, il numero dei paesi che fanno parte oggi del mercato globale è notevolmente superiore a quello pre-1914.

Se anche l'integrazione economica internazionale manifestatasi dopo la II guerra mondiale rappresenta il riemergere di una tendenza caratterizzante l'economia mondiale un secolo fa, la ripresa di quella tendenza avviene con caratteri almeno parzialmente nuovi, che giustificano l'uso del termine globalizzazione.

Se si può, dunque, parlare in termini propri di globalizzazione, diventa importante chiedersi anzitutto quali ne siano le cause.

Esse sono nella sostanza due: a) l'enorme riduzione dei costi di trasporto e di comunicazione realizzatasi negli ultimi decenni; b) l'adozione di politiche di liberalizzazione dei movimenti internazionali di beni, servizi e capitali.

Nell'arco dei settanta anni successivi al 1920 i costi di trasporto transoceanici si sono ridotti del 70 per cento circa; i costi del trasporto aereo per passeggero-miglio si sono ridotti di più dell'80 per cento dal 1930 al 1990; una telefonata di 3 minuti da New York a Londra costava nel 1990 circa il 2 per cento di ciò che costava nel 1940 e circa il 6 per cento di ciò che costava nel 1950; dal 1970 al 1990 il costo di un computer si è ridotto del 95 per cento (World Bank 1995; Herring e Litan 1995). La riduzione dei costi di trasporto, pur potendo avere effetti «geografici» diversi a seconda della misura della riduzione stessa (Krugman e Venables 1995)¹, ha indubbe conseguenze in termini di crescita dell'integrazione.

Alla riduzione dei costi di trasporto si è aggiunta una drastica ri-

¹ Questo lavoro, pur fondato su ipotesi molto stringenti, va segnalato anche per l'interessante prospettiva storica che offre, spiegando la divisione del lavoro fra paesi aventi uguali caratteristiche iniziali in termini di successive riduzioni del costo di trasporto: così, l'emergere di una *periferia* sarebbe dovuto proprio alla prima riduzione

duzione delle barriere tariffarie e non tariffarie introdotte dai vari paesi per proteggere le rispettive economie nazionali. L'aliquota daziaria media applicata da Francia, Germania, Italia, Svezia era del 20 per cento circa nel 1913, era salita al di sopra di questo livello nel 1950, cadendo a poco meno del 6 per cento nel 1990 e a meno del 4 per cento a seguito dell'Uruguay Round. La riduzione è anche maggiore nell'ambito dei blocchi regionali che si sono costituiti, anche se a proposito del commercio regionale è discutibile la misura in cui la caduta dei dazi determini creazione o diversione dei traffici (Bairoch 1993; UNCTAD 1994).

Il ristabilimento alla fine degli anni Cinquanta della convertibilità delle monete fra i principali paesi industriali, l'adozione nel 1961 da parte dell'OECD del Codice di liberalizzazione dei movimenti di capitale e del Codice per la liberalizzazione delle operazioni «invisibili», una serie di iniziative regionali, come quelle promosse nel quadro del processo di unificazione monetaria europea, hanno rappresentato passi notevoli verso una completa liberalizzazione dei movimenti internazionali di capitale finanziario. Anche in materia di investimenti diretti internazionali, vi è stata una notevole riduzione delle limitazioni esistenti nell'immediato dopoguerra e di quelle introdotte negli anni Cinquanta e Sessanta, con la drastica liberalizzazione delle regolamentazioni nazionali avvenuta a partire dalla metà degli anni Ottanta, la conclusione di numerosi accordi bilaterali, la liberalizzazione concordata in sedi regionali (come nell'UE e nel NAFTA), i risultati di alcuni negoziati multilaterali, quali quelli dell'OECD e dell'Uruguay Round (UNCTAD 1994).

La globalizzazione è, dunque, una realtà per i mercati delle merci, dei servizi, del capitale e per i movimenti di capitale «produttivo». Ad essa hanno concorso la tecnologia e le scelte dei *policy-maker*.

Le conseguenze della globalizzazione sono numerose. Il contributo a questo volume di Franzini e Milone giustamente ne parla in termini di mutamento nelle regole del gioco e, pertanto, di un necessario cambiamento dei risultati per i vari operatori, almeno nel caso in cui questi continuino ad adottare le vecchie strategie.

Ogni fenomeno economico può essere valutato in termini di efficienza e di equità. In un contesto dinamico, che appare quello più appropriato al fenomeno in esame, le conseguenze in termini di efficienza sono soprattutto quelle sul saggio di crescita dell'economia

dei costi di trasporto, mentre le riduzioni successive avrebbero teso ad avvantaggiare la periferia rispetto al *centro*.

mondiale (e dei singoli paesi). Le conseguenze distributive sono quelle che riguardano, oltre alla ripartizione fra i vari paesi dei benefici e dei costi, la distribuzione all'interno di ogni paese fra le varie forme di reddito e allo stesso interno di ogni categoria di reddito, come ad esempio fra lavoratori specializzati e non specializzati.

Molti risultati della globalizzazione dipendono dalle sue conseguenze in termini di competitività.

Che essa porti di norma, almeno nel breve-medio periodo, ad una accresciuta competizione può ritenersi abbastanza pacifico². È, pertanto, comprensibile che i paesi, i settori e gli operatori più esposti alla concorrenza possano soffrirne di più o avvantaggiarsi di meno.

La categoria di operatori che è stata individuata come più esposta agli svantaggi della globalizzazione è quella dei lavoratori *unskilled* nei paesi industrializzati. Ciò sembra naturale in un contesto nel quale una delle novità di maggiore interesse è costituita proprio dall'emergere di paesi di nuova industrializzazione, attratti verso il mercato globale dalle forze di integrazione appena descritte. Sarebbe questo, dunque, il caso in cui si giustifica l'affermazione secondo la quale è a Pechino che si fissano i salari italiani (dei lavoratori meno qualificati). Ma i lavoratori *unskilled* italiani sono in competizione non soltanto con quelli cinesi, ma anche con quelli tunisini o tedeschi o spagnoli: l'integrazione internazionale accresce, infatti, l'elasticità della domanda di lavoro (cfr. Slaughter e Swagel 1997, citato da Franzini e Milone), con ciò comprimendo il salario e/o l'occupazione dei lavoratori meno qualificati.

Quanto è rilevante l'impatto della globalizzazione sul mercato del lavoro italiano? La domanda si intreccia strettamente con l'individuazione dei vari canali di influenza sul nostro mercato del lavoro delle condizioni di costo e di prezzo prevalenti all'estero. Cipollone e Sestito rilevano effetti modesti attraverso l'interscambio, ma indicano elementi concreti che potrebbero avvalorare l'importanza di altri canali, individuati in termini teorici anche nel saggio di Franzini e Milone, come la rilevanza del ricorso all'*outsourcing* (testimoniata dalla crescita progressiva dell'autoconsumo di origine estera, messo in evidenza dalle matrici *input-output*), delle acquisizioni di attività estere, del traffico di perfezionamento passivo.

Se si pensa ai costi che un paese sostiene per la spesa sociale a favore dei lavoratori, attraverso i contributi sociali (nei sistemi a pre-

² Il recente caso della monopolizzazione del mercato discografico italiano da parte di grandi imprese estere invita ad essere cauti sugli esiti concorrenziali della globalizzazione.

valente componente pubblica) o le contribuzioni assicurative private (negli altri) come ad una forma di salario, si potrebbe essere indotti a pensare che la pressione concorrenziale sui salari indotta dalla globalizzazione richieda un contenimento della spesa sociale, e in particolar modo dello stato sociale, pena una perdita di quote di mercato e di occupazione. Ciò è quanto non di rado si afferma, non soltanto in sede pubblicistica, ma anche in talune sedi accademiche (cfr., ad esempio, Alesina e Perotti 1994).

Una simile conclusione sarebbe, però, scarsamente fondata, per almeno tre ragioni.

× Anzitutto, in quanto lo stato sociale rappresenta ancora uno dei modi più efficienti per soddisfare alcune esigenze. Alle argomentazioni svolte dai padri fondatori (cfr., ad esempio, Beveridge 1942) a sostegno dello stato sociale si sono aggiunte più di recente ulteriori considerazioni di carattere teorico di significato simile (cfr. Acocella, in questo volume), che inducono a pensare che la maggiore dignità ed equità resa possibile dallo stato sociale non si accompagnano alla perdita di efficienza evidenziata dalla «parabola del secchio bucato» di Okun. Di particolare rilievo da questo punto di vista sono le argomentazioni emerse nell'ambito della ormai copiosa letteratura sulla crescita endogena, che evidenziano le possibilità offerte dalle politiche redistributive di superare i limiti alla crescita derivanti da indivisibilità, esternalità, vincoli di bilancio, imperfezioni del mercato dei capitali, stratificazione e segregazione sociale.

Anche sul piano empirico la recente verifica di Perotti (cfr. Perotti 1996) mostra come variabili rappresentative di politiche redistributive abbiano effetti positivi e significativi sulla crescita economica.

Il contributo di Artoni *et al.* in questo volume conferma da un punto di vista prevalentemente empirico che, almeno nel campo della sanità, lo stato sociale tende a portare a una spesa totale della collettività inferiore in termini di PIL: nei paesi europei, con sistemi prevalentemente pubblici di natura universalistica la spesa sanitaria totale in rapporto al PIL nel 1994 oscillava fra il 7 e il 10 per cento, contro un valore del 14 per cento per gli Stati Uniti, paese che adotta un sistema a prevalente componente privata e non universalistico.

× In secondo luogo, alcuni dei ruoli attribuiti allo stato sociale assumono specifica rilevanza nel processo di globalizzazione, come accade, ad esempio, per l'istruzione. Si pensi all'importanza che questa assume in relazione alle esigenze di formazione di capitale umano derivanti dal progresso tecnico e dall'accresciuta competizione nei segmenti di produzione ad elevata intensità di lavoro *unskilled*.

× Infine, a favore del mantenimento di un'equa distribuzione del

reddito e dello stato sociale militano considerazioni connesse con le esigenze di coesione sociale. Su queste ha in particolare richiamato l'attenzione Rodrik (1997), le cui conclusioni sono condivise da Franzini e Milone.

Una parte interessante del loro saggio è dedicata alla costruzione di un'intelaiatura concettuale per l'analisi delle conseguenze della globalizzazione sulla grandezza e sulla struttura del *welfare state* necessarie per conseguire crescita ed equità. I vari possibili e contrastanti effetti vi sono analizzati, la principale conclusione essendo che il contrasto fra gli stessi effetti può forse essere risolto con mutamenti della struttura, piuttosto che della grandezza assoluta, dello stato sociale. Si pensi alla già ricordata importanza delle spese per l'educazione in un contesto di accelerato progresso tecnico e di necessaria ricomposizione della struttura produttiva.

Se la globalizzazione ha contrastanti conseguenze sugli elementi che nel lungo periodo giustificano lo stato sociale, essa, da un lato, tende ad affievolire l'efficacia delle politiche economiche nazionali e, dall'altro, se prevalgono i vincoli di breve periodo nelle scelte pubbliche e private (in particolare, con riferimento ai saldi di finanza pubblica), può indurre pericolose «gare al ribasso» in materia sia di stato sociale sia di politiche tributarie sia di politiche ambientali. Questo non sembra essere avvenuto negli anni Ottanta (cfr. l'interessante analisi contenuta in Bowles e Wagman 1997, purtroppo limitata agli anni Settanta e Ottanta), ma potrebbe essere accaduto nel decennio in corso. Per evitare il pericolo di tali gare al ribasso sorge l'esigenza di qualche forma di potere pubblico democratico a livello mondiale o, almeno, di un maggiore coordinamento internazionale nell'ambito delle istituzioni esistenti.

Le conclusioni che sembra legittimo derivare anche alla luce dei contributi offerti dai saggi qui raccolti sono le seguenti:

1) la crescita delle relazioni internazionali alla quale stiamo assistendo in questi anni presenta caratteri di novità tali da giustificare il ricorso ad un termine nuovo, quello di globalizzazione, e una specifica attenzione in sede scientifica;

2) la globalizzazione ha conseguenze di rilievo in termini di efficienza ed equità tali da giustificare l'interesse di istituzioni private e pubbliche;

3) la globalizzazione può apportare guadagni in termini di efficienza a livello dell'insieme dei paesi e dei soggetti, ma i vantaggi possono essere distribuiti in modo diseguale fra i vari paesi o, all'interno di ogni paese, fra vari soggetti; alcuni soggetti possono essere addirittura svantaggiati; in particolare, i percettori di redditi da capi-

tale sono più avvantaggiati o meno svantaggiati dei percettori di redditi da lavoro; nell'ambito di questi ultimi, sono particolarmente colpiti i lavoratori non qualificati;

4) l'esigenza di assicurare gli elevati livelli di competitività associati, almeno in questa fase, alla globalizzazione porta a richiedere un contenimento dello stato sociale, con ulteriori conseguenze negative in termini di equità e di coesione sociale;

5) le funzioni non soltanto redistributive, ma anche di promozione dell'efficienza (ad esempio, in termini di propensione ad intraprendere attività rischiose), proprie dello stato sociale, richiederebbero di essere esaltate in un ambito di cambiamenti come quelli associati alla globalizzazione;

6) la globalizzazione ha dunque un effetto ambiguo sullo stato sociale «ottimale»;

7) la congruità di un dato stato sociale in epoca di globalizzazione non può essere valutata soltanto alla luce della sua dimensione, ma deve prendere in considerazione anche la sua articolazione;

8) la «gara al ribasso» delle dimensioni dello stato sociale fra i vari paesi che si ingenera se si antepongono esigenze di breve ad esigenze di lungo periodo, può rivelarsi estremamente perniciosa ai fini stessi di perseguire l'efficienza di lungo periodo e garantire i cambiamenti richiesti dalle sfide della globalizzazione.

Riferimenti bibliografici

Acocella, N. (in questo volume), *Il dibattito sul welfare state*.

Alesina, A. e Perotti, R. (1994), *The welfare state and competitiveness*, NBER Working Paper n. 4810.

Aquino, A. (in questo volume), *Aspetti empirici essenziali del processo di globalizzazione*.

Artoni, R. et al. (in questo volume), *Componenti allocative e distributive della spesa sociale: un confronto internazionale*.

Bairoch, P. (1993), *Economics and world history*, Brighton, Wheatsheaf.

Barr, N. (1993), *The economics of the welfare state*, II ed., Stanford, Stanford University Press.

Beveridge, W. (1942), *Social insurance and allied services*, Cmnd 6404, London, HMSO.

Bowles, P. e Wagman, B. (1997), *Globalization and the welfare state: four hypotheses and some empirical evidence*, in «Eastern Economic Journal», 23, pp. 317-336.

Cipollone, P. e Sestito, P. (in questo volume), *Globalizzazione e mercato del lavoro: il caso italiano*.

- Franzini, M. e Milone, L.M. (in questo volume), *I dilemmi del welfare state nell'epoca della globalizzazione*.
- Freeman, R. (1995), *Are your wages set in Beijing?*, in «Journal of Economic Perspectives», 9, pp. 15-32.
- Herring, R.J. e Litan, R.E. (1995), *Financial regulation in the global economy*, Washington, D.C., Brookings Institutions.
- Krugman, P. e Venables, A. (1995), *Globalization and the inequality of nations*, in «Quarterly Journal of Economics», 110, pp. 857-880.
- Perotti, R. (1996), *Political equilibrium, income distribution and growth*, in «Review of Economic Studies», 60, pp. 755-776.
- Rodrik, D. (1997), *Has globalization gone too far?*, Washington, Institute for International Economics.
- Slaughter, M.J. e Swagel, P. (1997), *The effect of globalization on wages in the advantaged economies*, International Monetary Fund Working Paper n. 43, April.
- UNCTAD (1994), *World investment report. Transnational corporations, employment and the workforce*, Genève.
- World Bank (1995), *World development report. Workers in an integrating world*, New York, Oxford University Press.