

# **REGIMI INTERNAZIONALI E POLITICHE ECONOMICHE NAZIONALI**

**Il governo  
di un'economia mondiale  
tripolare**

Aggarwal/Allan/Baldwin/Boltho  
Gomel/Guerrieri/Hall/Katseli  
Yakushiji/Yoshitomi/Milner/Nelson  
Padoan/Saccomanni/Vona

a cura di **Paolo Guerrieri  
e Pier Carlo Padoan**

**FrancoAngeli**

# **REGIMI INTERNAZIONALI E POLITICHE ECONOMICHE NAZIONALI**

**Il governo  
di un'economia mondiale  
tripolare**

Aggarwal/Allan/Baldwin/Boltho  
Gomel/Guerrieri/Hall/Katseli  
Yakushiji/Yoshitomi/Milner/Nelson  
Padoan/Saccomanni/Vona

a cura di **Paolo Guerrieri  
e Pier Carlo Padoan**

**FrancoAngeli**

Vinod Aggarwal è professore di Economia politica internazionale presso l'Università di California, Berkeley.

Robert Baldwin è professore di Economia presso l'Università del Wisconsin.

Andrea Boltho è docente al Magdalen College, Oxford University.

Giorgio Gomel lavora nel Servizio studi della Banca d'Italia.

Paolo Guerrieri è professore di Economia presso l'Università di Napoli e consigliere scientifico dello Iai.

Keith Hall è professore di Economia presso l'Università dell'Arkansas.

Louka Katseli è professore di Economia presso l'Università di Atene.

Helen Milner è professore di Scienze politiche presso la Columbia University, New York.

Douglas Nelson è professore di Economia presso la Syracuse University, Syracuse, New York.

Pier Carlo Padoan è professore di Economia internazionale presso l'Università di Urbino e consigliere scientifico dello Iai.

Fabrizio Saccomanni è capo del Servizio estero della Banca d'Italia.

Stefano Vona ha lavorato nel Servizio studi della Banca d'Italia.

Taizo Yakushiji è professore di Scienze politiche presso la Saitama University, Saitama, Giappone.

Mazaru Yoshitomi è direttore del Centro studi dell'Economic Planning Agency, Giappone.

Copyright © 1991 by Istituto Affari Internazionali, Roma, Italy

È vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, non autorizzata.

I lettori che desiderano essere regolarmente informati sulle novità pubblicate dalla nostra Casa Editrice possono scrivere, mandando il loro indirizzo, alla "Franco Angeli, Viale Monza 106, 20127 Milano", ordinando poi i volumi direttamente alla loro Libreria.

## INDICE

Introduzione	pag.	7
1. Giochi a due livelli e aggiustamento strutturale: il caso italiano, di <i>Paolo Guerrieri e Pier Carlo Padoan</i>	,,	11
2. Obiettivi, preferenze e giochi: verso una teoria della contrattazione internazionale, di <i>Vinod K. Aggarwal e Pierre Allan</i>	,,	39
3. Fonti di cooperazione nazionali ed internazionali: la politica petrolifera negli anni '40 e '70, di <i>Helen Milner</i>	,,	71
4. Struttura istituzionale e orizzonte temporale in un semplice modello di economia politica: l'effetto Lowi, di <i>H. Keith Hall e Douglas Nelson</i>	,,	98
5. Le fondamenta microeconomiche della "Economia politica", di <i>Robert E. Baldwin</i>	,,	146
6. Ostacoli al coordinamento macroeconomico in Europa, di <i>Andrea Boltho</i>	,,	174
7. L'economia politica dell'integrazione europea: dall'euro-sclerosi all'euro-corporativismo, di <i>Louka T. Katseli</i>	,,	195
8. Fattori interni ed internazionali nell'aggiustamento dell'economia del Giappone, di <i>Masaru Yoshitomi</i>	,,	215
9. I fattori politici che determinano la politica economica estera del Giappone, di <i>Taizo Yakushiji</i>	,,	237
10. Il coordinamento tripolare delle politiche economiche: problemi dell'Europa, polo a più paesi, di <i>Giorgio Gornel, Fabrizio Saccomanni e Stefano Vona</i>	,,	251



## INTRODUZIONE

Il futuro dell'economia mondiale continua ad essere minacciato da incertezze e rischi crescenti, alimentati dai forti squilibri, reali e monetari, che si sono accumulati in questi anni nei rapporti tra i maggiori paesi ed aree economiche. Le relazioni monetarie, con il persistere di forti disavanzi (Usa in primo luogo) e forti avanzi delle bilance dei pagamenti (Giappone, Germania e Nic's asiatici), le relazioni finanziarie, con il riacutizzarsi della crisi del debito, e le relazioni commerciali, con l'estendersi delle misure neoprotezionistiche, mostrano segni di instabilità e conflittualità preoccupanti. È opinione diffusa che il riassorbimento di tali squilibri, senza compromettere le prospettive di crescita a medio termine dell'economia mondiale, richieda una capacità di governo a livello internazionale dei complessi legami di interdipendenza esistenti, e quindi un grado elevato di cooperazione tra i maggiori paesi.

Nell'affrontare il problema della cooperazione economica internazionale si corre il rischio di dare maggiore enfasi all'analisi dei dati economici in senso stretto, piuttosto che al problema più vasto e complesso della gestione delle relazioni economiche internazionali. A questo riguardo, esiste oggi un intero settore delle scienze politiche ed economiche, la cosiddetta "international political economy", che cerca di analizzare nei suoi diversi aspetti politici, istituzionali ed al tempo stesso economici la cooperazione internazionale, cercando di dare risposte alla questione chiave della sua governabilità.

Le analisi di economia politica della cooperazione internazionale si sono mosse fino a qualche tempo fa lungo due indirizzi di ricerca separati. Da un lato, le analisi cosiddette sistemiche, in cui lo studio dei meccanismi cooperativi e della loro dinamica è effettuato assegnando il ruolo di attori protagonisti ai singoli stati e assumendo che questi ultimi formulino le loro strategie di azione in base a scelte razionali e interdipendenti, motivate dal saldo netto dei costi e benefici complessivi da esse derivanti. Nelle analisi sistemiche, il problema della cooperazione internazionale, sia nel senso del coordinamento delle politiche economiche che della definizione di regole internazionali (regimi), è visto in funzione

allo stesso tempo delle caratteristiche di “bene collettivo” di un accordo cooperativo e dell’interazione strategica esistente tra le scelte autonome dei singoli paesi.

Dall’altro lato, le cosiddette analisi “al livello delle unità” delle relazioni economiche internazionali assumono che i governi nazionali siano influenzati nelle loro scelte di politica economica estera, più che dai comportamenti degli altri attori-paesi, soprattutto da fattori domestici, in termini di gruppi di pressione e struttura economico-politica interna. Vengono così presi in esame esplicitamente i processi interni che concorrono a determinare le scelte dei vari stati nazionali, considerate come il risultato delle interazioni sia tra i gruppi di interesse domestici che tra questi e il governo nazionale.

Sebbene notevoli progressi siano stati compiuti su entrambe queste fonti di ricerca, un’integrazione dei due livelli di analisi in uno schema interpretativo unitario è apparsa a molti studiosi non solo utile, ma in qualche modo necessaria. In effetti né l’approccio sistemico né quello dei fattori interni, se presi isolatamente, sono in grado di fornire un’adeguata comprensione delle scelte di politica economica dei paesi e della dinamica dei meccanismi cooperativi. La struttura interna dei paesi ha certamente effetti importanti sul piano internazionale, ma è influenzata, a sua volta, da ciò che avviene nell’ambiente esterno. Le politiche economiche dei singoli stati sono influenzate, all’esterno, dalla interazione con gli altri stati nella costruzione e nella gestione dei regimi internazionali, e, all’interno, dall’interazione dei gruppi di interesse e dell’autorità politica. I due livelli di analisi sopraricordati richiamano l’attenzione su due diversi insiemi di attori ed interazioni, entrambi rilevanti per una comprensione dei meccanismi che possono favorire accordi di cooperazione a livello internazionale. La letteratura in questo campo è tuttavia appena agli inizi e modelli utili per un’analisi integrata ai due livelli hanno cominciato solo da poco ad essere sviluppati.

Alcuni contributi che si muovono in questa direzione sono stati presentati e discussi in una conferenza svoltasi a Trento nell’aprile 1989 con la partecipazione di economisti e politologi europei, americani e giapponesi ed organizzata nell’ambito del “Forum on International Economic Cooperation”, creato qualche anno fa su iniziativa dell’Istituto Affari Internazionali (Roma), dell’Harvard Center for International Affairs (Università di Harvard) e del National Institute for Research Advancement (Tokyo). Le versioni riviste di tali contributi sono pubblicate in questo volume.

I primi due saggi (Guerrieri e Padoan, Aggarwal e Allan) propongono degli schemi concettuali di definizione delle politiche di cooperazione. Il primo sottolinea il legame tra politiche di aggiustamento struttura-

le e cooperazione internazionale; il secondo utilizza la teoria dei giochi per stabilire i legami tra preferenze nazionali e meccanismi di cooperazione. Il lavoro di Helen Milner approfondisce l'interazione tra livello nazionale ed internazionale della cooperazione nel caso della politica petrolifera.

I saggi di Hall e Nelson e di Baldwin offrono due esempi di modelli formali di definizione delle politiche economiche nazionali, in cui gli aspetti economici e politici vengono considerati congiuntamente. Il primo utilizza uno schema di equilibrio economico generale e il secondo definisce i fondamenti microeconomici delle politiche industriali e commerciali.

I problemi della cooperazione in Europa sono analizzati nei successivi due saggi. Il lavoro di Boltho offre un'interpretazione dei problemi della cooperazione macroeconomica europea, ed in particolare delle politiche fiscali, mentre Louka Katseli propone una lettura originale del processo di creazione del mercato interno europeo.

Il ruolo internazionale del Giappone e gli aspetti economici e politici dell'aggiustamento dell'economia giapponese vengono discussi nei lavori di Yoshitomi e Yakushiji. Il saggio di Gomel, Saccomanni e Vona, infine, affronta il problema del coordinamento delle politiche economiche in un mondo tripolare, approfondendo in quel contesto il ruolo dell'Europa.

Nell'insieme i saggi presentati in questo volume vogliono contribuire ad analizzare in profondità non solo le difficoltà che ostacolano lo sviluppo della cooperazione internazionale, ma anche le soluzioni da poter offrire ai meccanismi cooperativi in futuro.

Un ringraziamento particolare va a Gianni Bonvicini, direttore dello Iai, per il suo continuo sostegno all'iniziativa del Forum, e a quanti hanno partecipato al dibattito nei due giorni della conferenza di Trento. Ringraziamo, infine il Cnr per il suo contributo alla pubblicazione del volume.

Cogliamo l'occasione per esprimere un caro ricordo del fraterno amico Stefano Vona.

*Paolo Guerrieri - Pier Carlo Padoan*

# 1. GIOCHI A DUE LIVELLI E AGGIUSTAMENTO STRUTTURALE: IL CASO ITALIANO

*di Paolo Guerrieri e Pier Carlo Padoan*

## 1. Introduzione

La letteratura sull'economia politica della cooperazione ha seguito fino a poco tempo fa due impostazioni separate. Da una parte l'impostazione "sistemica" che considera gli stati nazionali come agenti unitari e studia la loro interazione nel formare e rendere operanti regimi internazionali (v. ad es. Keohane 1984). Dall'altra l'impostazione "a livello di unità" che considera la politica economica estera degli stati nazionali come risultato dell'interazione tra gruppi di interesse e tra questi e i governi nazionali (v. ad es. Katzenstein 1977). Benché siano stati fatti notevoli progressi in entrambe le linee di ricerca, molti studiosi hanno suggerito la loro integrazione in una struttura unitaria (v. ad es. Putnam 1988, Haggard e Simmons 1987). Di recente Robert Putnam ha proposto uno schema complesso che viene incontro a questa esigenza. Egli ha proposto di considerare il processo di cooperazione internazionale come il risultato di due giochi separati ma interconnessi a cui ogni negoziatore nazionale deve partecipare simultaneamente. Un primo gioco si svolge a livello internazionale (politica di I livello) dove il negoziatore si confronta con i rappresentanti degli altri governi. Un secondo gioco si svolge a livello interno dove il negoziatore si confronta con i gruppi di interesse del proprio paese. Si raggiungerà un accordo cooperativo se esiste un insieme di politiche, un insieme dominante, *win-set*, che viene accettato simultaneamente a entrambi i livelli.

In questo lavoro presentiamo un semplice schema che si basa sull'idea dei giochi a due livelli. Nella sezione seguente proporremo una determinazione dell'insieme dominante fondata sull'idea che un governo massimizzi la propria reputazione all'estero (cioè nei confronti degli altri governi) e il proprio consenso all'interno (cioè nei confronti dei gruppi di interesse e della burocrazia statale). Mostreremo come la struttura e la natura dei regimi internazionali influenzino l'interazione tra i due livelli di politica. In seguito introdurremo un nuovo livello: la politica e le politiche dell'aggiustamento strutturale.

Una ragione per questa introduzione sta nel fatto che nella situazione corrente il progresso della cooperazione economica internazionale dovrebbe poggiare su qualcosa di più che il semplice coordinamento delle politiche macroeconomiche. Un regime internazionale stabile richiede la capacità dei vari paesi di aggiustare i loro sistemi economici ed eliminare le cause di squilibri strutturali. Per introdurre nel quadro l'aggiustamento strutturale è necessaria una breve discussione della relazione tra spesa pubblica e crescita economica. Ai fini del presente lavoro si riassume brevemente questo vasto argomento e si affronta la questione se la suddetta relazione sia positiva o negativa.

Da questa prima parte si ricava la seguente indicazione. La cooperazione, considerata come l'interazione tra politica internazionale e politica interna (a sua volta distinta in due parti), deve essere considerata e studiata come un processo nel quale nuovi regimi e nuove istituzioni sono il risultato dinamico di tale interazione.

La seconda parte del lavoro applica questo schema all'esperienza italiana degli ultimi 20 anni. Dopo la caduta del sistema di Bretton Woods l'Italia ha sperimentato fasi diverse, ognuna caratterizzata da una diversa interazione fra i tre livelli di politica. Nella seconda metà del decennio precedente, la ristrutturazione industriale è stata portata avanti anche attraverso una politica pubblica non vincolata da alcun regime internazionale. Durante questo periodo il sistema industriale è riuscito a riacquistare un grado significativo di flessibilità e profittabilità. Il quadro si è modificato al principio di questo decennio, con l'adesione dell'Italia ai meccanismi dello Sme. Ciò ha introdotto un vincolo internazionale più restrittivo che ha influenzato il processo di ristrutturazione industriale dal momento che le autorità monetarie hanno scelto di "legarsi le mani" perseguendo una politica di apprezzamento reale giustificata dalla disciplina esterna. Oggi l'Italia sta affrontando sia la liberalizzazione dei movimenti di capitale che l'ulteriore integrazione nel mercato dei beni e servizi in vista della realizzazione completa del mercato interno europeo. Il suggerimento che si ricava dal nostro schema è che questa sfida verrà affrontata con successo se si riuscirà a combinare le politiche interna e internazionale nella giusta misura.

## **2. Lo schema teorico**

### *2.1. Politica di I livello*

La politica di I livello riguarda le negoziazioni tra i capi di governo per definire nuovi accordi, norme e regole per il sistema internazionale,

cioè per costruire nuove istituzioni (Keohane 1988). L'incentivo a impegnarsi nella politica di I livello persisterà finché i benefici attesi dalla partecipazione a nuove istituzioni sono superiori ai costi attesi. I benefici della partecipazione al processo di costruzione delle istituzioni derivano dalla possibilità di influenzare il contenuto delle regole stesse in una direzione favorevole ai propri interessi. Altri benefici derivano dalla stabilizzazione delle aspettative sul comportamento degli agenti e dall'aumentata disponibilità di informazioni sul funzionamento del sistema (Runge 1984, Keohane 1988). I costi sono determinati dalla perdita di autonomia che deriva dal rispetto delle regole convenute.

Possiamo esprimere questo problema in un modo molto semplice. Per partecipare attivamente al processo di costruzione delle istituzioni un paese deve acquistare una certa reputazione internazionale. Come ha notato Axelrod (1986), la reputazione è una delle condizioni necessarie affinché siano resi effettivi e operanti accordi informali quali quelli che spesso derivano dalle relazioni internazionali. Un alto livello di reputazione nei confronti degli altri paesi, rende possibile influenzare significativamente il processo di costruzione delle istituzioni e di conseguenza dar forma al regime internazionale che ne deriva in una direzione favorevole ai propri interessi. In altre parole un paese ha interesse ad acquisire reputazione internazionale al fine di trarre i benefici sia della costruzione che della partecipazione a istituzioni internazionali.

Seguendo Schelling (1960) assumiamo che la reputazione derivi dalla capacità di un agente di assumere preventivamente un impegno irreversibile. Più genericamente, la reputazione deriva dalla capacità di rinunciare alla (a parte della) propria libertà di manovra. Ai fini del presente lavoro assumiamo che la reputazione  $R$  sia una funzione inversa di  $X$ , la nostra variabile di politica economica, che definiamo come la quota di spesa pubblica sul Pil. Questa relazione inversa esprime, seppure in modo molto semplice, la capacità del governo di mostrarsi determinato, cioè di resistere alle pressioni di tipo espansivo e, più in generale, la sua capacità di controllare la macroeconomia. Sebbene la discussione dettagliata di questo punto sia impossibile possiamo suggerire tre argomenti a sostegno della nostra affermazione. In genere un livello crescente di  $X$  è associato con un crescente debito pubblico e quindi con difficoltà crescenti nel servizio del debito. Inoltre, un aumento di  $X$  rivela una pressione crescente da parte della burocrazia che tende a limitare lo spazio di manovra del governo (Breton 1981, Van Der Ploeg 1984). Infine una spesa pubblica crescente può richiedere, e spesso richiede, un ricorso crescente all'inflazione in quanto questa produce entrate per il governo attraverso il signoraggio (Giavazzi 1988) e il *fiscal-drag* (ovvero un aumento delle aliquote fiscali al crescere dei prezzi). Il tasso di

inflazione necessario, in generale, non è compatibile con la partecipazione a regimi internazionali come gli accordi di cambio. Assumiamo che, al fine di partecipare a un'istituzione internazionale, un governo debba ottenere un livello minimo di reputazione  $R^*$  che, naturalmente, implica un limite superiore per  $X$ . Ciò rappresenta il costo che un paese deve sopportare per poter partecipare a un'istituzione internazionale.

## 2.2. *Politica di II livello*

A livello interno il governo cercherà di massimizzare il proprio consenso  $P$ , al fine di massimizzare la probabilità di rielezione e per perseguire i propri obiettivi ideologici<sup>1</sup>. A tale scopo esso controllerà la variabile di politica economica  $X$ . Il livello di consenso interno sarà correlato positivamente con  $X$ . La relazione tra  $X$  e  $P$  dipenderà *ceteris paribus* dal grado di "sclerosi sociale" nel senso di Olson (1982). In un paese in cui vi è un grande numero di gruppi di interesse e non è presente alcun "gruppo egemone", per aumentare il proprio consenso il governo dovrà aumentare proporzionalmente di più il livello di  $X$ , poiché dovrà soddisfare le domande di un grande numero di gruppi, cioè il suo elettorato, *ceteris paribus*, sarà organizzato in maniera meno efficiente. L'ideologia della coalizione al potere influenzerà la relazione tra  $P$  e  $X$ . Una coalizione conservatrice seguirà una politica più restrittiva di una coalizione progressista, dato che il consenso dipenderà, *ceteris paribus*, più dal contenimento dell'inflazione che dal contenimento della disoccupazione (v. per es. Minford e Peel 1982). Oltre che dalla pressione dei gruppi di interesse il livello di  $X$  sarà influenzato dall'effetto di inerzia della burocrazia. Un più ampio ruolo della burocrazia statale richiederà, *ceteris paribus*, un più alto livello di  $X$ . Possiamo assumere, come generalmente avviene nella letteratura, che esista un livello minimo di consenso  $P^*$  che il governo deve ottenere per assicurarsi la rielezione. Ciò implica che esiste un livello minimo di  $X$  che deve essere ottenuto.

## 2.3. *La determinazione dell'insieme dominante*

Con questi semplicissimi strumenti è possibile determinare l'insieme dominante. Nel seguito presentiamo una soluzione grafica del problema. In primo luogo mostriamo, nella fig. 1, una rappresentazione grafica

(1) Per una discussione di questo aspetto ben noto v. ad es. Alt e Chrystal, 1983.

della funzione di reputazione (funzione R) e della funzione di consenso (funzione P).

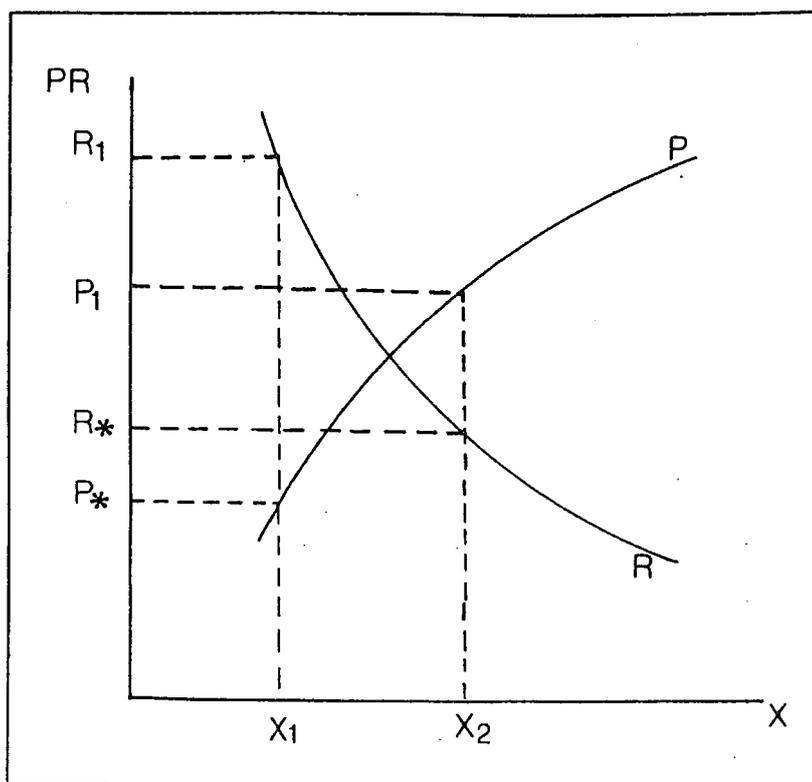


Fig. 1

La funzione R esprime una relazione inversa tra R e X. La posizione della funzione R dipende dalla natura del regime internazionale. Un regime più espansivo - cioè un regime in cui i paesi sono relativamente più orientati verso politiche espansive - fa spostare la funzione R a destra poiché il governo del singolo paese godrà della stessa reputazione nei confronti degli altri a un più alto livello di X.

La funzione P esprime un legame diretto tra P e X. La posizione e la forma della funzione P dipendono dalle caratteristiche economiche e sociali del paese in considerazione. Un più alto grado di "sclerosi sociali" fa spostare la funzione P a sinistra mentre un maggior peso della burocrazia nel determinare la spesa pubblica inerziale rende più piatta la funzione P, dal momento che sarà necessario un più alto livello di X per ottenere lo stesso livello di P, e che risulterà meno efficiente la "produzione di consenso" attraverso X. Inoltre, quanto più l'elettorato del governo in carica è orientato verso l'espansione, tanto più la funzione P risulta spostata a sinistra.

Per quanto riguarda il livello I il problema del governo consiste nel massimizzare la reputazione con un vincolo di consenso, quindi:  $\max R = R(X,E)$  sub  $P \geq P^*$ , dove E è il livello esogeno della "propensione

all'espansione" del regime internazionale. Il governo sceglierà dunque una politica  $X_1$  che dà luogo a un livello  $R_1$  di  $R$  e a un livello  $P^*$  di  $P$ .

Al livello II il problema del governo è massimizzare il consenso con un vincolo di reputazione, quindi:  $\max P = P(X, S, B, I)$  sub  $R > R^*$ , dove  $S$  è il grado di sclerosi sociale,  $B$  è il peso esogeno della burocrazia nazionale e  $I$  è l'influenza esogena dell'ideologia governativa. Il governo sceglierà una politica  $X_2$  che dà luogo a un livello  $P_1$  di  $P$  e a un livello  $R^*$  di  $R$ .

Il segmento  $X_2 - X_1$  determina l'insieme dominante nel senso di Putnam (1988), cioè l'insieme di tutti i valori della variabile di politica economica  $X$  che soddisfano simultaneamente i vincoli della politica sia di I che di II livello. La figura 1 è costruita in modo da ammettere l'esistenza di un insieme dominante. Tuttavia si può considerare il caso in cui l'insieme dominante non esiste. Un simile caso è presentato nella fig. 2. La politica di I livello richiede che  $X$  non sia spinta al di sopra di  $X_2$  perché sia soddisfatto il vincolo di reputazione  $R \geq R^*$ . Tuttavia ciò produce un livello di consenso  $P_1$  inferiore al minimo  $P^*$ . A sua volta la politica di II livello produce un livello  $X_1$  di  $X$  che dà luogo a un livello  $R_2$  di  $R$  che non soddisfa il vincolo  $R \geq R^*$ . In tal caso le politiche di I e II livello sono reciprocamente incompatibili.

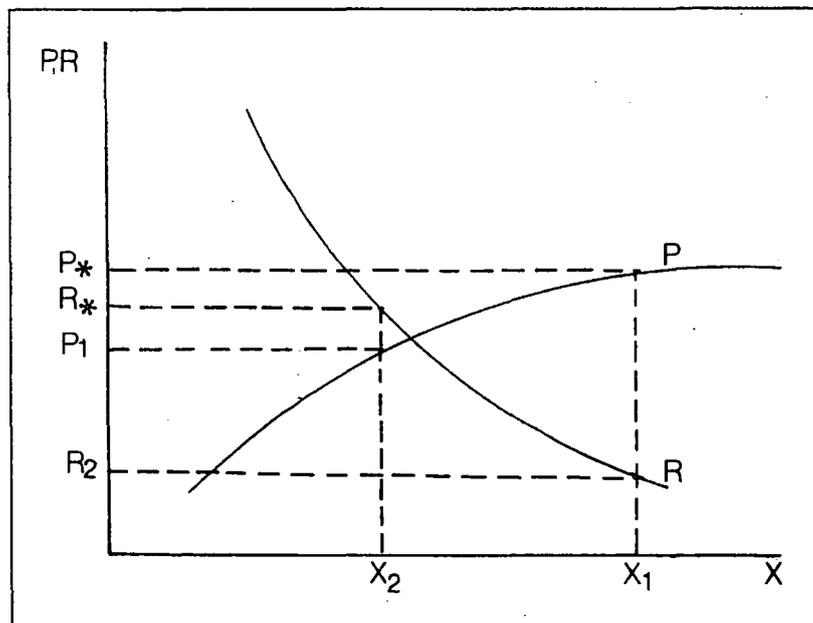


Fig. 2

Chiaramente l'esistenza e le dimensioni dell'insieme dominante dipendono dalla posizione relativa delle due funzioni, dati i valori di  $P^*$  e  $R^*$ . Nel caso presentato nella fig. 2 la cooperazione internazionale, cioè la partecipazione del paese al regime internazionale, è impossibile sia

perché il regime internazionale è troppo restrittivo (il valore del parametro  $E$ , che determina la posizione della funzione  $R$  nel piano, è troppo basso) sia perché i valori dei parametri  $S$  e  $B$  sono così alti da richiedere una politica eccessivamente espansiva.

Sorge dunque la questione di cosa si può fare per raggiungere la cooperazione internazionale, cioè per aumentare le dimensioni dell'insieme dominante, o, come in fig. 2, per generare un insieme dominante laddove esso non esista, e consentire perciò al paese di partecipare alle istituzioni internazionali. Questo può essere realizzato in due modi che non si escludono a vicenda. Uno consiste nell'adottare una strategia proiettata all'esterno che mira a modificare il regime esistente. Una tale strategia cercherebbe di aumentare il valore di  $E$  e di spostare verso destra la funzione  $R$ . Ciò consentirebbe un regime più espansivo e, allo stesso tempo, il mantenimento di un livello minimo di reputazione ( $R^*$ ) per garantirsi l'accesso all'istituzione internazionale.

La seconda alternativa consiste nell'adottare una strategia proiettata all'interno che mira a modificare l'ambiente nazionale. Una tale strategia tenterebbe di ridurre il valore di  $B$  e  $S$  per spostare verso l'alto la funzione  $P$  e renderla più inclinata, per consentire una politica più efficiente e ottenere un livello minimo di consenso  $P^*$ .

La prima strategia richiede un governo forte a livello internazionale, cioè un paese abbastanza potente da imporre un cambiamento nel regime internazionale. La seconda strategia richiede un governo forte a livello interno poiché essa è equivalente a indurre un cambiamento nella struttura delle preferenze nel paese<sup>2</sup>. È probabile che una simile strategia possa essere adottata da un governo appena eletto dato che un cambiamento nelle preferenze politiche è facilitato da un cambiamento nell'ideologia del governo (il parametro  $I$ ).

I due livelli di politica si influenzano a vicenda. Come suggerisce Putnam (1988) un governo internamente debole può ottenere concessioni sostanziali a livello internazionale perché i leader degli altri governi preferiscono evitare una crisi politica in quel paese. In tal caso un governo internamente debole può risultare abbastanza forte a livello internazionale (politica di  $I$  livello) e l'insieme dominante viene ottenuto da uno spostamento a destra della funzione  $R$  (un aumento di  $E$ ). Alternativamente un governo debole può cercare di usare il regime internazionale esistente come una leva politica per imporre un cambiamento negli obiettivi interni. Questo è il caso in cui il governo non gode di un margine di consenso sufficientemente ampio da imporre interna-

(2) V. Guerrieri e Padoan, 1989 per una discussione delle implicazioni del processo di integrazione.

mente i propri obiettivi ideologici. In tal caso può essere nell'interesse di governi internamente deboli aderire a un regime internazionale, e quindi aumentare la cooperazione, per imporre un cambiamento nelle istanze politiche interne. L'insieme dominante verrebbe quindi ottenuto da uno spostamento verso l'alto della funzione P e da un aumento della sua inclinazione.

Consideriamo ora due casi in cui è possibile realizzare la cooperazione internazionale, cioè è possibile stabilire e mantenere un regime internazionale. Secondo l'impostazione seguita in questo lavoro la cooperazione internazionale durerà fintanto che esiste un insieme dominante in ognuno dei paesi partecipanti. Un primo caso è quello dell'egemonia. In condizioni di egemonia il paese leader è in grado, per definizione, di indurre un cambiamento nel regime internazionale, cioè un cambiamento nel valore di E, per consentire uno spostamento a destra delle funzioni R relative agli altri paesi e generare insiemi dominanti positivi in ognuno di essi. La variazione di regime indotta dal paese egemone produrrà dunque un margine di consenso in ciascuno degli altri paesi indipendentemente dall'azione degli altri governi <sup>3</sup>. Ciò fornisce un esempio della natura di bene pubblico propria del regime internazionale. E mostra inoltre che la probabilità di stabilire un regime internazionale cresce al crescere di E, cioè se il paese egemone adotta politiche espansive.

Un caso diverso è il seguente. Consideriamo un paese che gode di un notevole margine di consenso dato il regime internazionale. Ciò è descritto nella figura 3. Il regime internazionale determina una funzione R che richiede un livello minimo di reputazione  $R^*$  e un livello massimo di  $X - X_2$  che è maggiore di quello ( $X_1$ ) necessario per ottenere un livello minimo di consenso  $P^*$ . Il margine di consenso è  $X_2 - X_1$ . Se il governo è ideologicamente orientato verso politiche più restrittive cercherà di cambiare il regime internazionale in direzione di una configurazione più restrittiva (diminuzione del valore di E) spostando la funzione R a destra e generando un insieme dominante  $X_3 - X_1$ . Non si tratta di un caso irrealistico. I regimi internazionali, anche se basati sull'egemonia di un paese, non si organizzano necessariamente intorno a politiche espansive. Alcuni di essi, quali il Gold Standard (De Cecco 1978) e il Sistema monetario europeo (Giavazzi e Giovannini 1988, De Cecco e Tsoukalis in Guerrieri e Padoan 1989), sono stati inizialmente organizzati allo scopo di preservare un altro bene pubblico, quello della stabilità monetaria.

(3) Ciò consente di sfruttare un ciclo politico internazionale; v. per es. Thompson e Zuk, 1983.

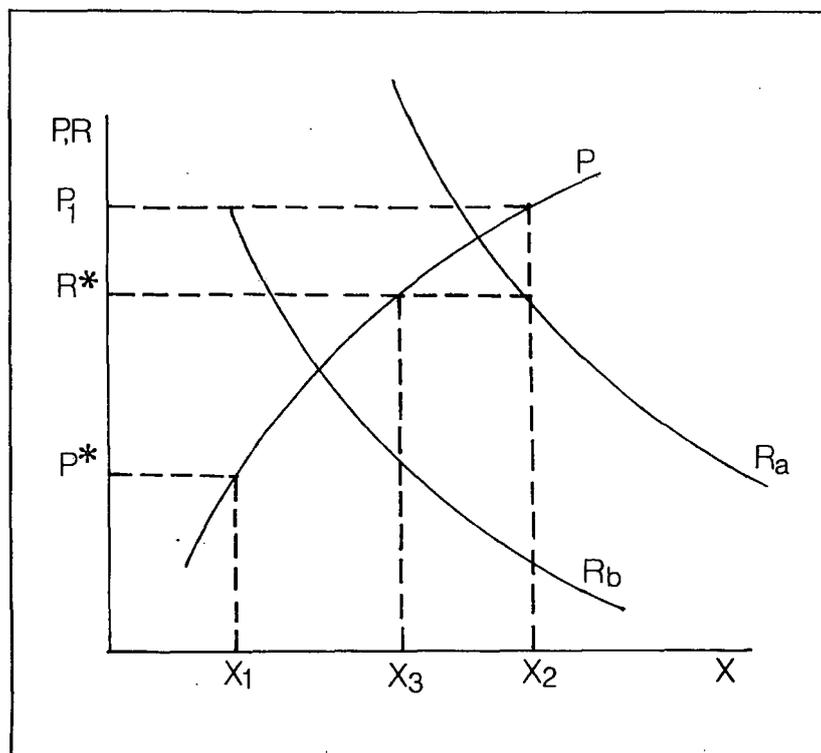


Fig. 3

La possibilità di stabilire regimi internazionali “restrittivi” poggia - come abbiamo detto - su due condizioni. Una è l’esistenza di un ampio margine di consenso in un paese il cui governo sia, allo stesso tempo, ideologicamente orientato in direzione restrittiva (il cui elettorato abbia una preferenza antinflazionistica) e abbastanza potente, con reputazione sufficiente<sup>4</sup>, per imporre tale preferenza agli altri paesi. La seconda condizione è che qualche paese meno potente e più debole trovi conveniente aderire a un tale regime per poter imporre uno spostamento nelle preferenze interne che altrimenti risulterebbe impossibile.

Questo secondo esempio permette di considerare il caso della cooperazione senza egemonia. Come è stato suggerito (Oye 1986) una delle condizioni per la cooperazione in tal caso è la possibilità di cambiare le preferenze degli agenti (paesi) coinvolti<sup>5</sup>. Abbiamo visto che, nella misura in cui questo si riflette in uno spostamento della funzione P, fa ampliare l’insieme dominante e quindi la possibilità di stabilire la cooperazione internazionale. Ciò indica inoltre che, “in condizioni di anarchia”, il successo della cooperazione dipende molto di più dall’interazione tra politica internazionale e politica interna che nel caso di egemonia.

(4) Questa è una versione del problema della “ancora nominale”.

(5) Per uno sviluppo di questo punto v. Guerrieri e Padoan, 1989.

## 2. 4. *Cooperazione internazionale e competitività strutturale*

La definizione di un insieme dominante rappresenta soltanto un primo passo nel processo di scelta della politica economica. Nel caso che venga stabilito l'insieme dominante, rimane il problema di scegliere una delle molteplici politiche, cioè i valori di  $X$ , che sono praticabili (eccettuato il caso ovvio in cui l'insieme dominante comprende un solo punto). Ciò in pratica significa che la definizione di un insieme dominante lascia un grado di libertà alle autorità di politica economica. Nel presente lavoro assumeremo che tale grado di libertà venga utilizzato per perseguire un obiettivo addizionale: la crescita economica o "competitività strutturale".

Seguendo Mistral (1983) definiamo la competitività strutturale come la capacità di un paese di ottenere alti tassi di crescita del prodotto sui mercati internazionali. Un miglioramento della competitività strutturale di un paese richiede una politica di aggiustamento strutturale, cioè una trasformazione del suo sistema produttivo per adattarlo alle variazioni dell'ambiente internazionale. A nostro avviso l'introduzione di questa nuova variabile consente una miglior comprensione del processo di cooperazione. Lo scopo della cooperazione internazionale è quello di fronteggiare, se non eliminare, squilibri fra le economie nazionali. Il dibattito sulla cooperazione internazionale<sup>6</sup> si è concentrato sull'aggiustamento macroeconomico e sul coordinamento delle politiche monetarie, fiscali e di cambio. La persistenza di squilibri nei pagamenti tra i principali paesi, tuttavia, spinge a ritenere che gli ostacoli all'aggiustamento possano richiedere qualcosa di più che l'adozione di appropriate politiche macroeconomiche. Ciò che sembra necessario è un aggiustamento strutturale dei sistemi economici interessati e della loro competitività strutturale.

Naturalmente gli squilibri strutturali possono essere finanziati, e quindi persistere nel tempo, ma un sistema finanziario internazionale solido richiede che venga effettuato il servizio del debito. In ogni caso ciò che un sistema internazionale non può tollerare è una accumulazione persistente di squilibri. Ciò ha importanti implicazioni per il processo di cooperazione internazionale. In tale situazione un regime internazionale sarà praticabile e solido fintanto che permetterà la realizzazione di politiche di aggiustamento strutturale.

Per trattare questo problema nel nostro semplice schema dobbiamo considerare gli effetti della variabile  $X$  sul tasso di crescita dell'economia. Nella letteratura relativa agli effetti della spesa pubblica sulla

(6) Una recente valutazione si trova in Horne e Masson, 1988.

crescita economica in genere sono presenti due punti di vista estremi: gli effetti sono o totalmente negativi o totalmente positivi. Gli argomenti a sostegno del primo punto di vista sono i seguenti: a) l'aumento di spesa pubblica spiazzava l'investimento privato; b) le politiche del governo inducono distorsioni nel sistema di incentivi fornito dal mercato e abbassano la produttività del sistema; c) il settore pubblico opera in maniera inefficiente rispetto al settore privato; d) il processo di regolamentazione impone oneri e costi eccessivi al sistema economico. A favore del secondo punto di vista vengono portati i seguenti argomenti: a) l'investimento pubblico e il sostegno pubblico alla Ricerca e Sviluppo di base aumentano la produttività generale del sistema, cioè procurano esternalità positive; b) un ampio settore pubblico è necessario per comporre i conflitti sociali e aumentare così la flessibilità del sistema; c) un ampio intervento statale è necessario per sostenere l'industria nazionale nel mercato internazionale.

In generale il primo punto di vista sottolinea il ruolo del mercato come il più efficiente sistema allocativo, mentre il secondo punto di vista sottolinea il comportamento del sistema economico come un tutto e assume che l'azione pubblica induca esternalità positive sul processo di crescita. I risultati empirici disponibili sono ambigui <sup>7</sup>. Nel presente lavoro adottiamo una terza ipotesi che tenta di combinare elementi derivanti da entrambe le posizioni. La nostra ipotesi è la seguente. Inizialmente la quota di spesa pubblica sul Pil ha un effetto positivo sulla crescita. Questo effetto diventa negativo dopo aver raggiunto un massimo. Inoltre, per un dato livello di  $X$ , il suo effetto sul tasso di crescita  $Y$  varia al variare della composizione di  $X$  tra  $T$  e  $C$ , dove  $T$  comprende tutte le voci di spesa pubblica che vanno a beneficio direttamente o indirettamente del sistema industriale (trasferimenti alle imprese, spese di Ricerca e sviluppo, ecc.) e  $C$  comprende tutte le altre voci; entrambi sono espressi in termini di Pil. Ciò mette in risalto la distinzione tra spesa pubblica in salari, ad esempio, che è volta ad aumentare il consenso, e spesa per investimenti, che genera reddito futuro e tassi di crescita più elevati. In altre parole il governo si trova di fronte a un *trade-off* nella politica di II livello tra consenso e *performance* economica.

Ciò modifica come segue lo schema discusso nel paragrafo precedente. Dato il *trade-off*, il governo massimizza il consenso dato un vincolo di crescita (e di reputazione) oppure massimizza la crescita dato un vincolo di consenso (e di reputazione). Per vedere come ciò entri nel nostro schema dobbiamo considerare gli effetti di  $X$  su  $Y$  insieme agli effetti di

(7) Argomenti a favore del primo punto di vista si trovano in Tullio, 1986. Argomenti a favore del secondo punto di vista sono contenuti in Ram, 1986; Cameron, 1978; Abramovitz, 1986; Dauderstadt, 1987.

X su P. Una volta effettuata la distinzione tra le due componenti di X ciò diventa necessario se si assume che soltanto la componente C di X influenza il consenso.

La relazione tra X, Y e P è rappresentata nella figura 4. Nel quadrante di sinistra riproduciamo la funzione P che è ora espressa come segue  $P = P(X, B, I, 1 - d)$  dove  $d = T/X$  è la quota di T su X. Il quadrante di destra presenta una relazione tra Y e X,  $Y = Y(X, E, Z, d)$ .

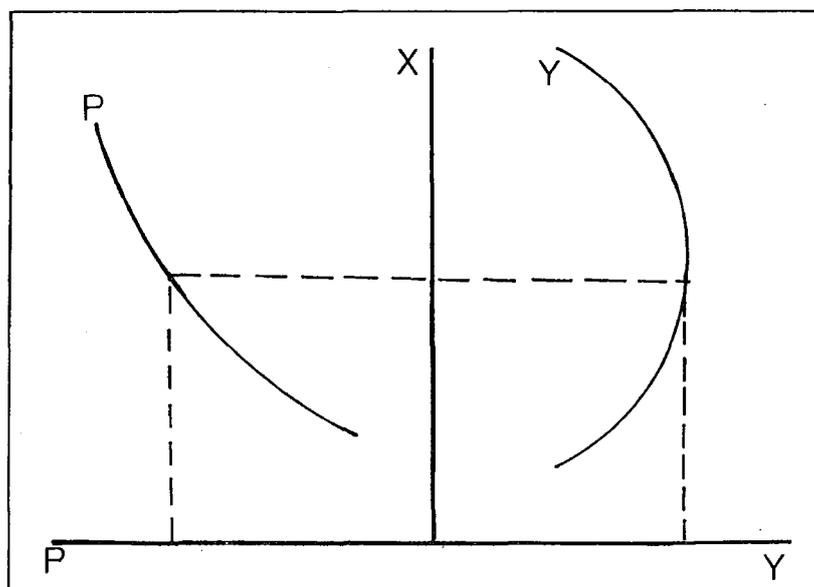


Fig. 4

A parità di altre circostanze Y crescerà al crescere di E, che rappresenta un regime più espansivo, di Z, un vettore di variabili che influenzano la competitività, e di  $d$ . L'effetto di X su Y sarà positivo fino a un determinato punto, in cui  $Y = Y_{max}$ , e negativo oltre tale punto. Un dato valore di X determinerà, *ceteris paribus*, un valore di P e di Y. Per un dato valore di X un aumento di  $d$  farà aumentare Y e diminuire P causando in tal modo uno spostamento rispettivamente a destra della funzione Y e in alto della funzione P.

La posizione della funzione Y nel piano è influenzata anche dalla natura del regime internazionale. Un regime più espansivo, cioè un più alto valore di E, farà spostare la funzione Y a destra poiché la crescita interna ne risulterà favorita. Quest'ultimo punto è importante perché introduce una interdipendenza cruciale tra la politica interna e quella internazionale.

Riconsideriamo a questo punto il problema discusso nel paragrafo precedente. In primo luogo possiamo notare che la politica interna risulta ora divisa in due parti. La prima, che chiameremo d'ora in poi politica di *livello IIA*, consiste nel problema della massimizzazione del

consenso discusso in precedenza. La seconda, la politica di *livello IIB*, consiste nel massimizzare il tasso di crescita dell'economia nazionale, data l'espansione del sistema internazionale, con un vincolo di reputazione e uno di consenso, cioè  $\max Y = Y(\cdot)$  sub  $P \geq P^*$ ,  $R \geq R^*$ .

Può essere introdotto un vincolo addizionale se assumiamo l'esistenza di un livello minimo di  $Y = Y^*$  sotto il quale il governo non è disposto a scendere.

Il problema così definito consente di colmare una lacuna nello schema originario di Putnam, cioè la scelta di una politica dato un insieme dominante di politiche praticabili. Assumiamo che, date le funzioni  $P$  e  $R$ , già esista l'insieme dominante (come nel caso descritto in fig. 1). L'introduzione della politica di livello IIB consente all'autorità politica di scegliere un valore di  $X$  - per un dato  $d$  - nell'intervallo  $X_2 - X_1$ , cioè  $X^+$  nella fig. 5. In altre parole si assume che il governo massimizzi la crescita dati i vincoli di consenso e reputazione.

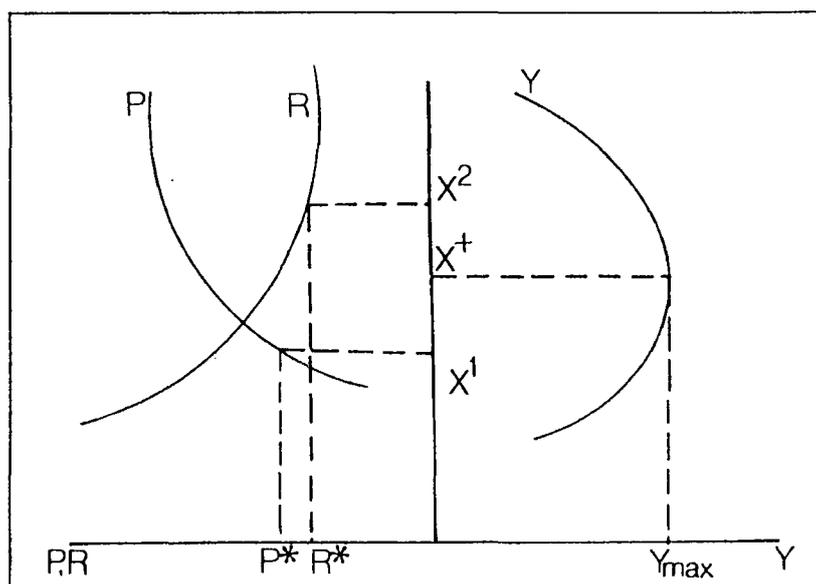


Fig. 5

Lo schema che abbiamo sviluppato apre la strada a un certo numero di esercizi e alla descrizione di una varietà di casi nazionali. Nel seguito forniremo un esempio e nella prossima sezione offriremo una breve descrizione dell'esperienza italiana.

Lo scopo dell'esercizio è sottolineare uno dei punti fondamentali di questo lavoro. La cooperazione internazionale è il risultato dell'interazione tra politiche interne e internazionali. Tuttavia questa indicazione di base contenuta nel fondamentale contributo di Putnam (1988) deve essere specificata in due sensi. In primo luogo, come abbiamo affermato in precedenza, un regime internazionale, per essere praticabile, deve

ammettere la possibilità che avvengano aggiustamenti strutturali. In secondo luogo, bisogna considerare la costruzione di istituzioni come un processo in cui interagiscono, praticamente senza discontinuità, politiche di diverso livello, piuttosto che come una scelta fatta una volta per tutte.

Per mettere in evidenza questo punto consideriamo il seguente esempio (v. fig. 6).

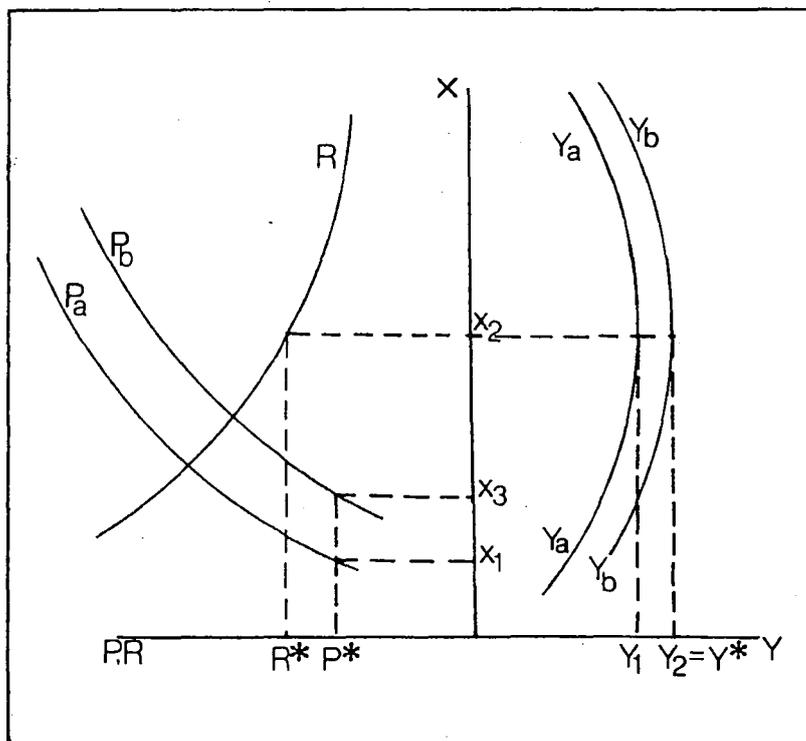


Fig. 6

Assumeremo che il paese in considerazione partecipi a un regime internazionale e che questo dia luogo a un insieme dominante positivo  $X_2 - X_1$ . Data una funzione  $Y_a$ , si sceglierà la politica  $X_2$  e il tasso di crescita sarà  $Y_1$ . Tuttavia la posizione della funzione  $Y$  implica un uso inefficiente della spesa pubblica nel senso che  $d$ , la quota della componente produttiva di  $X$ , risulta troppo bassa mentre il valore di  $Y$  non è al livello soddisfacente, ossia più semplicemente  $Y_1 < Y^*$ , cioè il vincolo di crescita non è soddisfatto. Per migliorare questa situazione devono entrare in gioco sia la politica di livello IIA che quella di livello IIB. Si potrebbe raggiungere un più elevato livello di  $Y$ , data la funzione  $Y$ , mediante un aumento di  $X$ . Tuttavia ciò è impossibile dato il vincolo di reputazione ( $R^*$ ), per quanto elastico. A livello interno un'alternativa sarebbe, dato il valore di  $X$ , quella di incrementare  $d$ . Ciò sposterebbe la funzione  $Y$  verso destra e la funzione  $P$  verso l'alto nel quadrante di

sinistra. Questo secondo spostamento potrebbe essere compensato, dalla coalizione al potere, da una riduzione del valore di B, il peso della burocrazia, o di S, il peso della sclerosi sociale, o di entrambi. Questo tuttavia può essere abbastanza difficile da ottenere per la coalizione di governo, e forse non desiderabile perché richiederebbe una variazione rilevante negli equilibri politici interni. Un paese sufficientemente potente a livello internazionale potrebbe tentare di modificare il regime esistente rendendolo più espansivo, aumentare così il valore di E e spostare la funzione R verso l'alto. In generale, tuttavia, questa può essere perfino più difficile della prima opzione.

A questo stadio il paese si trova di fronte a due alternative: rinunciare alla possibilità di aderire al regime internazionale (cosa che elimina, nel nostro esempio limite, il vincolo di reputazione) o adeguare la propria politica di II livello. La prima alternativa è estremamente costosa nel lungo periodo poiché impedisce al paese di partecipare al processo futuro di costruzione di istituzioni internazionali. La seconda alternativa richiede un cambiamento radicale nella politica di II livello. Per ottenerlo il governo può utilizzare i vincoli di I livello per imporre tale cambiamento nella politica di II livello. La nuova situazione politica interna potrebbe consentire una variazione di  $d$  per un livello dato di  $X$  ( $= X_2$ ), imposto dal rispetto del vincolo di reputazione. Ciò farebbe spostare la funzione Y in  $Y_b$ , che consente di raggiungere  $Y_2 = Y^*$ , e la funzione P in  $P_b$ , che continua a garantire la soddisfazione del vincolo di consenso.

La decisione del governo di impegnarsi in un nuovo regime internazionale ha quindi prodotto un cambiamento sostanziale nella situazione economica e politica interna. La politica di I livello ha influenzato la politica di II livello in entrambe le sue dimensioni. Tuttavia può manifestarsi la direzione di causalità inversa. La nuova situazione ha aumentato sia la reputazione internazionale del paese che i suoi risultati economici poiché  $Y_2 > Y_1$ . Ciò fornisce al governo una leva addizionale per negoziare, nell'ambito della politica di I livello, una modifica del regime, il che potrebbe produrre alla fine un livello più alto di E, quindi un movimento verso l'alto della funzione R e un movimento verso destra della funzione Y conducendo a un valore più alto di Y.

Quello appena descritto è un caso in cui la cooperazione internazionale esercita un effetto benefico sulla crescita interna. Tuttavia non è detto che sia sempre così. Si supponga che la partecipazione al regime venga considerata talmente costosa da non ritenere possibile alcun cambiamento politico interno, perché lo spostamento richiesto nelle funzioni P e Y sarebbe eccessivo. Ciò descrive la situazione di un paese internamente "debole": è possibile tuttavia che sia nell'interesse degli altri paesi non escluderlo dal processo di costruzione delle istituzioni. In

tal caso, come richiamato nel paragrafo precedente, può essere realizzato dagli altri paesi un allentamento del regime, ossia uno spostamento in alto della funzione R. Ciò che questi esempi suggeriscono è che la cooperazione internazionale è un processo di interazione continua tra crescita economica (spostamenti nei valori di Y), costruzione di regimi internazionali (spostamenti nella funzione R) e politica interna (spostamenti nelle funzioni P e Y). Questo processo può essere cumulativo se un miglioramento nel regime internazionale consente una migliore *performance* economica e quindi maggiori incentivi a partecipare al regime. Ciò conferma sia l'idea (v. per es. Keohane e Nye 1985, Pfister e Suter 1987) che le istituzioni internazionali cambiano (la funzione R si sposta) in risposta a situazioni di crisi all'interno dei singoli paesi (l'impossibilità di definire un insieme praticabile di politiche), sia l'idea (Putnam e Bayne 1984) che le istituzioni internazionali possono rappresentare uno strumento per cambiamenti nella politica interna.

### 3. Il caso italiano

Il modello schematizzato nelle pagine precedenti può fornire alcune ipotesi empiricamente verificabili per lo studio delle condizioni interne e internazionali nell'aggiustamento internazionale. A questo stadio tuttavia l'uso del modello, che potrebbe essere espresso in termini di equazioni da sottoporre a verifica, si scontra con la difficoltà di trovare dati appropriati per almeno una delle equazioni considerate, cioè la funzione di reputazione. Mentre sia le funzioni di consenso che le equazioni relative al tasso di crescita del prodotto sono state sottoposte a verifica, con maggiore o minor successo, è impossibile trovare dati empirici sulla reputazione internazionale del governo adatti all'analisi quantitativa.

Nel seguito di questo lavoro seguiremo un approccio diverso. Ripercorreremo brevemente la storia dell'economia italiana negli ultimi due decenni e mostreremo che i suoi risultati, per certi versi notevoli, possono essere descritti, se non spiegati, per mezzo dell'interazione fra i tre livelli di politica che abbiamo discusso in precedenza. Un tale esercizio può risultare utile sia per sperimentare lo schema proposto sia per fornire uno strumento che si spera utile per l'analisi comparata delle esperienze di aggiustamento nazionale e internazionale.

L'evoluzione dell'economia italiana a partire dal crollo del sistema di Bretton Woods può essere distinta in quattro periodi<sup>8</sup>: a) 1973-1976, il

(8) Questa parte è basata su Nardozzi, 1980; Cipolletta, 1986; Giavazzi e Spaventa, 1988.

periodo dello *shock* petrolifero, l'avvio della fase di alta inflazione e l'inizio della svalutazione della lira; b) 1977-1980, il periodo dell'espansione sostenuta dallo stato e dell'inflazione crescente; c) 1980-1986, la disciplina dello Sme e l'aggiustamento interno; d) dal 1986 ai giorni nostri, la sfida del riaggiustamento finanziario di fronte all'ulteriore integrazione europea.

Nel seguito riproporremo brevemente ognuna di queste quattro fasi usando lo schema sviluppato in precedenza. In breve è possibile descrivere ciascuno dei quattro periodi come caratterizzato da una diversa posizione relativa e assoluta di ognuna delle tre funzioni considerate, e quindi una diversa determinazione dell'insieme dominante e una diversa collocazione dell'Italia nel processo di cooperazione internazionale.

### 3.1. 1973-1976: l'entrata nel circolo vizioso

Durante questo periodo l'Italia abbandona rapidamente i regimi macroeconomici internazionali ai quali aveva aderito fino a quel momento. Nel 1973 crolla il sistema di cambi fissi di Bretton Woods, mentre, dopo alcuni tentativi falliti, l'Italia abbandona anche l'esperienza della fluttuazione congiunta, stabilita dai principali paesi europei e centrata sul marco tedesco. Nel 1972-73 il governo italiano adotta una strategia di svalutazione. In presenza di inflazione interna crescente la svalutazione viene considerata come il modo più efficiente di sostenere la politica di prezzo dell'industria. Le imprese possono aumentare i loro margini di profitto, e quindi sostenere l'accumulazione di capitale senza perdere quote di esportazioni nel mercato mondiale. Mentre le pressioni dell'ambiente internazionale sono praticamente inesistenti in questa fase, sorgono molte pressioni dalla politica interna poiché i sindacati sono in grado di ottenere significativi aumenti salariali. Gli accordi salariali nel settore manifatturiero inducono aumenti delle retribuzioni in altri settori, mentre la politica pubblica non è orientata al sostegno dell'industria (dal momento che tale sostegno è assicurato dalla svalutazione).

Questa strategia inizialmente produce un comportamento anticiclico dell'economia italiana, che cresce mentre gli altri paesi industrializzati sono in decelerazione. Il deterioramento delle partite correnti che ne consegue è aggravato improvvisamente e drasticamente dal primo *shock* petrolifero. La prima crisi petrolifera alimenta sia l'inflazione che la svalutazione rendendo così sempre più problematico il perseguimento del sostegno al sistema industriale basato sulla svalutazione. Di conseguenza il processo di aggiustamento industriale è soffocato al suo inizio.

Nel pieno della spirale inflazione-svalutazione viene sancito un inasprimento del meccanismo di indicizzazione dapprima a beneficio dell'industria e poi esteso all'intero impiego privato e pubblico.

In termini del nostro schema (v. fig. 7) la politica di I livello non è attivata, dal momento che non esiste alcun regime esplicito nel sistema internazionale. Quindi la posizione della funzione R è tale da riflettere un'espansione moderata ma, soprattutto, non opera alcun vincolo di reputazione ( $R^*=0$ ). Mentre anche la politica di livello IIB non è importante, perché non opera alcun tipo di politica industriale (il valore di  $d$  è molto basso), l'unico vero vincolo deriva dalla politica di livello IIA. Non solo c'è un livello positivo di  $P^*$ , ma la crescita della forza sindacale in presenza di un governo di orientamento conservatore (cioè una struttura sociale incoerente nel senso di Garret e Lange 1985) spinge verso l'alto la funzione P da  $P_1P_1$  a  $P_2P_2$  innalzando così rispetto al periodo precedente il livello di X per poter soddisfare il vincolo di consenso. Chiaramente non sorge alcun problema di determinazione dell'insieme dominante.

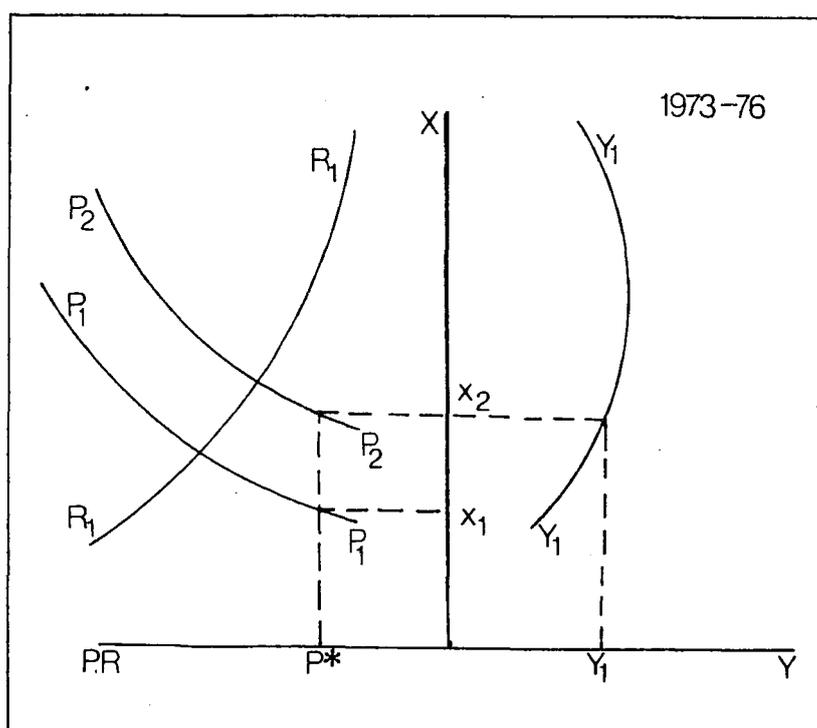


Fig. 7

### 3.2. 1977-1980: aggiustamento industriale e spesa pubblica crescente

Negli anni successivi, nel contesto di uno stato di depressione generale che aveva colpito l'economia internazionale nel 1975-76, l'economia italiana attraversò un importante processo di aggiustamento che fu

fortemente sostenuto dalla politica pubblica. I margini di profitto, che erano drasticamente caduti nel periodo precedente, registrarono una forte crescita grazie a una compressione dei costi. Ciò fu ottenuto, al contrario dell'esperienza di altri paesi dove furono messe in atto politiche dei redditi efficienti, attraverso un generoso sostegno da parte del governo. I contributi sociali furono trasferiti dall'industria a carico del bilancio pubblico mentre furono aumentate le pensioni (Cipolletta 1986). Di conseguenza la spesa pubblica sul Pil - la nostra  $X$  - crebbe in entrambe le sue componenti ( $T$  e  $C$ ). La quota del sostegno all'industria misurata rispetto al Pil aumentò dall'1.4% nel 1976 al 7.3% nel 1980 (Cipolletta 1986). Allo stesso tempo il meccanismo di indicizzazione salariale fu notevolmente attenuato attraverso un accordo con i sindacati e l'appoggio politico del principale partito d'opposizione. Gli effetti sull'economia furono notevoli. Nel 1978 ci fu una rilevante inversione di tendenza della profittabilità. La produzione industriale che era salita del 2.1% nel 1977 e dell'1.8% nel 1978 aumentò del 6.7% nel 1979 e del 6.3% nel 1980. Questa ripresa fu guidata da un boom sia delle esportazioni che degli investimenti (Cipolletta 1986, Giavazzi e Spaventa 1988).

Il boom delle esportazioni fu sostenuto dalla ripresa della domanda mondiale e dalla svalutazione della lira. Durante questo periodo non c'era praticamente nessun vincolo derivante dal sistema internazionale. Riassumendo, la ripresa fu il frutto di una combinazione tra svalutazione (quindi nessun vincolo esterno) e politiche di sostegno all'offerta. Ciò può essere descritto per mezzo del nostro schema come segue (v. fig. 8).

L'ambiente internazionale di nuovo non rappresentava un vincolo perché l'Italia non partecipava ad accordi internazionali. Questa era una condizione necessaria perché fosse messa in atto la forte svalutazione. Di conseguenza non era presente alcun vincolo di reputazione ( $R^*=0$ ). Una domanda mondiale relativamente più sostenuta spostava la funzione  $R$  leggermente verso l'alto, in  $R_2R_2$  ( $E$  risulta più elevata). Un quadro più complesso emerge nello scenario interno. Almeno inizialmente il costo del consenso è leggermente più basso, grazie agli accordi con i sindacati (il che, dato l'appoggio esterno al governo da parte del Partito comunista, determina una struttura socio-politica "coerente"). Ciò può essere interpretato nel senso di un valore più basso di  $S$ . Quindi poiché  $d$ , la quota di spesa pubblica "produttiva", rimane invariata, la funzione  $P$  si sposta verso il basso in  $P_3P_3$  e  $X$  sale a  $X_3$ . Ciò dà luogo, dato  $X_3$ , a un margine di consenso  $P_3 - P^*$ .

Il più alto livello di  $E$  fa muovere verso l'esterno la funzione  $Y$ . La nuova posizione è  $Y_2Y_2$  che, dato  $X_3$ , dà un valore  $Y_2$ , il quale è più elevato del livello ottenuto nel periodo precedente. Di nuovo non sorge alcun problema di determinazione dell'insieme dominante poiché la politica di I livello è virtualmente assente.

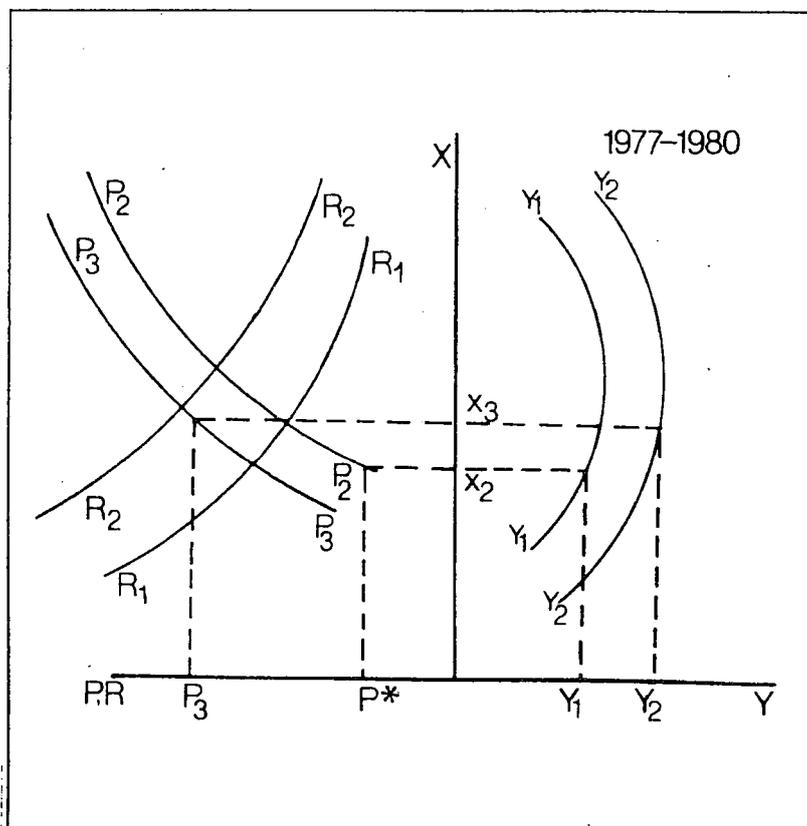


Fig. 8

### 3.3. 1980-1986: la disciplina dello Sme e l'aggiustamento strutturale

Per discutere questo periodo è necessario affrontare una questione preliminare. Dato il relativo successo della politica di aggiustamento seguita nella seconda metà del decennio precedente, perché il governo italiano decise di aderire allo Sme? Questa vicenda è già stata analizzata molte volte<sup>9</sup> e non c'è bisogno di ripeterla qui. La decisione di aderire ai nuovi accordi monetari fu molto contrastata e fu presa dopo aver superato l'opposizione dell'allora Governatore della Banca d'Italia. Il periodo fu caratterizzato da due tipi di pressioni. A livello interno la fine dell'appoggio esterno al governo da parte del Partito comunista aveva nuovamente prodotto una struttura politica "incoerente", che avrebbe probabilmente aumentato il costo del consenso. A livello internazionale la spinta decisa verso la creazione di una "zona di stabilità monetaria in Europa" fu percepita come un drastico cambiamento nell'ambiente internazionale nel senso di un aumento della cooperazione politica almeno a livello continentale. Il governo italiano temeva che se l'Italia avesse scelto di rimanere fuori dagli accordi avrebbe perduto l'opportunità di partecipare al processo di costruzione delle istituzioni che si stava

(9) V. De Cecco, 1989; Goodman, 1989; Tsoukalis, 1989, per le valutazioni più recenti.

avviando in quel momento. (Un motivo ulteriore fu che il ricorso al finanziamento inflazionistico della spesa pubblica stava gradualmente perdendo d'importanza, Giavazzi e Spaventa 1988). Naturalmente questa scelta aveva un costo in termini dei vincoli che l'economia avrebbe dovuto rispettare al fine di guadagnare la reputazione necessaria a partecipare agli accordi. L'opportunità di pagare tale costo fu l'oggetto del dibattito che ebbe luogo nei mesi precedenti l'entrata in vigore degli accordi di cambio.

La prima conseguenza dell'adesione allo Sme fu che l'ambiente internazionale divenne lentamente ma inesorabilmente più restrittivo. Ciò fu dovuto al fatto che la lira non poteva più essere svalutata liberamente come prima nei confronti delle valute continentali i cui mercati erano di gran lunga i più rilevanti per le esportazioni italiane. L'inasprimento del regime internazionale fu graduale sia perché la lira era entrata negli accordi (nel marzo 1979) a un livello relativamente sottovalutato (essendo stata condotta a tale livello da un'accorta gestione della politica di cambio), sia perché durante i primi due anni di esperienza il regime di cambio risultò più flessibile del previsto, configurandosi più come un sistema di "parità striscianti" (*crawling-peg*) che come un sistema di cambi fissi.

La disciplina dello Sme si fece sentire a cominciare dal 1982 quando le politiche espansive seguite dal nuovo governo francese di sinistra sottoposero il sistema al serio pericolo di un crollo dato il vincolo esterno che esso imponeva sul governo francese e dato il rifiuto della Germania di perseguire politiche più espansive (v. Sachs e Wyplosz 1986, Petit 1989). Dopo i riallineamenti del 1982 e 1983 il sistema subì un importante cambiamento di gestione che lo rese insieme più solido e più flessibile. Il governo francese accettò la disciplina esterna con un cambiamento radicale delle sue istanze politiche. Un cambiamento simile benché meno violento ebbe luogo in Italia.

La partecipazione allo Sme segnò un cambiamento nel quadro politico sia a livello interno (politica di II livello nei "paesi indisciplinati" come Francia e Italia) sia a livello di sistema (politica di I livello). A livello interno le autorità monetarie italiane usarono la partecipazione allo Sme per esercitare una pressione sul sistema nazionale lasciando che la lira si apprezzasse in termini reali (Cer-Irs 1986, Cer 1988), perseguendo allo stesso tempo un obiettivo di reputazione nei confronti dei partner europei. Fu possibile esercitare una tale pressione sul sistema proprio perché fu introdotto nel quadro un vincolo di reputazione<sup>10</sup>. L'obiettivo di tale pressione era un cambiamento nella strategia di aggiustamento indu-

(10) V. Giavazzi e Pagano, 1988, per un'analisi teorica.

striale. Il nuovo obiettivo fu quello di imporre un incremento della produttività del sistema industriale e tentare di invertire il corso della crescente spesa pubblica (e del debito) che era stato avviato nel periodo precedente, tentando, allo stesso tempo, di cambiarne la composizione in direzione di politiche più orientate al sostegno industriale.

Il livello relativo al sistema riguarda la politica di cooperazione che si sviluppò all'interno dello Sme. Sebbene questo argomento sia al di là dello scopo del presente lavoro, è utile soffermarsi brevemente su questo punto. Il regime dello Sme ha avuto successo perché ha soddisfatto le condizioni di "cooperazione in stato di anarchia" (Oye 1986b, Axelrod e Keohane 1986). Ciò ne ha progressivamente rafforzato la struttura e aumentato la credibilità. I membri dello Sme si sono impegnati in interazioni ripetute nel corso dei loro incontri in occasione dei riallineamenti e, in seguito, in contatti praticamente quotidiani tra rappresentanti delle banche centrali dopo il rafforzamento della cooperazione monetaria e dei meccanismi di intervento che furono, in parte, formalizzati nell'incontro di Nyborg nel 1987 (Cer 1988). Ciò ha progressivamente esteso l'orizzonte temporale dei partecipanti. I membri hanno mostrato di essere disposti a mutare le loro preferenze allo scopo di consolidare gli accordi. L'esempio più ovvio è forse la decisione francese di mutare radicalmente le proprie scelte di politica economica all'inizio del 1983. Questa idea è confermata dal fatto che la partecipazione allo Sme è stata "usata" da alcuni paesi, come l'Italia, per imporre un aggiustamento all'economia nazionale. La terza condizione per la cooperazione senza egemonia è la minimizzazione del numero degli agenti. A questo riguardo si può notare che, mentre il numero di paesi che fino a questo momento hanno preso parte agli accordi di cambio è relativamente elevato, essi possono essere raggruppati in un numero più ristretto di diversi "atteggiamenti" nei confronti dello Sme. In prima approssimazione si può distinguere tra paesi che sono "fedeli" alla "regola tedesca" e paesi, come la Francia e l'Italia, che sono stati meno disciplinati nella prima fase degli accordi. Nel tempo tuttavia queste differenze si sono affievolite.

Per tutte queste ragioni, e per altre ancora, lo Sme ha dato prova di essere un'istituzione credibile, aderire alla quale ha richiesto che fossero sostenuti dei costi o, in altre parole, che fosse esclusa la possibilità di comportamento scorretto, "*cheating*" o "*free-riding*", fintanto che permaneva un interesse nell'esistenza dell'istituzione.

La strategia seguita per sostenere l'aggiustamento industriale in questa fase fu duplice. Da un lato la partecipazione allo Sme fece cambiare radicalmente le aspettative industriali. Le imprese si convinsero sia che il processo di disinflazione sarebbe stato portato avanti sia che

la politica di cambio avrebbe seguito un corso completamente diverso rispetto al passato. Il mondo degli affari percepì che l'ambiente internazionale stava diventando sempre più restrittivo. Allo stesso tempo il governo continuò la propria politica di sostegno all'industria attraverso sussidi in favore di quelle imprese che intraprendevano una strategia di incremento della produttività e di ristrutturazione.

I risultati furono incoraggianti in termini sia aggregati che strutturali. Il tasso di crescita del prodotto, che era del 4.6% nel periodo 1977-80, è caduto allo 0.6% nel 1981-82 come conseguenza della recessione internazionale ed è nuovamente aumentato al 2.6% nel periodo 1983-86. Nel periodo 1980-86 tutti i settori dell'industria italiana hanno registrato una rilevante ristrutturazione che in molti casi ha incrementato significativamente la produttività (Cer 1988).

Questo periodo può essere riassunto nei termini del nostro schema come segue (vedi fig. 9). Il cambiamento sostanziale nella politica di I livello introduce un vincolo di reputazione, quindi  $R \geq R^*$ . In secondo luogo un più basso valore di E, cioè un regime più restrittivo, fa abbassare la funzione R in  $R_3R_3$ , di conseguenza X non può essere superiore a  $X_4$ . Allo stesso tempo la funzione Y si sposta verso sinistra e si avvicina all'asse verticale a causa del più basso livello di E ( $Y_2Y_2$ ). Durante lo stesso periodo furono impiegati nel settore pubblico 400.000 su 535.000 nuovi occupati (Giavazzi e Spaventa 1988), si ebbe, cioè, un aumento di X dovuto a ragioni di consenso. Allo stesso tempo il governo garantiva sussidi a quelle imprese che intendevano perseguire aumenti di produttività mediante piani di riorganizzazione interna. Di conseguenza X aumenta per le pressioni di entrambe le politiche di livello IIA e IIB, ma più importante è l'incremento della quota relativa di XT (cioè d). Quindi la funzione P si sposta in  $P_4P_4$  e la funzione Y si sposta a destra ( $Y_3Y_3$ ) a causa del più alto valore di d. La nuova funzione è  $Y_3Y_3$  che dà il valore  $Y_3$  come massima produzione ottenibile. Il movimento da  $Y_2$  a  $Y_3$  è il risultato di due componenti. Una componente negativa, che deriva dall'aumento della restrizione internazionale, e la combinazione tra un aumento di X a  $X_4$ , che è il massimo livello ottenibile per la spesa pubblica complessiva dato il vincolo di reputazione, e l'aumento di d, ovvero la più alta quota di T su X che implica un uso più efficiente di X. Questo è chiaramente il caso in cui sorge un problema di determinazione dell'insieme dominante, che viene felicemente risolto. L'insieme dominante è  $X_4 - X_5$  e viene pienamente sfruttato. I risultati relativi alla produzione sono meno soddisfacenti di quelli ottenuti nel periodo precedente ma nondimeno accettabili. Essi derivano dalla combinazione di un regime internazionale più restrittivo e un uso più ampio e più efficiente della spesa pubblica a sostegno della politica industriale.

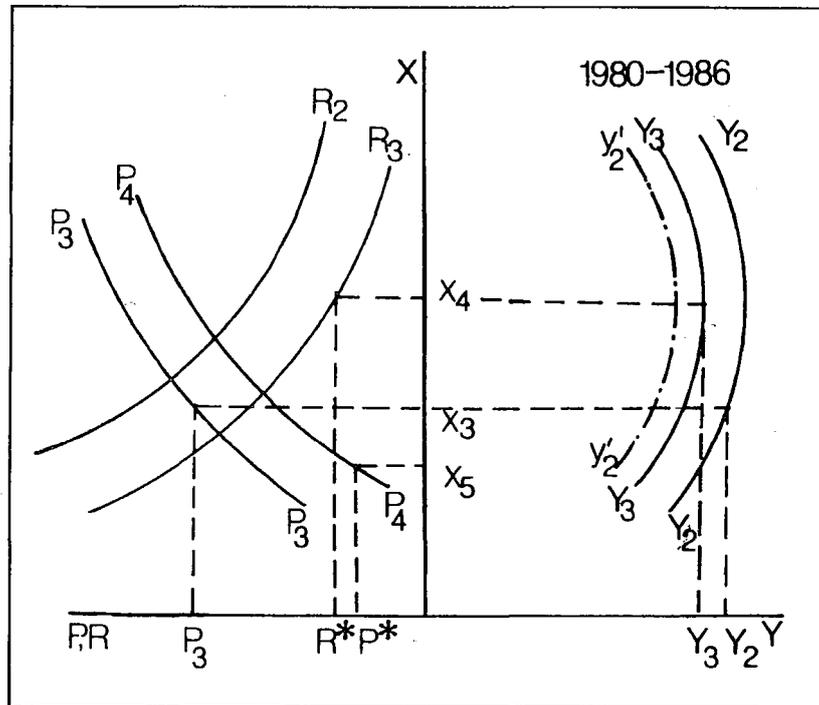


Fig. 9

### 3.4.1986 - ? : vincolo di reputazione e aggiustamento complessivo

Il fatto che i risultati relativi alla produzione nel periodo dello Sme siano inferiori a quelli ottenuti nel periodo precedente potrebbe spingere a chiedersi perché l'Italia avrebbe dovuto aderire agli accordi di cambio europei. Alcune risposte sono state fornite in precedenza. Ci preme qui sottolineare, una volta di più, che lo schema che stiamo proponendo non tiene direttamente conto degli effetti del regime internazionale sul comportamento degli operatori. L'esistenza di un insieme dominante, tuttavia, sottopone a pressione la politica economica interna. Senza un vincolo su  $X$  imposto dalla reputazione la quota di spesa pubblica sul Pil sarebbe probabilmente cresciuta ancora di più, forse più per le pressioni esercitate dalla politica di livello IIA che da quella di livello IIB. Ciò implica che la partecipazione allo Sme fu utilizzata per esercitare una pressione sia sul settore privato, come è il caso dell'esperienza del 1980-86, sia sul settore pubblico. Inoltre poiché l'Italia ha dimostrato di essere in grado di soddisfare un vincolo di reputazione ha acquisito il diritto di partecipare attivamente alla politica di I livello, cioè alla ulteriore evoluzione del regime europeo<sup>11</sup>.

Il periodo attuale è caratterizzato sia dal tentativo delle autorità italiane di frenare la crescita della spesa pubblica, sia dalla loro attiva

(11) Ciò ha prodotto, tra l'altro, una partecipazione più attiva dell'Italia al processo di cooperazione a livelli globali, quali i summit del Gruppo dei Sette.

partecipazione al processo di integrazione europea. In altre parole la fase attuale è quella in cui l'interazione tra la politica interna e la politica internazionale sta operando al più alto livello se paragonata ai periodi discussi prima. Poiché questo periodo è ancora in corso non è possibile discuterne la configurazione finale ma semplicemente descriverne alcuni possibili risultati.

Si possono considerare due scenari alternativi, che rappresentano casi limite. Uno è il crollo della struttura cooperativa che porta l'Italia ad abbandonare la politica di I livello. Ciò sarebbe probabilmente il risultato di una pressione insostenibile da parte della politica di II livello che induce un aumento di  $X$ , qualunque ne sia la causa. Uno scenario alternativo è il seguente. Il vincolo internazionale diventa ancora più restrittivo, facendo così spostare la funzione  $R$  in  $R_4R_4$ , e riducendo il limite superiore per  $X$  a  $X_6$ . I risultati in termini di produzione sarebbero frenati da un ambiente internazionale ancora più restrittivo ( $Y_4Y_4$  è più vicino all'asse verticale) ma questo effetto è controbilanciato da un uso più efficiente di  $X$ .  $d$  è più alta, quindi  $Y_4Y_4$  è sospinta a destra permettendo una produzione maggiore con un ammontare minore di  $X$ . Ciò a sua volta richiede un livello più basso per la funzione  $P$  (poiché  $1-d$  è diminuito) (v. fig.10).

Questo secondo caso riflette l'attuale dilemma italiano. L'economia italiana ha completato il processo di liberalizzazione dei movimenti di capitale. Con questo processo compiuto e quando sarà pienamente

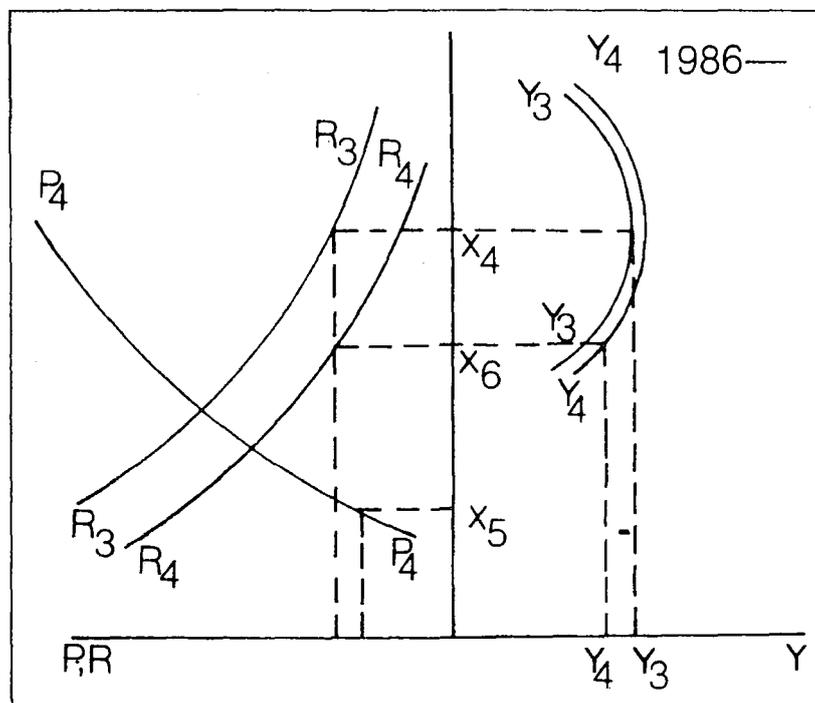


Fig. 10

operante il mercato unico europeo, l'Italia, esattamente come gli altri paesi, si troverà ad affrontare la piena mobilità dei capitali e dei beni, e tassi di cambio praticamente fissi. La sua partecipazione agli accordi monetari europei richiederà quindi la perdita dell'autonomia monetaria al fine di non violare la "legge del quartetto impossibile" (Padoa-Schioppa 1987). A questo stadio il processo di integrazione e cooperazione europea avrà fatto considerevoli passi avanti. Ciò tuttavia sottoporrà la politica interna a forti pressioni del tipo di quella descritta nella fig. 10.

Questi due esempi chiaramente rappresentano due casi limite. Infatti nel primo caso la politica di II livello schiaccia completamente la politica di I livello, mentre nel secondo caso avviene il contrario. Lo scenario più probabile è quello in cui le posizioni sia della funzione R che delle funzioni P e Y sono il risultato di un processo di negoziazione che procede a due livelli, conducendo a una situazione intermedia tra questi due esempi limite. L'Italia in tal caso non solo accetterebbe il vincolo dell'integrazione europea, ma parteciperebbe attivamente alla sua definizione.

#### **4. Conclusioni**

In questo lavoro abbiamo presentato uno schema che sviluppa l'idea che la cooperazione internazionale sia il risultato dell'interazione tra due livelli di politica. Nella prima versione del modello il problema è il seguente. A livello internazionale i governi massimizzano la propria reputazione compatibilmente con un vincolo di consenso, mentre a livello interno il governo massimizza il consenso dato con un vincolo di reputazione. Sebbene questo schema consenta la determinazione di un insieme dominante, esso lascia aperta la questione di quale politica verrà effettivamente seguita. Lo schema è quindi modificato come segue. A livello interno i governi sono di fronte a un *trade-off* fra consenso e crescita economica. La politica effettivamente scelta deve soddisfare entrambi i vincoli, internazionale (di reputazione) e interno (di consenso), e l'obiettivo interno diventa la crescita del prodotto. Benché non sia necessariamente sempre così, abbiamo argomentato che questo è il caso dell'esempio italiano discusso nella seconda parte del nostro lavoro.

## Bibliografia 1

- Abramovitz M., "Catching Up, Forging Ahead and Falling Behind", *Journal of Economic History*, giu. 1986, pp. 385-406.
- Alt. J., Chrystal K. A., *Political Economics*, Wheatsheaf, Brighton, 1983.
- Axelrod R., "An Evolutionary Approach to Norms", *American Political Science Review*, 4, 1986, pp. 1095-111.
- Axelrod R., - Keohane R., "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", in *Cooperation under Anarchy*, a cura di K. Oye, Princeton UP, Princeton, 1986.
- Cameron D., "The Expansion of the Public Economy: a Comparative Analysis", *American Political Science Review*, 72, 1981.
- Cer (Centro Europa Ricerche), *Lo Sme dieci anni dopo*, Rapporto n. 4, Roma.
- Cer-Irs (Centro Europa ricerche, Roma, Istituto per la ricerca sociale, Milano), *Quale strategia per l'industria*, Il Mulino, Bologna.
- Cipolletta, I., "Le politiche congiunturali e la ristrutturazione produttiva", in *Struttura industriale e politiche macroeconomiche*, a cura di I. Cipoletta, Il Mulino, Bologna, 1986.
- Dauderstadt, M., "Free Markets versus Political Consensus, The International Competition of Societies", *Intereconomics*, gen./feb. 1987.
- De Cecco M., *Money and Empire*, Frances Pinter, London, 1978.
- De Cecco M., "The European Monetary System and National Interests", in *The Political Economy of European Integration: Markets, States and Institutions*, a cura di P. Guerrieri e P. C. Padoan, Wheatsheaf, Brighton, 1989.
- Garret G., - Lange P., "The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies 1974-1980", *Journal of Politics*, 3, 1985.
- Giavazzi F., - Giovannini A., *Limiting Exchange Rate Flexibility, The Experience of the European Monetary System*, Mit Press, Cambridge, 1988.
- Giavazzi F., - Pagano M., "The Advantage of Tying One's Hands, Ems Discipline and Central Bank Credibility", *European Economic Review*, 1988.
- Giavazzi, F., - Spaventa L., "Italy: The Real Effects of Inflation and Disinflation", presentato all' Economic Policy Panel, 1988.
- Goodman, J., "Monetary Politics in France, Italy and Germany: 1973-85", in *The Political Economy of European Integration: Markets, States and Institutions*, a cura di P. Guerrieri e P. Padoan, Wheatsheaf, Brighton, 1989.
- Guerrieri, P., - Padoan P. C., (a cura di), *The Political Economy of European Integration: Markets, States and Institutions*, Wheatsheaf, Brighton, 1989.
- Haggard, S., - Simmons, B., "Theories of International Regimes", *International Organization*, 3, 1987.
- Horne, J., - Masson, P., "Scope and Limits of International Economic Cooperation and Policy Coordination", *Imf Staff Paper*, 35, 1988, pp. 259-96.
- Katzenstein, P., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison UP; Madison, 1978.
- Keohane, R., *After Hegemony*, Princeton UP, Princeton, 1984.
- Keohane, R., "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*, 32, 1988, pp. 379-96.
- Keohane, R., - Nye, J., "Two Cheers for Multilateralism", *Foreign Policy*, Winter, 1985.
- Minford, P., - Peel, D., "The Political Theory of the Business Cycle", *European Economic Review*, 17, 1982, pp. 253-70.

- Mistral, J., "Competitiveness of the Productive System and International Specialization", Oecd, Parigi, 1983.
- Nardozi, G., (a cura di), *I difficili anni '70*, Etas Libri, Roma, 1980.
- Olson, M., *The Rise and Decline of Nations*, Yale UP, New Haven, 1982.
- Oye, K., (a cura di), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton UP, Princeton, 1986a.
- Oye, K., "Explaining Cooperation Under Anarchy", in *Cooperation Under Anarchy*, Princeton UP, Princeton, 1986b.
- Padoa-Schioppa, T., *Efficiency Stability and Equity*, Commission of the European Communities, Bruxelles, 1987.
- Petit, P., "Expansionary Policies in a Restrictive World: the Case of France", in *The Political Economy of European Integration: Markets, States and Institutions*, a cura di P. Guerrieri e P. C. Padoan, Wheatsheaf, Brighton, 1989.
- Pfister, U., - Suter, C., "International Financial Relations as Part of the World-System", *International Studies Quarterly*, 31, 1987, pp. 329-72.
- Putnam, R., "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two Level Games", *International Organization*, 42, 1988, pp. 427-60.
- Putnam, R., - Bayne, N., *Changing Together: the Seven-Power Summits*, Harvard UP, Cambridge, 1984.
- Ram, R., "Government Size and Economic Growth: a New Framework and Some Evidence from Cross-section and Time-series data", *American Economic Review*, 1986, pp. 191-203.
- Runge, C. F., "Institutions and the Free Rider: the Assurance Problem in Collective Action", *Journal of Politics*, 2, 1984.
- Sachs, J., - Wyplosz, C., "The Economic Consequences of President Mitterrand", *Economic Policy*, 2, 1986.
- Schelling, T., *The Strategy of Conflict*, Cambridge UP, Cambridge, 1960.
- Thompson, W., - Zuk, G., "American Elections and the International Electoral Economic Cycle: a Test of the Tufte Hypothesis", *American Journal of Political Science*, 3, 1983.
- Tsoukalis, L., "The Political Economy of the European Monetary System", in *The Political Economy of European Integration: Markets, States and Institutions*, a cura di P. Guerrieri e P. C. Padoan, Wheatsheaf, Brighton, 1989.
- Tullio, G., "Long Run Implications of the Increase in Taxation and Public Debt for Employment and Economic Growth in Europe", *European Commission Economic Papers*, 49, 1986.
- Van der Ploeg, R., "Government Ideology and Re-election Efforts", *Oxford Economic Papers*, 36, 1981, pp. 213-31.

## 2. OBIETTIVI, PREFERENZE E GIOCHI: VERSO UNA TEORIA DELLA CONTRATTAZIONE INTERNAZIONALE\*

*di Vinod K. Aggarwal e Pierre Allan*

### 1. Introduzione

La teoria dei giochi fornisce uno strumento di grande utilità per analizzare come gli attori si comportino per raggiungere i propri obiettivi in situazioni di interdipendenza con altri attori. Gli analisti hanno usato una varietà di giochi, come ad esempio "Dilemma del prigioniero", "Filarsela", e così via per esaminare l'interazione strategica sia nella politica interna che internazionale. Eppure raramente hanno affrontato una domanda fondamentale e prioritaria: perché gli attori giocano un particolare gioco? Sebbene l'uso dei giochi per modellare situazioni concrete sia noto, gran parte degli studiosi raramente fornisce una spiegazione razionale e teorica per i particolari vantaggi, sui quali essi basano le loro analisi. Tuttavia, a meno che non riusciamo a comprendere tali vantaggi, diventa inutile utilizzare i giochi. Essi possono rappresentare erroneamente i veri vantaggi in una situazione concreta - o semplicemente ripresentare ciò che noi sappiamo già della contrattazione in un caso particolare e riproporlo in termini di teoria dei giochi meno maneggevoli.

Questo saggio presenta una teoria della formazione delle preferenze mettendo a punto due metodi per dedurre dalle variabili fondamentali e dai loro obiettivi prioritari le preferenze degli attori. Noi non spieghiamo le origini degli scopi degli attori, ma mostriamo invece come i vincoli influiscano su questi scopi e quindi portino alle preferenze. Va notato che preferenze e obiettivi spesso sono usati in modo intercambiabile nella letteratura. Il nostro concetto di preferenze può essere compreso

\* Una versione di questo articolo è stata presentata alla International Political Science Association Meeting, Washington D.C., nel settembre 1988. Per commenti sulle precedenti stesure di questo rapporto vorremmo ringraziare Om Aggarwal, Steven Brams, Michael Intrilligator, Urs Luterbacher, James Morrow, Martin Shubik e Duncan Snidal. Cedric Dupont e Stephanie McLeod hanno fornito una competente assistenza alla ricerca. Per il sostegno finanziario Vinod Aggarwal è grato alla Rockefeller Foundation ed all'Institute of International Studies, Berkeley. Entrambi ringraziamo lo Swiss National Science Foundation per l'appoggio fornitoci grazie al contributo II-25552.88.

più precisamente come “preferenze vincolate” e cioè quello che gli attori più probabilmente preferiranno alla luce di limitazioni situazionali.

Quando gli attori interagiscono con altri, l'intersezione delle loro preferenze definisce i giochi di interazione strategica. Noi poi analizziamo questi giochi così costruiti allo scopo di prevedere possibili sbocchi alle contrattazioni degli attori<sup>1</sup>.

L'approccio alla formazione delle preferenze che presentiamo qui si pone ad un alto livello di astrazione. Sebbene il suo campo di applicazione siano i negoziati internazionali, speriamo che possa servire anche da base per lo sviluppo di teorie utilizzabili per spiegare i processi di negoziazione e i loro risultati anche in altri settori di ricerca. In questo articolo forniamo alcuni esempi empirici soltanto a scopo illustrativo<sup>2</sup>.

Iniziamo con le definizioni. L'oggetto centrale è l'analisi delle decisioni effettuata da attori razionali che interagiscono in modo strategico. Il termine “attori” esclude la natura come giocatore, dato che ci interessano situazioni in cui gli attori operano delle scelte interdipendenti. Con l'espressione “decisione razionale” escludiamo il puro e semplice comportamento governato da norme. Supponiamo che gli attori scelgano il loro corso di azione valutando i costi ed i benefici delle varie alternative. Di conseguenza escludiamo le decisioni determinate interamente dall'ambiente sociale delle norme e delle regole. Con l'espressione “interazione strategica” supponiamo che gli attori siano interdipendenti. In altre parole, le loro scelte fra le varie possibili alternative dipendono dalle loro aspettative in merito a ciò che faranno le controparti. Assumiamo anche che gli attori prevedano che le loro controparti eseguano dei calcoli analoghi.

La teoria dei giochi è ideale per l'analisi di casi di interazione strategica. Al contrario, la teoria della decisione individuale è più utile in quei casi in cui gli attori giocano contro la natura. In questi casi, i risultati possono essere conosciuti con certezza o con probabilità nota o sconosciuta (rispettivamente, rischio od incertezza). In queste situazioni il proprio avversario non calcola intenzionalmente mentre “sceglie” le strategie e, di conseguenza, l'analista non deve considerare il gioco strategico<sup>3</sup>.

Il saggio è organizzato nel seguente modo. Il par. 2 concettualizza la

(1) Non analizziamo la dinamica del gioco o gli sforzi degli attori per trasformare i giochi. Per un esame della dinamica del cambiamento del gioco, vedi Aggarwal, 1988 ed anche Allan, 1983.

(2) Questo articolo attinge a del lavoro che abbiamo eseguito singolarmente e congiuntamente. Vedi Allan, 1983, 1984; Aggarwal, 1987, 1988, 1989, in uscita; Aggarwal ed Allan, 1983.

(3) Per un'ampia discussione sulle forme appropriate di teoria di decisione in diverse situazioni, vedi Luce e Raiffa, 1957 e Harsanyi, 1977.

nozione di interazione strategica e presenta nuovi termini per analizzare un'ampia varietà di decisioni interdipendenti. Introduce anche il concetto di epoca e di arena di negoziato. "Epoca" definisce i tipi di unità interagenti, i generi di strategie loro disponibili e le istituzioni esistenti. "Arena" si riferisce alle condizioni iniziali, che fissano l'ambito di una specifica situazione strategica. Come vedremo, queste condizioni definiscono l'agenda del da farsi iniziale ed influiscono sulla codifica delle variabili fondamentali usate per modellare l'interazione strategica nella parte II. Tali concetti sono utili quando si deve distinguere fra i fattori che prendiamo come *a priori* e quelli che modelliamo come parte dello sforzo di dedurre le preferenze degli attori.

Il par. 3 definisce il quadro per una teoria situazionale di formazione delle preferenze definendo tre variabili che specificano in modo univoco la "situazione individuale" in cui gli attori potrebbero ritrovarsi. Si tratta delle capacità globali degli attori, delle loro risorse specifiche e della loro stabilità di coalizione.

Nel par. 4 presentiamo un metodo per dedurre le probabili preferenze *ordinali* degli attori, desumendole dai valori specifici di queste tre variabili separate. In seguito, queste preferenze dedotte vengono combinate per costruire giochi diversi che analizziamo per esaminare le scelte strategiche degli attori.

Il par. 5 fornisce un secondo metodo per dedurre le preferenze degli attori, costruendo degli ordinamenti di preferenza *cardinali*. Come nel caso del primo metodo, questi ordinamenti vengono combinati per costruire giochi di contrattazione. In conclusione discutiamo la compatibilità fra questi due metodi nel fornire un approccio teorico che consenta di passare dagli obiettivi agli ordinamenti di preferenza, ai giochi di contrattazione ed ai risultati.

## 2. Il paradigma di interazione strategica e le condizioni iniziali

Cerchiamo di individuare un modo generale di descrivere l'interazione fra attori in diverse circostanze. L'approccio e la terminologia più comuni per esaminare l'interazione strategica in un contesto internazionale è il seguente:

		Attore B	
		<i>Cooperare</i>	<i>Defezionare</i>
Attore A	Cooperare	Cooperazione (riquadro 1)	B sfrutta A (riquadro 2)
	Defezionare	A sfrutta B (riquadro 3)	Conflitto (riquadro 4)

Fig. 1 - La rappresentazione standard di interazione strategica

Questa figura illustra il caso di due attori (chiamati A e B). I termini "cooperazione" e "defezione" descrivono le strategie loro disponibili. "Cooperazione", "conflitto" e "sfruttamento" definiscono i diversi abbinamenti delle scelte strategiche (riquadri da 1 a 4).

### 2.1. Problemi inerenti alla terminologia standard dell'interazione strategica

Esistono dei seri limiti nella terminologia standard comunemente usata per analizzare l'interazione strategica. Prima di tutto, le terminologie che riguardano le strategie di "defezione" reciproca che portano ad un esito di "conflitto" sono fuorvianti. Due attori possono a volte ritrovarsi nel riquadro 4 senza aver attuato una "defezione" o senza essere coinvolti in alcun comportamento conflittuale. L'*escalation* del conflitto non sempre viene necessariamente a verificarsi in questo riquadro. Ciascuna parte può semplicemente allontanarsi dai negoziati scegliendo di bloccare l'interazione, poiché vede che non esiste più spazio comune di contrattazione fra le parti. Di conseguenza il riquadro 4 dovrebbe descrivere due diversi esiti: 1) un impatto negativo in cui gli attori compiono una *escalation* o vengono coinvolti in un comportamento conflittuale l'uno nei confronti dell'altro; oppure 2) un esito più neutra-

le, nel quale gli attori semplicemente cessano di interagire.

In secondo luogo, analogamente al caso sopra riportato, anche “cooperare” e “cooperazione” risultano essere dei termini fuorvianti. Di nuovo l’approccio standard conduce a due esiti radicalmente diversi nel riquadro 1: 1) un significato di impatto positivo, per cui ciascuna parte si sforza di tener conto degli interessi degli altri; e 2) un esito neutrale, in cui gli interessi degli attori non sono in conflitto ed in cui nessuno dei due deve adattare il proprio comportamento. Sebbene il termine “cooperare” descriva in modo preciso il comportamento che conduce al primo esito, non caratterizza in modo appropriato il secondo fenomeno.

Per ultimo, per quanto attiene ai due esiti asimmetrici nei riquadri 2 e 3, il concetto di “sfruttamento” pure non riesce a riflettere due esiti potenzialmente dissimili: 1) gli attori potrebbero tentare attivamente di sfruttarsi reciprocamente per assicurarsi guadagni maggiori a spese dell’altro; oppure 2) in modo più neutrale, potrebbero semplicemente coordinare il proprio comportamento come richiesto dalla struttura della loro interazione. Sebbene le definizioni strategiche di “cooperazione” e “defezione” riflettano esattamente il primo tipo di situazione, esse risultano fuorvianti nel secondo caso.

Quanto sopra può essere illustrato considerando tipi diversi di giochi. Iniziamo con la discussione delle strategie che portano all’esito nel riquadro 4.

		<i>Punto morto</i>				<i>Dilemma del prigioniero</i>	
		C	D			C	D
C		2,2	1,4	C		3,3	1,4
D		4,1	3,3	D		4,1	2,2

*Fig. 2 - Giochi a “Defezione” reciproca e “Conflitto”*

L’esito atteso nei giochi di Punto morto (*Deadlock*) e nel Dilemma del prigioniero (*Prisoners’ Dilemma*) è l’abbinamento delle strategie (D,D) che producono un vantaggio di (3,3) in *Deadlock* e di (2,2) in *Prisoners’ Dilemma*<sup>4</sup>. Tuttavia il comportamento che conduce a questi esiti è molto diverso nei due casi, in quanto riflette la nostra insoddisfazione nell’uso del termine “defezione” per descrivere una strategia di (D) scelta da ciascun attore. Nel gioco di *Deadlock* (Punto morto),

(4) Usiamo un ordine di preferenza ordinale in cui 4 = esito più preferito ed 1 = meno preferito.

l'esito deriva dal fatto che gli attori perseguono indipendentemente la propria strategia dominante, senza alcuna possibilità di assicurarsi vantaggi reciproci. Non c'è più speranza od aspettativa che la cooperazione con l'altro attore possa portare a dei vantaggi reciproci. D'altro canto, il vantaggio di (2,2) nel gioco PD riflette una situazione in cui gli attori risultano incapaci di fidarsi l'uno dell'altro. Di conseguenza possono non essere in grado di raggiungere un risultato Pareto-superiore giocando in modo cooperativo. Per l'esito corrispondente alle strategie (D,D) il termine "conflitto" è inappropriato per entrambi i giochi<sup>5</sup>. Nel *Deadlock* e in *PD*, il cosiddetto "esito conflittuale" può rappresentare azioni attive ed ostili fra gli attori o semplicemente una mancanza di spazio per la contrattazione. Per riassumere, le strategie "defezione" e gli "esiti conflittuali" descrivono con difficoltà la logica del gioco giocato in questi casi.

Il secondo caso che prendiamo in considerazione ha un influsso sul risultato nel riquadro 1. Il diagramma che segue mostra due giochi che sono pertinenti all'argomento in discussione:

		<i>Armonia</i>				<i>Dilemma del prigioniero</i>	
		C	D			C	D
C		4,4	2,3		C	3,3	1,4
D		3,2	1,1		D	4,1	2,2

*Fig. 3 - Giochi "Cooperare" e "Cooperazione"*

Gli attori si troveranno in una situazione migliore nel riquadro in alto a sinistra in entrambi questi giochi. Eppure il tipo di comportamento necessario per raggiungere tale esito è del tutto diverso nei due casi. Nel primo gioco gli attori non fanno altro che perseguire le proprie strategie con sicurezza. Nel secondo gioco, il raggiungimento dei vantaggi reciproci presentati dal riquadro in alto a sinistra (1) paragonati al riquadro in basso a destra (4) è probabile che avvenga soltanto in particolari circostanze. In una singola tornata del gioco PD, l'esito inevitabilmente sarà il riquadro in fondo a destra, che riflette la strategia dominante di ciascun attore.

È utile distinguere fra armonia e cooperazione<sup>6</sup>. Nell'armonia en-

(5) Sebbene Snyder e Diesing (1977, p. 40) notino la possibilità che gli attori siano incapaci di giungere ad un accordo nel riquadro 4, non suggeriscono un termine diverso per chiarire la confusione terminologica risultante da un'analisi dei giochi che presentano strutture del tutto diverse.

(6) Keohane, 1984, pp. 51-53.

trambi gli attori ottengono il loro obiettivo preferito semplicemente perseguendo i propri interessi e senza considerare gli interessi dell'altra parte. La cooperazione deve invece essere considerata un processo di adattamento reciproco in risposta ad una situazione di disaccordo (o di interessi in conflitto), come ad esempio nel Dilemma del prigioniero. Di conseguenza è inappropriato usare i termini "cooperare" e "cooperazione" per descrivere il comportamento che conduce al riquadro 1.

E, infine, consideriamo gli esiti asimmetrici rappresentati dai giochi di "Leader" e "Filarsela"

		<i>Leader</i>				<i>Filarsela</i>	
		C	D			C	D
C	2,2		3,4	C	3,3		2,4
D	4,3		1,1	D	4,2		1,1

*Fig. 4 - Giochi "Cooperare/Defezionare" e "Sfruttamento"*

Anche in questi due giochi le strategie e gli esiti vanno attentamente distinti. Essi, infatti, non vengono compresi nella terminologia standard. Sia nel gioco *Leader* che in quello *Filarsela*, gli esiti attesi sono asimmetrici: per *Leader* gli esiti sono o (4,3) o (3,4) mentre per *Filarsela* sono (4,2) o (2,4). Tuttavia nel gioco *Leader* è possibile prevedere un semplice schema di coordinamento nel gioco iterato, per cui gli attori non fanno altro che alternare le proprie strategie. Questo consente ad entrambi di assicurarsi guadagni reciproci di *second best* di 3. Le strategie in *Filarsela*, invece possono avere un significato, come indicato dalla storia dalla quale il gioco deriva il suo nome: in questo gioco c'è uno sforzo concertato di entrambe le parti per obbligare l'altro a uscire dal gioco. In questo caso si può facilmente venir sfruttati, dato che gli esiti asimmetrici obbligano uno dei due giocatori a ritrovarsi nel suo secondo peggiore guadagno<sup>7</sup>.

(7) Se consideriamo i confronti interpersonali di utilità cardinale, il contrasto fra *Leader* e *Chicken* risulta anche più chiaro. Le strategie di coordinamento alternato producono un vantaggio maggiore per l'attore di *Leader*, laddove in *Chicken* gli attori non guadagnano nulla da tale approccio (3+4=7 contro 2+2=4 in *Leader*, ma 4+2=6 contro 3+3=6 in *Chicken*).

## 2.2. Nuova terminologia per esaminare l'interazione strategica

In tutti i paragoni di giochi sopra portati la terminologia standard è potenzialmente fuorviante. Va notato che non c'è spazio di contrattazione nei giochi di Deadlock, Harmony e Leader. Di conseguenza le connotazioni degli impatti delle strategie "cooperazione" e "defezione" e gli esiti di "cooperazione", "conflitto" e "sfruttamento" risultano inappropriati per questi giochi. Abbiamo bisogno di una terminologia più neutrale. D'altro canto PD e Chicken sono giochi che presentano considerevole spazio contrattuale ed impatto. Di conseguenza, dato che abbiamo bisogno di descrivere tale ampia varietà di situazioni, dobbiamo definire una terminologia più conglobante<sup>8</sup>. Noi proponiamo il seguente schema:

		Attore 2	
		Riconoscere	Domandare
ATTORE 1	Riconoscere	<i>Consenso reciproco (riquadro 1)</i>	<i>Asimmetrico (riconoscere/ domandare) (riquadro 2)</i>
	Domandare	<i>Asimmetrico (domandare/ riconoscere) (riquadro 3)</i>	<i>Non consenso  (riquadro 4)</i>

Fig. 5 - Un approccio generale per definire una situazione di interazione strategica

Per descrivere le strategie abbiamo scelto i termini "riconoscere" e "esigere" per rappresentare sia le strategie neutrali che quelle ad impatto positivo e negativo (rispettivamente al posto dei termini "cooperare" e "defezionare"). "Riconoscere" ha dei sinonimi che riflettono sia un senso neutro (ad esempio, ammettere, riconoscere) che un senso ad impatto positivo (simpatizzare). In linguaggio legale significa "confermare in modo vincolante"<sup>9</sup>. Il termine esigere è sia neutrale (cioè comunicare, richiedere) che ad impatto negativo (ultimatum, ricatto).

(8) Idealmente cerchiamo termini che sono non-negativi per rimpiazzare "cooperare" e "cooperazione" e che sono non-positivi per rimpiazzare "tradire" e "conflitto".

(9) The Random House Dictionary, 1980.

Passando agli esiti, definiamo l'abbinamento delle possibili scelte strategiche nei quattro riquadri come "consenso reciproco", "asimmetrico" e "nessun consenso". Reciproco significa "esperito od eseguito da ciascuna di due o più parti rispetto all'altra od agli altri"<sup>10</sup>.

"Consenso" è appropriato perché i suoi sinonimi sono "accordo" o unanimità, oppure quelli neutrali come ad esempio "analogia di pensiero" o "reciproca simpatia". Il termine asimmetrico si spiega da sé, riflettendo semplicemente diverse scelte strategiche ed un esito che non è equivalente per le due parti. In ultima analisi il termine "nessun consenso" è utile in quanto riflette un non-accordo neutro ed una situazione conflittuale maggiormente negativa.

Per riassumere, riteniamo che la terminologia da noi introdotta consenta di rimanere ad un livello più generale nel caratterizzare le strategie e gli esiti. Questo ci aiuta a concettualizzare l'idea dell'ordinamento delle preferenze che portano a giochi diversi, un argomento che riprenderemo nel par. 3.

### *2.3. Epoche ed Arene: modellare criteri di demarcazione*

Prima di passare agli ordinamenti di preferenza dobbiamo distinguere fra ciò che diamo per scontato e ciò che desideriamo spiegare. In altre parole abbiamo bisogno di modellare criteri di demarcazione. Come parametri *a priori* ci concentriamo su due elementi chiave, le "epoche" e le "arene".

"Epoca" si riferisce ai tre fattori che definiscono il contesto di una situazione di interazione strategica. Questi fattori comprendono i tipi di 1) attori (per esempio i paesi, le *corporations*, i gruppi di interesse, le organizzazioni internazionali); 2) le strategie disponibili agli attori (il contenuto specifico delle strategie di "riconoscere" "esigere"); e 3) le istituzioni che potrebbero influenzare il comportamento degli attori (sia organizzazioni formali che accordi informali come ad esempio regimi internazionali). I fattori che costituiscono un'epoca rimangono relativamente invariati nel tempo: è improbabile che tipi di unità cambino rapidamente, le norme che definiscono il contenuto delle strategie tendono ad essere stabili, e le istituzioni non variano velocemente. È importante tener presente che nella nostra analisi della contrattazione non tentiamo di spiegare gli elementi che costituiscono un'epoca, ma li diamo per scontati, allo scopo di modellare l'interazione strategica.

Per esempio, gli attori presenti nella rinegoziazione del debito nel

(10) Ibid.

1800 erano i detentori di obbligazioni, i governi creditori e i paesi debitori.

Oggi, invece gli attori sono centinaia di banche commerciali piuttosto che proprietari di obbligazioni. Inoltre, per quello che riguarda le norme, nel XIX secolo ed agli inizi del XX secolo, gran parte degli stati principali considerava l'intervento militare da parte di governi creditori come una misura accettabile per recuperare crediti dei loro prestatori privati. Le norme attuali, al contrario, scoraggiano fortemente questo tipo di azione<sup>11</sup>. Infine le organizzazioni internazionali e le procedure informali hanno svolto un ruolo chiave nel processo del riscadenzare il debito.

Per fissare le condizioni di partenza del modello, consideriamo l'importanza della "arena" in cui si svolgono i negoziati iniziali. L'arena dei negoziati cambierà di caso in caso. Essa fissa i quesiti iniziali, il rapporto di questi ultimi con altri quesiti (che costituiscono il potere globale), ed i contenuti della stabilità della coalizione interna (quali attori e gruppi costituiscono la coalizione iniziale). Ovviamente l'arena specifica avrà un'importanza cruciale nel rendere operativo ciò che denominiamo variabili fondamentali che definiscono una "situazione individuale". Rimandiamo la presentazione di esempi in merito sino a dopo che avremo definito tali situazioni.

### **3. Una tipologia di situazioni individuali**

Per dedurre gli ordinamenti di preferenza degli attori consideriamo prima una descrizione ed una tipologia delle "situazioni individuali" in cui si possono ritrovare. Sono molti i fattori che possono influenzare le preferenze vincolate degli attori<sup>12</sup>. Per mettere a punto un approccio integrato e utilizzabile consideriamo tre variabili-chiave rapportate a diversi aspetti del potere. Queste sono: la posizione globale di potere di un attore; il potere specifico (che varierà con la comprensione cognitiva delle aree qui considerate; e la forza delle sue coalizioni interne o domestiche<sup>13</sup>. I livelli di distinzione analitica - generalmente effettuati

(11) Per un ulteriore dibattito sul concetto di una "epoca" e della sua operazionalizzazione - particolarmente così come è applicata allo riscadenzamento del debito - vedi Aggarwal, 1989, in uscita.

(12) Noi usiamo il termine "preferenze vincolate" per distinguere fra gli scopi fondamentali degli attori (la cui origine non analizziamo) rispetto alle preferenze degli attori delimitate dalle situazioni in cui essi si trovano (definite qui dal loro potere globale, dal potere specifico alle aree di interesse e dalla stabilità delle coalizioni interne).

(13) Per un dibattito sulla operazionalizzazione di queste variabili nel caso della rinegoziazione del debito, vedi Aggarwal, 1989, in uscita.

nelle relazioni internazionali - motivano la nostra scelta di variabili. Scegliamo la variabile “potere globale” per attingere al livello sistemico, la “forza delle coalizioni” per attingere alla variabile politica interna, e la variabile del “potere specifico” all’area di negoziazione per incorporare le considerazioni cognitive.

Molte sono le diverse dimensioni delle capacità globali di un attore che potrebbero essere prese in considerazione per rendere operativa questa variabile. Se la nostra attenzione è sulla contrattazione della politica internazionale, diventano importanti le capacità che riguardano argomenti come la sicurezza, il commercio, il potere finanziario, l’emigrazione, e così via. Per esempio, piccoli paesi (senza protettorato) saranno più riluttanti ad intraprendere azioni precipitose per paura di una ritorsione. Se ci concentriamo sulla contrattazione interna, le capacità globali comprenderebbero elementi come l’informazione, le risorse finanziarie, il potere del mercato, lo *status* e così via.

Volgendoci agli attori individuali esaminiamo la stabilità delle coalizioni che gli attori rappresentano. L’importanza delle coalizioni è immediatamente comprensibile nei negoziati internazionali. I leader non hanno soltanto obiettivi internazionali, ma sono vincolati dal bisogno di mantenere la propria posizione politica interna. Analogamente, in negoziati puramente interni, i negoziatori devono preoccuparsi anche della stabilità della coalizione. Per esempio, in negoziati salariali fra sindacati e management, sia i capi sindacali che i rappresentanti del management devono preoccuparsi di come un accordo da loro concluso si rifletterà sulle loro basi di consenso<sup>14</sup>.

Infine, per quanto attiene alla forza o alla debolezza, specifiche all’area di negoziazione prendiamo in esame le risorse degli attori che sono direttamente connesse al settore negoziale. La definizione delle risorse rilevanti in un determinato settore è essenzialmente un compito cognitivo: basandosi su conoscenze e convinzioni, gli attori definiscono un settore specifico partendo da argomenti disparati<sup>15</sup>. Nell’arena internazionale, per esempio, un settore specifico può essere quello dei dazi, dei contingenti, e di altre misure che distorcono il commercio. Analogamente, a livello interno, un settore specifico potrebbe comprendere le pensioni per gli anziani, misure per i poveri e gli handicappati, e così via, per poter definire il benessere. Rientrando in questi casi, i contorni

(14) Due sono gli elementi chiave che possono essere usati per rendere operativo il concetto di stabilità della coalizione: 1. le aspettative di permanente in carica del leader o del gruppo al potere e 2. la capacità da parte degli attori di controllare una potenziale opposizione alle loro politiche. Naturalmente una operazionalizzazione precisa di questi concetti dipenderà dalla specifica situazione contrattuale. Vorremmo ringraziare David Collier per questa concettualizzazione.

(15) Vedi Haas, 1980 per una discussione sull’approccio cognitivo al settore specifico.

precisi dell'argomento specifico dipendono dall'arena, cioè dalle condizioni iniziali per la realizzazione del nostro modello. Sebbene gli attori possano tentare di manipolare i punti presi in considerazione nel tentativo di modificare l'argomento specifico, i contorni del settore specifico generalmente rimangono stabili<sup>16</sup>.

Come primo passo per determinare le preferenze degli attori identifichiamo varie situazioni individuali in cui gli attori si possono ritrovare. Per semplicità, lo facciamo dicotomizzando i valori dei tre fattori delle capacità globali delle risorse specifiche del settore, della forza interna della coalizione. La figura seguente illustra le possibilità. (Notate che le otto situazioni individuali comprendono tutti i possibili abbinamenti delle tre variabili dicotomizzate.)

<i>Stabilità della coalizione</i>		
<i>Capacità specifiche generali</i>	<i>Stabile</i>	<i>Instabile</i>
Forte specifico Forte in generale	IS1	IS5
Forte specifico Debole in generale	IS2	IS6
Debole specifico Forte in generale	IS3	IS7
Debole specifico Debole in generale	IS4	IS8

*Fig. 6 - Una tipologia di situazioni individuali*

Come esempio, consideriamo l'arena del debito pubblico argentino negli anni '80 ed esaminiamo la situazione individuale in cui si ritrovò l'Argentina<sup>17</sup>. In questo caso l'Argentina aveva una coalizione instabile, poche risorse specifiche al settore (in relazione al debito), ma una forza globale nei negoziati con le banche che la poneva così nella situazione individuale 7). L'instabilità domestica è continuata per tutti gli anni '80 con la sostituzione al potere dei militari da parte di un governo democratico relativamente debole.

(16) Vedi Aggarwal, 1988 per una discussione della manipolazione del settore specifico.

(17) Per una discussione del caso Argentina e l'analisi dell'epoca post-secondo conflitto mondiale, vedi Aggarwal in corso di pubblicazione.

Per quanto attiene alle risorse collegate al debito, l'Argentina non è stata in grado di aumentare le entrate interne e deve affrontare il grave problema della fuga di capitali. Finché il governo statunitense non interverrà direttamente per obbligare l'Argentina a pagare i propri debiti, l'Argentina rimarrà forte in termini globali. Ha molte risorse naturali ed è autosufficiente a livello alimentare. Questa situazione favorevole si è riflessa nelle osservazioni fatte dall'Ambasciatore argentino nel giugno del 1984 al Mercato comune latino americano:

È un bene per il mio Paese essere così isolato...

Possiamo andare dalla Germania Orientale, dalla Bulgaria, dall'Ungheria.

Se siamo obbligati ad effettuare maggiori importazioni dall'Unione Sovietica, lo faremo e non sarà colpa nostra...<sup>18</sup>

D'altro canto, se noi consideriamo ancora l'Argentina, ma esaminiamo l'arena del conflitto Falklands/Malvinas, come potremmo codificare le tre variabili fondamentali? Per quanto riguarda il settore specifico - controllo sulle isole - dobbiamo considerare problemi di ordine geopolitico e militare. In questa dimensione l'Argentina era forte in quanto poteva intraprendere azioni contro le Falklands per via della sua posizione geografica. L'Argentina potrebbe essere codificata come debole nel suo complesso per via della sua incapacità ad intraprendere qualsivoglia azione militare o qualsivoglia seria sanzione economica contro le Isole Britanniche. Per ultimo, volgendoci alla stabilità interna la questione Malvinas era una questione interna di enorme richiamo che incoraggiava una forte coalizione (almeno temporanea). Per riassumere, in questo caso l'Argentina si troverebbe in una situazione individuale diversa (IS2)<sup>19</sup>.

#### **4. Una teoria di presenze ordinali e di giochi**

Per definire ordinamenti di preferenze per gli attori nelle diverse situazioni individuali possiamo procedere in tre modi diversi, ciascuno avente i suoi punti di forza e di debolezza. In primo luogo potremmo semplicemente tentare di specificare le preferenze *ordinali* degli attori. Questo minimizza il bisogno di avere una precisa conoscenza empirica delle situazioni degli attori, facilitando di conseguenza gli sforzi per il raggiungimento di previsioni empiriche di interazione strategica.

(18) Wall Street Journal, 26 giugno 1984.

(19) In questi esempi non codifichiamo gli oppositori (le Banche occidentali o la Gran Bretagna) per semplicità di presentazione.

In secondo luogo potremmo specificare gli ordinamenti di preferenza *cardinali*. Un approccio in questo senso potrebbe essere quello della costruzione di funzioni di utilità che si concentrano sugli obiettivi degli attori e sulla loro ponderazione. Sfortunatamente la cardinalità richiede una precisione maggiore nella codifica empirica e degli ulteriori forti presupposti che riguardano il comportamento degli attori. D'altro canto, specificando le preferenze cardinali possiamo a volte distinguere fra due equilibri apparentemente plausibili e ottenere maggiore penetrazione empirica<sup>20</sup>.

In terzo luogo, se assumessimo delle ipotesi anche più forti, potremmo definire delle misure di utilità confrontabili (cioè una scala cardinale con un punto zero). Se ciò fosse possibile saremmo in grado di effettuare raffronti di utilità interpersonale. In questo articolo prenderemo in esame soltanto i primi due approcci.

#### *4.1. Un approccio ordinale per costruire preferenze*

Costruiamo ordinamenti di preferenze ordinali per gli attori postulando il probabile effetto sulle preferenze degli attori che si origina da queste tre variabili situazionali<sup>21</sup>. Più specificatamente, precisiamo quattro ipotesi - una generale e tre che derivano dalle tre variabili - per postulare un ordine nelle preferenze degli attori.

Partiamo da un'ipotesi generale: lo scopo di un leader è quello di aumentare il potere della propria coalizione rendendola più stabile allo scopo di mantenere ed aumentare il proprio potere. Di conseguenza la sua preferenza è quella di far sì che le proprie richieste (D) siano riconosciute (A) piuttosto che riconoscere (A) le richieste dell'altro attore (D)<sup>22</sup>. Questa prima ipotesi è applicabile agli attori in tutte le situazioni:

*Ipotesi 1:  $DA > AD$*

Questa assunzione dice semplicemente che l'esito "la mia richiesta è riconosciuta dall'altro (DA)" è preferito a "Io riconosco la richiesta

(20) Per esempio si potrebbe usare il principio di Zeuthen per distinguere fra equilibri plausibili, un metodo che prende in considerazione i limiti di rischio degli attori. Vedi Harsanyi, 1977 per una discussione.

(21) Per un diverso approccio alla costruzione di ordini e preferenze ordinali ed i giochi risultanti, vedi Allan, 1983.

(22) Questa caratteristica è del tutto analoga al criterio di razionalità di William Riker, per cui vincere è meglio che perdere. Vedi Riker, 1962, p. 22.

dell'altro (AD)”<sup>23</sup>.

Passiamo adesso alle tre ipotesi che nascono da queste tre variabili situazionali. Il primo di questi, il presupposto due, riguarda la stabilità delle coalizioni:

*Ipotesi 2.1:  $MC > NC$  quando la coalizione è stabile*

*Ipotesi 2.2:  $NC > MC$  quando la coalizione è instabile*

Questa ipotesi postula che gli attori con una coalizione stabile preferiranno il consenso reciproco (MC) al non consenso (NC). All'opposto, il leader di una coalizione instabile preferirà il non consenso (NC) al consenso reciproco (MC).

Esistono tre argomentazioni per questa ipotesi. Primo, una coalizione instabile fornisce al suo leader lo spazio per scoprire se entrambi gli attori possono migliorare la propria posizione utilizzando una contrattazione di tipo integrativo. La stabilità della coalizione consente alla stessa di verificare se esista uno spazio contrattuale<sup>24</sup>. Secondo, dato che il *leader* ha aspettative di permanente in carica è probabile che abbia orizzonti temporali a lungo termine che gli consentono lo sviluppo di soluzioni contrattuali integrative. In terzo luogo i leaders di coalizioni stabili saranno in grado di bloccare meglio i *free-riders* che beneficerebbero del consenso reciproco senza partecipare alla coalizione.

Un esempio di questo ordinamento di preferenza è la preferenza espressa dal Presidente Kennedy per il consenso reciproco con l'Unione Sovietica in merito alla possibilità di una grossa *escalation* di conflitto. Sia il Comitato esecutivo (che comprende altissimi funzionari di governo e militari) che l'opinione pubblica lo appoggiavano<sup>25</sup>.

L'opposto si applica alle coalizioni instabili. I leaders di coalizioni del genere avranno difficoltà ad assicurarsi delle soluzioni integrative, valuteranno negativamente guadagni e perdite futuri, e troveranno più difficile contrastare i *free-riders*. Inoltre, un *leader* di una coalizione

(23) Per un esempio dell'altissima applicabilità di questa ipotesi, vedi Snyder e Diesing, 1977. Nei loro venti casi empirici di crisi e di contrattazione, i giochi che essi usano si basano tutti su ordini di preferenza in cui “vincere” è preferito a “perdere” o, nella nostra terminologia,  $DA > AD$ .

(24) Questo non implica, naturalmente, che gli attori con una coalizione stabile siano più disponibili a riconoscere le richieste degli altri attori che non a fare le proprie richieste. Sta solo ad indicare che le coalizioni stabili consentono la discussione razionale e seria delle richieste dell'altro attore, aumentando di conseguenza le probabilità di poter arrivare ad una soluzione reciprocamente vantaggiosa.

(25) Notare che questo ed altri esempi proposti in seguito si riferiscono agli ordinamenti di preferenza e non alle strategie scelte od agli esiti, che sono naturalmente il risultato dell'*intersezione* degli ordini di preferenza di due o più attori.

instabile può soggiacere alla tentazione di una *escalation* per guadagnare sostegno contro nemici esterni reali od immaginari. Questo gli consentirà di rafforzare la propria coalizione ed aumentare il proprio potere. Un esempio di questa valutazione di preferenza è rappresentato dalle preferenze espresse da Komeini negli anni '80. Komeini ha preferito chiaramente il rischio di una *escalation* del conflitto con le potenze occidentali ai possibili benefici della cooperazione reciproca. Questa preferenza gli ha consentito di mantenere ed aumentare il proprio potere in un paese che soffre a causa della rivoluzione e della guerra contro l'Irak.

La terza e quarta ipotesi prendono in esame i valori uniformi e misti relativi all'area specifica e alle capacità globali. L'ipotesi tre si applica al caso di valori uniformi:

*Ipotesi 3.1:  $AD > NC$  quando l'attore è debole nell'area specifica o è debole in generale.*

*Ipotesi 3.2:  $NC > AD$  quando l'attore è forte nell'area specifica ed è forte in generale.*

L'esito "Io riconosco la tua richiesta" (AD) viene preferito al non consenso (NC) se entrambi gli attori sono deboli a livello generale e specifico. Al contrario, il non consenso (NC) viene preferito al riconoscimento della richiesta dell'altro (AD) dagli attori che sono forti sia nell'area specifica che in generale.

Il ragionamento dietro questa ipotesi è il seguente: gli attori che sono deboli in generale saranno molto attenti ad evitare il rischio di un confronto. Sebbene un esito non-consenso non implichi una *escalation* automatica del conflitto, se entrambi gli attori vanno per la loro strada l'*escalation* diventa un rischio reale. Il governo cecoslovacco ha preferito accogliere le richieste naziste nel 1938 e cedere alla pressione sovietica dopo l'invasione del 1968 piuttosto che mettere in pericolo se stesso e la propria popolazione.

Per gli attori che sono forti sia a livello specifico che in generale, si applica la regola contraria: data la loro forza, tali attori preferiranno non ottenere il consenso piuttosto che riconoscere le richieste dell'altro. In realtà spesso possono anche desiderare una *escalation* per prevalere sulla loro controparte in un conflitto. Il Governo austro-ungarico si è trovato in questa situazione dopo aver ricevuto "l'assegno in bianco" della Germania per una mossa contro la Serbia nel luglio del 1914.

L'ultima ipotesi riguarda le implicazioni di un caso in cui ci sono capacità miste:

*Ipotesi 4.1:  $DA > MC$  quando un attore è forte nell'area specifica e debole in generale.*

*Ipotesi 4.2:  $MC > DA$  quando un attore è debole nell'area specifica e forte in generale.*

Un attore forte nell'area specifica/debole in generale preferisce che le proprie richieste (DA) vengano riconosciute ad un esito con consenso reciproco (MC). Al contrario, un attore debole nell'area specifica/forte in generale preferisce il consenso ad un esito in cui venga riconosciuta la sua richiesta.

Un attore forte nell'area specifica e che manca però di capacità di potere in generale avrà poche possibilità di contrattazione integrativa dato che gli mancano le risorse da scambiare. D'altro canto essere forte nel settore specifico aumenta le aspettative di farsi riconoscere le proprie richieste, incoraggiando ulteriormente la preferenza (DA) rispetto al consenso reciproco (MC). Come esempio, nel caso dei negoziati economici con gli Stati Uniti, la preferenza di Taiwan è contro una rivalutazione della propria moneta, in quanto desidera mantenere un margine competitivo rispetto ad un esito da consenso reciproco, che potrebbe mettere in pericolo questo cruciale vantaggio.

Un attore debole nell'area specifica, ma forte in generale non si aspetta molto all'interno del settore in oggetto. Tuttavia le sua capacità in altri settori specifici gli forniscono qualcosa da scambiare per contribuire ad un consenso reciproco. La tentazione di ottenere vantaggi reciproci da una contrattazione integrativa rinforza ulteriormente il desiderio di un attore di ottenere il consenso. Di conseguenza, dato che egli non nutre grosse aspettative di veder riconosciute le proprie richieste, preferisce l'esito a consenso reciproco rispetto a DA. Per esempio i paesi dell'Europa orientale hanno preferito il consenso piuttosto che veder riconosciute le proprie richieste in merito ai diritti umani alla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa per via della loro debolezza sull'argomento specifico. Essi potrebbero usare le proprie risorse a livello specifico sulla sicurezza allo scopo di trovare una soluzione reciprocamente accettabile con i paesi occidentali e quelli neutrali, piuttosto che insistere sul problema dei diritti umani, cosa che metterebbe in pericolo i loro scopi globali.

4.2. *Dedurre gli ordinamenti di preferenza completi dalle ipotesi di preferenza*

Abbiamo fin qui specificato quattro possibili diversi esiti dell'interazione strategica e presentato tre variabili per definire le situazioni individuali in cui gli attori si possono trovare. Abbiamo poi sviluppato quattro ipotesi riguardo a come queste tre variabili possano influenzare le valutazioni accoppiate degli attori in merito ai possibili esiti. Il passo successivo è quello di accoppiare questi paragoni di preferenza per costruire ordinamenti di preferenze vincolate, complete per le varie situazioni individuali.

Il seguente diagramma illustra i risultati:

<i>Ipotesi 1: DA &gt; AD—&gt;</i>	<i>Stabilità di coalizione</i>	
	<i>Stabile</i>	<i>Instabile</i>
Capacità specifiche e generali	Ipot. 2.1: MC > NC	Ipot. 2.2: NC > MC
Forte specifico Forte in generale Ipot. 3.2: NC > AD—>	MC > NC > AD e DA > AD (IS 1)	NC > MC e NC > AD e DA > AD (IS 5)
Forte specifico Debole in generale Ipot. 4.1: DA > MC—>	DA > MC > NC e DA > AD (IS 2)	DA > MC e DA > AD e NC > MC (IS 6)
Debole specifico Forte in generale Ipot. 4.2: MC > DA—>	MC > DA > AD e MC > NC (IS 3)	NC > MC > DA > AD (IS 7)
Debole specifico Debole in generale Ipot. 3.1: AD > NC—>	DA > AD > NC e MC > NC (IS 4)	DA > AD > NC > MC (IS 8)

Fig. 7 - *Ordinamenti di preferenze ordinali dedotti*

La figura 7 mostra come le quattro ipotesi generino ordinamenti unici di preferenza per i due casi di situazioni individuali 7 e 8 (in basso a destra nel diagramma)<sup>26</sup>. Nelle altre situazioni il nostro parsimonioso modello deduttivo ci consente di restringere considerevolmente al massimo a due o tre tipi gli ordinamenti di preferenza previsti<sup>27</sup>.

È importante tener presente che noi abbiamo messo a punto degli ordinamenti completi di preferenza usando le nostre quattro semplici ipotesi - e non specificandoli direttamente da ciascuna situazione individuale<sup>28</sup>. In altre parole il nostro approccio va da paragoni semplici paritari ad ordini di preferenza completi più complessi. Il vantaggio di questo metodo deduttivo è triplice. In primo luogo, è molto più facile giustificare i confronti a coppie degli esiti che non le preferenze degli attori per tutto l'insieme degli esiti. In secondo luogo, la logica di costruire preferenze complete partendo da presupposti più semplici è trasparente, consentendo un'analisi critica delle nostre ipotesi. In terzo luogo, questo approccio ci consente di garantire coerenza agli ordinamenti di preferenza in tutte le diverse situazioni individuali, dato che la logica usata nel costruire le preferenze complete è identica.

#### *4.3. Derivazione dei giochi da preferenze ordinali complete*

Piuttosto che discutere direttamente gli ordinamenti di preferenza che otteniamo, ci dedichiamo ad un esame sistematico dei giochi che emergono da attori che hanno ordinamenti di preferenza ordinali perfettamente simmetrici<sup>29</sup>. Facciamo questo soltanto a scopo di esposizione, dato che ci sono meno giochi simmetrici di quanto ce ne siano asimmetrici. Per limiti di spazio presentiamo soltanto esempi che illustrano tali giochi asimmetrici.

Il diagramma seguente mostra i riquadri che corrispondono ad una situazione individuale insieme ai giochi associati per quel riquadro:

(26) Un ordinamento di preferenza unico si dice anche "completo" come nella teoria del comportamento del consumatore.

(27) Notare che non ci sono contraddizioni logiche che derivano dalle nostre regole.

(28) Postuliamo anche che le preferenze siano transitive e cioè coerenti. La regola della transitività viene generalmente usata per definire la razionalità. Notare anche che noi non consideriamo alcun legame nel costruire gli ordini di preferenza a scopi espositivi.

(29) In un gioco simmetrico la situazione appare esattamente la stessa dal punto di vista di ciascuno degli attori individuali.

<i>Capacità specifiche e generali</i>	<i>Stabilità di coalizione</i>	
	<i>Stabile</i>	<i>Instabile</i>
Forte specifico Forte in generale	Caccia al cervo (+Tipo) Dilemma del prigioniero (IS 1)	Indipendenza coordinata Punto morto (+Tipo) Indipendenza (+Tipo) (IS 5)
Forte specifico Debole in generale	Dilemma del prigioniero Filarsela Leader (IS 2)	Indipendenza Punto morto Tipo eroe (IS 6)
Debole specifico Forte in generale	Caccia al cervo (+ Tipo) Armonia (IS 3)	Indifferenza coordinata  (IS 7)
Debole specifico Debole in generale	Armonia Filarsela Leader (IS 4)	Eroe  (IS 08)

*Fig. 8 - Giochi simmetrici ordinali dedotti*

Gran parte dei riquadri di situazioni individuali contiene varie e diverse preferenze e di conseguenza diversi giochi. Per esempio, troviamo tre giochi per I S2 e due tipi di gioco per I S3. In totale per tutte le situazioni individuali ci sono dodici diversi giochi, con nove giochi di base: “Caccia al cervo” (Stag Hunt), “Dilemma del prigioniero” (Prisoners’ Dilemma), “Filarsela” (Chicken), “Leader”, “Armonia” (Harmony), “Punto morto” (Deadlock), Eroe (Hero), “Indipendenza” (Independence) e “Indipendenza coordinata” (Coordinated Independence)<sup>30</sup>.

Notare che abbiamo tutti i dodici diversi e possibili giochi simmetrici se consideriamo soltanto le preferenze ordinali<sup>1</sup>. “Indipendenza” è una

(30) Per una discussione di “Caccia al cervo” vedi Jervis (1978) e Wagner (1983). Per “Dilemma del prigioniero”, “Filarsela”, “Leader” “Eroe” e “Punto morto” vedi Snyder e Diesing (1977). “Armonia” è discussa dettagliatamente da Keohane (1984).

(31) Rapaport e Guyer (1966, p. 210) nella loro tassonomia dei giochi 2x2 erroneamente identificano soltanto sei giochi simmetrici, laddove in effetti ne hanno dodici. Usando la nostra terminologia si tratta di “Indipendenza” (il loro gioco n. 3 con colonne scambiate), il tipo “Indipendenza” (il loro gioco n. 5), “Armonia” (6), il tipo “Punto morto” (7), “Punto morto” (9) Dilemma del Prigioniero (12), “Indipendenza coordinata” (60), “Caccia al cervo” (61), il tipo “Caccia al cervo” (63), “Filarsela” (66), “Leader” (68) ed “Eroe” (69). Per i giochi di “Indipendenza” e “Indipendenza coordinata” vedi le note successive.

nuova definizione per descrivere il gioco Armonia invertita (Reverse harmony) in cui l'esito migliore è NC e non MC<sup>32</sup>. Indipendenza caratterizza una situazione in cui entrambe le parti preferiscono soprattutto l'esito senza consenso. In questo caso entrambe ottengono il miglior risultato agendo indipendentemente, cioè o astenendosi da qualsiasi contrattazione o facendo crescere il conflitto. "Indipendenza coordinata"<sup>33</sup> è un gioco in cui gli attori devono coordinare il loro gioco per ottenere il proprio esito ottimale di non consenso. Notare, comunque, che il coordinamento ottimale qui è il gioco "Indipendenza"<sup>34</sup>.

Vari giochi nel diagramma della figura 8 sono del tutto simili: Caccia al cervo rassomiglia al tipo 4 Caccia al cervo. Per entrambi il miglior esito individuale e Pareto-ottimale è MC. Il tipo Punto morto è come Punto morto (in cui la strategia dominante di entrambi gli attori è quella di richiedere e conduce ad un esito di NC), Indipendente è vicino al tipo "Indipendenza"<sup>35</sup>. Sia la tattica usata dagli attori nei giochi che i possibili esiti sono molto simili al gioco originale per i tre tipi summenzionati.

Sono generalmente necessarie ulteriori informazioni per identificare

(32) Noi definiamo il gioco di Indipendenza attraverso gli ordini di preferenza  $MC > DA > AD > MC$ . Il gioco è il seguente:

<i>Indipendenza</i>		
	A	D
A	1,1	2,3
D	3,2	4,4

*A: riconoscimento D: richiesta*

(33) Definiamo il gioco di Indipendenza Coordinata con l'ordine di preferenza  $NC > MC > DA > AD$ . Il gioco è il seguente:

<i>Indipendenza coordinata</i>		
	A	D
A	3,3	1,2
D	2,1	4,4

*A: riconoscimento D: richiesta*

(34) Il bisogno di coordinazione in questo gioco nasce dal fatto che il gioco ha due equilibri Nash, a MC (3,3) e NC (4,4).

(35) Caccia al cervo:  $MC > DA > NC > AD$  e il tipo Caccia al cervo:  $MC > NC > DA > AD$ . Punto morto:  $DA > NC > MC > AD$  ed il tipo Punto morto:  $DA > NC > AD > MC$ . Indipendenza:  $NC > DA > AD > MC$ ; il tipo Indipendenza:  $NC > DA > AD > MC$ . Downs, Rockee Siverson (1985, p. 121) usano il termine "tipo" per riferirsi a giochi che sono quasi identici nel modo di essere strutturati e giocati.

i giochi specifici all'interno di un riquadro. Tuttavia le nostre quattro semplici ipotesi limitano drasticamente il numero di possibili strutture di gioco, che nascono dallo specificare una determinata situazione individuale. Noi abbiamo al massimo tre dei nove giochi di base in ciascuna situazione, e a volte soltanto due (IS1 e IS3) o giochi unici (IS7 ed IS8).

Molte caratteristiche dei nostri ordinamenti di preferenza, esemplificati nei giochi simmetrici, sono già state discusse in precedenza. Abbiamo dimostrato che le nostre quattro ipotesi possono generare una considerevole varietà di giochi. Nello stesso tempo essi sono abbastanza limitativi da generare falsificabili previsioni delle preferenze degli attori e dei comportamenti che ne risultano. La varietà presentata qui è del genere più semplice cioè i giochi simmetrici. In generale ci aspetteremo che gli attori si trovino in situazioni individuali diverse. Di conseguenza la nostra teoria delle preferenze ordinali porterà spesso a giochi asimmetrici aventi diversi equilibri Nash. Per esempio, un gioco come "Bluff chiamato" (che risulta dall'abbinamento di un attore che ha l'ordinamento di preferenza di un giocatore in Dilemma del prigioniero mentre l'altro è in Filarsela), ha soltanto un risultato per l'equilibrio Nash in favore dell'attore in Dilemma del prigioniero, il quale si assicurerà le proprie richieste. (DA)<sup>36</sup>. Inoltre vale la pena di notare che, mentre il nostro approccio genera giochi a somma diversa da zero sia con interessi reciproci che conflittuali, esso genera anche puri giochi conflittuali in cui gli interessi degli attori sono completamente contrapposti - e cioè giochi a somma zero<sup>37</sup>.

(36) Vedere Snyder e Diesing (1977) per una discussione di Bluff Chiamato.

(37) Sebbene i giochi a somma zero non possano essere definiti in senso stretto da scale ordinali, il nostro metodo fa sì che i giochi a somma zero siano il risultato dell'abbinamento di vari ordinamenti di preferenza - purché vengano accettate le misure di preferenza cardinale. Per esempio possiamo avere un attore A forte sul settore e stabile in coalizione in un ordinamento di preferenza simile a quello del Dilemma del prigioniero: DA>MC>NC>AD con le seguenti utilità basate sul rapporto 4>3>2>1; l'attore B è forte sul settore ed instabile con un ordine simile a Punto morto: DA>NC>MC>AD con -1>-2>-3>-4. Di conseguenza noi abbiamo come risultato il seguente gioco a somma zero:

*Esempio di un gioco a somma zero*

	<i>Attore B</i>	
	<i>(ordine Punto morto)</i>	
	<i>A</i>	<i>D</i>
<i>Attore A</i>	3, -3	1, -1
<i>D</i>	4, -4	2, -2

*A: riconoscimento D: richiesta*

L'esito di questo gioco è (2, -2). In termini di teoria dei giochi questo è l'esito minimax ed anche un punto stabile.

Questa discussione illustra alcuni meriti della nostra semplice teoria ordinale. Per ottenere rappresentazioni anche più ricche e pur sempre rigorose di situazioni ad interazione strategica, passiamo adesso all'uso di scale di misurazione cardinale.

## **5. Una teoria delle preferenze cardinali dei giochi**

Il nostro metodo cardinale di dedurre le preferenze dalle situazioni individuali dell'attore è molto simile a quello ordinale. La differenza principale sta nell'uso di una scala più precisa di misurazione della preferenza.

Ripetiamo ancora una volta i passi seguiti nella costruzione di preferenze ordinali e di giochi per dimostrare le similarità e le differenze fra gli approcci ordinale e cardinale. Consideriamo in primo luogo il paradigma di base dell'interazione strategica. La differenza chiave è il nostro uso di una terza strategia "neutrale" fra le due originali di riconoscimento e richiesta. Di conseguenza abbiamo nove (3x3) esiti invece che soltanto quattro come nel caso ordinale. Notare che questi quattro risultati rappresentano le soluzioni di angolo di un gioco tre per tre. Le tre variabili situazionali individuali dicotomizzate sono identiche, in quanto definiscono le stesse otto situazioni individuali.

Per definire le preferenze paragoniamo i riquadri degli esiti a coppie per ottenere un ordinamento di preferenza. Laddove nel caso ordinale avevamo paragoni a coppie, qui i paragoni vengono effettuati raffrontando guadagni calcolati direttamente con l'aiuto di una funzione di utilità, per valutare l'utilità di ciascun esito per un determinato attore nel caso cardinale. A questo punto nascono vari giochi simmetrici od asimmetrici da un abbinamento degli ordini dei due attori.

### *5.1. Un approccio cardinale alla funzione di utilità per dedurre le preferenze*

Iniziamo presentando due funzioni di utilità per valutare le preferenze degli attori in diverse situazioni individuali. Le equazioni consistono di due tipi di elementi: pesi che rappresentano l'effetto delle variabili situazionali sulla valutazione da parte dell'attore di un possibile esito; e poi gli esiti stessi. Questi ultimi vengono paragonati e sintetizzati usando il termine "concessioni" che rappresentano un esito più continuo che va dalla asimmetria ad un consenso reciproco al non consenso.

In primo luogo, specifichiamo gli scopi delle nostre funzioni di utilità.

I tre scopi che ipotizziamo sono: (1) che gli attori vorrebbero ricevere le massime concessioni possibili; (2) che vorrebbero fare poche o nessuna concessione da parte loro se possibile (notare che questi due scopi sono analoghi alla regola 1 nel caso ordinale); e (3) che temono una possibile ritorsione da parte delle controparti alla luce di un possibile futuro bisogno l'uno dell'altro.

Ipotizziamo che sia possibile quantificare le concessioni fatte dall'attore nei confronti di un altro oltre che la preoccupazione degli attori che i loro rapporti con le controparti possano deteriorarsi. Supponiamo che  $C_1$ ,  $C_2$ , rispettivamente denotino le concessioni fatte dall'attore 1 e 2, e  $F_1$  e  $F_2$  rappresentino le loro paure<sup>38</sup>. L'ordinamento di preferenza di entrambi gli attori può essere ottenuto calcolando i valori delle loro utilità (diciamo  $U_1$  e  $U_2$ ), per diversi abbinamenti di politiche di concessioni fatte da entrambi gli attori. Queste utilità possono essere rappresentate con un modello molto semplice nel seguente modo:

$$\begin{aligned} U_1 &= W_1 * C_2 - W_2 * C_1 + W_3 * F_1 \\ &= W_1 * C_2 - W_2 * C_1 + W_3 * [(C_1/C_2) - 1] \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} U_2 &= V_1 * C_1 - V_2 * C_2 + V_3 * F_2 \\ &= V_1 * C_1 - V_2 * C_2 + V_3 * [(C_2/C_1) - 1] \end{aligned} \quad (2)$$

dove  $w_1$ ,  $w_2$ ,  $w_3$  sono i tre pesi assegnati ai tre obiettivi dall'attore 1 e  $v_1$ ,  $v_2$ ,  $v_3$  sono quelli assegnati dall'attore 2. Tutti i pesi sono maggiori di zero.

Prima di discutere quali pesi usare in queste equazioni, consideriamo prima come operano le funzioni di utilità. Per il modo in cui sono strutturate le equazioni, la utilità  $U_1$  dell'attore 1 per un particolare abbinamento di esito della sua concessione e della concessione dell'attore 2 è uguale alla somma del peso dei tre obiettivi: i benefici delle concessioni di 2,  $C_2$ ; i costi delle concessioni di 1,  $C_1$ ; ed il valore di mantenere la buona volontà,  $F_1$ . L'equazione per  $U_2$  è il reciproco di  $U_1$ .

L'interpretazione intuitiva dei termini  $F_1$  ed  $F_2$  che rappresentano la paura degli attori è che, per esempio, il settore specifico per il quale stanno interagendo possa ampliarsi. Se l'Arabia Saudita gioca troppo aggressivamente nel campo specifico della politica petrolifera, potrebbe temere che gli Stati Uniti possano ampliare l'area di interazione fino ad

(38) Supponiamo anche che  $C_1$  e  $C_2$  siano numeri positivi a valore reale.

includere questioni di sicurezza nelle quali gli Stati Uniti sono più forti<sup>39</sup>.

Questi punti possono venir illustrati assegnando valori numerici alle diverse opzioni.

$$\begin{aligned} C_1, C_2 &= 3 \text{ quando le concessioni sono alte (H)} \\ &= 2 \text{ quando le concessioni sono medie (M)} \\ &= 1 \text{ quando le concessioni sono basse (L)} \end{aligned}$$

Alla luce dei valori assegnati, i valori per la paura  $F_1$  varieranno da 2 (dove  $C_1 = 3$  e  $C_2 = 1$ ) a  $-2/3$  (quando  $C_1 = 1$  e  $C_2 = 3$ ). Naturalmente la stessa gamma si applica ad  $F_2$ <sup>40</sup>.

Come esempio valutiamo una scelta di politica da parte di un attore di  $HC_1, HC_2$  (concessioni alte da parte di entrambi) nei confronti di  $LC_1, HC_2$  (basse concessioni di 1 alte concessioni di 2) e supponiamo per semplicità che i valori di  $w_1, w_2$ , e  $w_3$  siano 1 (cioè ciascuno dei loro obiettivi abbia lo stesso peso). Allora abbiamo:

$$\begin{aligned} U_1 \text{ per l'esito } HC_1, HC_2 &= 1 \times 3 - 1 \times 3 + 1 \times [(3/3) - 1] \\ &= 3 - 3 + 0 \\ &= 0 \end{aligned}$$

e

$$\begin{aligned} U_1 \text{ per l'esito } LC_1, HC_2 &= 1 \times 3 - 1 \times 1 + 1 \times [(1/3) - 1] \\ &= 3 - 1 - 2/3 \\ &= 1 \frac{1}{3} \end{aligned}$$

Questo illustra la semplice idea che con pesi pari a 1 per i tre obiettivi, l'attore 1 preferirà  $LC_1, HC_2$  (con un valore di  $1 \frac{1}{3}$ ) rispetto ad  $HC_1, HC_2$  (che ha un valore di 0).

In che modo gli attori assegneranno i pesi agli obiettivi nelle diverse situazioni individuali? Per dedurre i pesi, consideriamo sia l'effetto

(39) Come indicato abbiamo riscritto  $F_1$  come il termine  $[C_1/C_2]-1$  per l'attore 1. La semplice interpretazione di questo è che gli attori riconoscono che gli altri attori saranno generalmente in favore di un maggiore valore per le concessioni rispetto a quelle aggiuntive provenienti da loro. Così man mano che il numero di concessioni di 1 relative alle concessioni di 2 diminuisce, il numero di paure che 1 percepisce da 2 aumenta. Abbiamo sottratto uno dal rapporto di  $C_1/C_2$  cosicché quando le concessioni di entrambi gli attori sono uguali, il termine paura non avrà alcun effetto ( $F_1=0$ ). Lo stesso ragionamento si applica all'attore 2.

(40) Notare che usiamo valori discreti nella nostra analisi cardinale e non valori continui per facilità di presentazione.

indipendente di ciascuno dei tre fattori di coalizione, risorse sull'argomento, e forza globale, sia la possibilità che essi possano avere un effetto interattivo nell'influenzare le preferenze degli attori. Anche se argomentazioni dettagliate per i motivi razionali che stanno alla base dei valori dei pesi possano essere trovati altrove<sup>41</sup>, presentiamo qui alcuni esempi illustrativi. Per esempio, ipotizziamo che in generale maggiore è la stabilità della coalizione di un attore (concentrandosi sulle aspettative di incarico e sulla capacità di controllare l'opposizione), minori saranno i costi associati alle politiche di concessioni. Capacità maggiori di intervento sull'area specifica dovrebbero anche portare ad un minore bisogno di concessioni aggiuntive. E, infine, capacità globali maggiori diminuiranno la paura.

A scopo illustrativo presentiamo due esempi di come queste ipotesi sui pesi possano essere abbinate agli obiettivi degli attori per generare una struttura di pagamenti. In modo più specifico assegnamo pesi numerici da 1 a 5 alle classificazioni rispettivamente di valori bassi, medio-bassi, medi, medio-alti ed alti. Consideriamo prima la seguente illustrazione basata sui valori che un attore dà agli obiettivi fondamentali oltre che al loro peso.

L'attore 1 in situazione individuale n. 4: coalizione stabile, debole nell'area specifica, debole in generale.

Pesi degli obiettivi: benefici delle concessioni di 2:  $w_1 = 5$   
 costi delle concessioni di 1:  $w_2 = 2$   
 paura:  $w_3 = 5$ .

Notare: capacità relative all'area specifica basse portano ad un forte bisogno di concessioni da parte dell'altro attore, di conseguenza  $w_1$  è alto (5). Dato che la stabilità della coalizione è alta i costi delle concessioni dell'attore sono bassi ( $w_2 = 2$ ). In ultima analisi scarse capacità globali aumentano le sue paure ( $w_3 = 5$ ).

Calcoliamo prima alcuni esempi per la valutazione dell'attore 1 dei possibili diversi esiti sulla base della funzione fondamentale di utilità:

$$\begin{aligned} U_1 &= W_1 * C_2 - W_2 * C_1 + W_3 * [(C_1/C_2) - 1] \\ U_1 \text{ per } LC_1, HC_2 &= 5 * C_2 - 2 * C_1 + 5 * [(C_1/C_2) - 1] \\ &= 5 * 3 - 2 * 1 + 5 * [(1/3) - 1] \\ &= 9.67 \end{aligned}$$

dove  $HC_2$  = a forti concessioni da 2 e  $LC_1$  = a basse concessioni da 1.

Un'altra valutazione di esito è:

dove  $LC_2$  = a base concessioni da parte dell'attore 2.

(41) Vedi Aggarwal, in corso di pubblicazione.

Questi due calcoli mostrano gli esiti massimamente e minimamente preferiti da un attore nella situazione individuale n.4. Cioè l'attore 1 valuta l'abbinamento di alte concessioni da parte dell'altro e di basse concessioni da parte di se stesso (LC<sub>1</sub>, HC) a 9,67 e basse concessioni da entrambi (LC<sub>1</sub>, LC<sub>2</sub>) a 3. In questo caso, per via della paura di 1 e per via della relativamente forte disponibilità a riconoscere le richieste dell'altro, egli si preoccupa di un crollo dei negoziati e potrebbe anche essere disposto a fare concessioni (almeno per un po' di tempo) senza alcun riconoscimento da parte dell'altro. Quest'ultimo punto può venir illustrato calcolando il valore che egli ascrive alla politica di nessuna concessione ricevuta e di concessioni medie fatte:

$$\begin{aligned} U_1 \text{ per } MC_1, LC_2 &= 5 * C_2 - 2 * C_1 + 5 * [(C_1/C_2) - 1] \\ &= 5 * 1 - 2 * 2 + 5 * [(2/1) - 1] \\ &= 6 \end{aligned}$$

dove MC<sub>1</sub> = a concessioni medie fatte da 1.

Il risultato controintuitivo - apparentemente non corretto - di un attore che sembra essere più disponibile a riconoscere le richieste dell'altro anche senza riceverne concessioni è in realtà una proprietà auspicabile della funzione di utilità. Deriva in parte dall'importanza assegnata dalla paura, e indica la preoccupazione che gli attori potrebbero nutrire verso il mantenimento di buoni rapporti con le loro controparti quando si trovino in una posizione generale debole, abbiamo bisogno di concessioni, ma siamo stabili a livello di coalizione.

Il secondo esempio considera l'attore 2 nella situazione n. 5: coalizione instabile, forte a livello specifico, forte in generale.

Pesi degli scopi: Benefici delle concessioni di 1: v<sub>1</sub> = 1

Costi delle concessioni di 2: v<sub>2</sub> = 5

Paura: v<sub>3</sub> = 1

$$\begin{aligned} U_2 &= V_1 * C_1 - V_2 * C_2 + V_3 * [(C_2/C_1) - 1] \\ U_2 \text{ per } LC_1, HC_2 &= 1 * LC_1 - 5 * HC_2 + 1 * [(C_2/C_1) - 1] \\ &= 1 * 1 - 5 * 3 + 1 * [(3/1) - 1] \\ &= - 12 \end{aligned}$$

e

$$\begin{aligned} U_2 \text{ per } HC_1, LC_2 &= 1 * HC_1 - 5 * LC_2 + 1 * [(C_2/C_1) - 1] \\ &= 1 * 3 - 5 * 1 + 1 * [(1/3) - 1] \\ &= - 2.67 \end{aligned}$$

Ecco cosa ci potremmo attendere da una analisi più tradizionale del

comportamento di attori razionali. Il peggior esito dal punto di vista di 2 è quello di fare notevoli concessioni mentre l'altro fa poche concessioni ( $LC_1, HC_2$ ) per un valore di -12. L'esito migliore è quando, persino in assenza di concessioni, 1 si dice d'accordo a fare altre concessioni ( $HC_1, LC_2$ ) per un valore di -2,67. Ma dovremmo ricordare che questo è il caso soltanto di quegli attori che non hanno paura del futuro o che insistono su concessioni immediate.

Abbinando questi guadagni cardinali che gli attori assegnano a diversi tipi di concessioni, possiamo costruire giochi di contrattazione, un argomento che affrontiamo in quanto segue.

## 5.2. Dalle preferenze cardinali ai giochi

Basandosi sulle situazioni individuali degli attori possiamo costruire il gioco seguente:

Attore 1,  $IS_4$ : Coalizione stabile, debole a livello specifico, debole in generale.

Pesi degli scopi: Benefici delle concessioni di 2:  $w_1 = 5$   
 Costi delle concessioni di 1:  $w_2 = 2$   
 Paura:  $w_3 = 5$

Attore 2,  $IS_7$ : Coalizione instabile, debole a livello specifico, forte in generale.

Pesi degli scopi: Benefici delle concessioni di 1:  $v_1 = 4$   
 Costi delle concessioni di 2:  $v_2 = 5$   
 Paura:  $v_3 = 1$

### Ordinamento di preferenze cardinali

	Attore 1	Attore 2
$HC_1, HC_2$	9	-3
$HC_1, MC_2$	6.5	1.67
$HC_1, LC_2$	9	6.33
$MC_1, HC_2$	9.33	-6.5
$MC_1, MC_2$	6	-2
$MC_1, LC_2$	6	2.5
$LC_1, HC_2$	9.67	-9
$LC_1, MC_2$	5.5	-5
$LC_1, LC_2$	3	-1

*Matrice dei pagamenti cardinale*

*Attore 2 (IS7)*

		$HC_2$	$MC_2$	$LC_2$
Attore 1 (IS 4)	$HC_1$	9, -3	6.5, 1.67	9, 6.33
	$MC_1$	9.33, 6.5	6, -2	6, 2.5
	$LC_1$	9.67, -9	5.5 -5	3, -1

*Fig. 9 - Costruzione di un gioco cardinale: bluff chiamato*

Se calcoliamo l'utilità degli attori alla luce del peso che essi è probabile assegnino ai diversi obiettivi alla luce delle situazioni individuali in cui si trovano, identifichiamo gli ordinamenti di preferenza ed il gioco che ne risulta è noto come Bluff chiamato. Questo gioco ha un unico equilibrio Nash, in questo caso all'intersezione delle strategie fra alte concessioni da parte dell'attore 1 e basse da parte dell'attore 2. A causa della struttura dei guadagni, l'attore 2 in questo gioco può con fiducia dichiarare che applicherà una strategia di basse concessioni, sapendo che l'attore 1 può semplicemente danneggiare se stesso ricevendo un guadagno minore se sceglie di giocare una strategia diversa da quella delle concessioni forti. Analogamente, seguendo questo approccio, possiamo costruire altri giochi basati sulle diverse situazioni individuali in cui gli attori potrebbero trovarsi.

In ciascuno dei giochi che abbiamo illustrato abbiamo usato la situazione Nash standard per trovare gli equilibri. In alcuni casi la soluzione Nash può dimostrarsi carente. Dato che l'analisi delle soluzioni teoriche di un gioco non è il nucleo primario della nostra analisi, indichiamo semplicemente i due problemi che potrebbero portare un esito diverso da quello dell'equilibrio Nash in situazioni reali.

Prima di tutto gli attori potrebbero non possedere informazioni perfette. Così il risultato può emergere da attori che interpretano erroneamente i propri guadagni oppure che ingannano. Potrebbe anche semplicemente riflettere la capacità degli attori a costruirsi una reputazione che porta i loro oppositori a percepirla in modo diverso da quanto il vero guadagno del gioco potrebbe suggerire.

In secondo luogo, dato che abbiamo utilizzato giochi a due persone, l'intervento di una terza parte (non formalmente introdotta) potrebbe indirizzare l'esito in modo del tutto diverso da quello che i due attori potrebbero negoziare.

Sebbene questi aspetti importanti non siano incorporati nella nostra

analisi, in linea di principio potrebbero venir utilizzati nell'esame del gioco strategico<sup>42</sup>.

## 6. Conclusione

Questo saggio ha presentato un approccio analitico all'interazione strategica concentrandosi sulla contrattazione internazionale. Abbiamo sostenuto che gran parte delle analisi di teoria dei giochi esistenti oggi sono gravemente carenti, poiché gli studiosi raramente dispongono di una teoria per spiegare l'origine di giochi specifici. Nel par. 2 abbiamo presentato un approccio all'interazione strategica usando una nuova terminologia. Questo facilita l'analisi di diversi tipi di situazione di interazione strategica all'interno dello stesso ambito. In questa parte si sostiene anche che i concetti di "epoca" ed "arena" forniscono le condizioni iniziali necessarie per la creazione di un modello.

Siamo poi passati a mostrare nel par. 3 che nell'ordinare le loro preferenze è probabile che gli attori vengano influenzati da tre variabili: le loro capacità globali, la loro stabilità di coalizione interna, e la loro capacità specifica di settore. Dicotomizzando queste tre variabili siamo riusciti a costruire una tipologia di "situazioni individuali" in cui gli attori potrebbero trovarsi (per esempio, forte in generale coalizione instabile e debole nell'area specifica).

Nel par. 4 si sono discussi tre approcci per costruire gli ordinamenti di preferenza a seconda delle ipotesi fatte e dei limiti informativi. Si tratta di ordini ordinali, cardinali e basati su rapporti. Qui abbiamo sviluppato una teoria deduttiva della formazione delle preferenze ordinali e cardinali. Abbiamo dedotto gli ordinamenti di preferenza degli attori basati su quattro semplici ipotesi. Abbinando queste ipotesi siamo stati in grado di generare ordinamenti di preferenza per gli attori in diverse situazioni individuali. Successivamente abbiamo abbinato gli ordinamenti di preferenza in situazioni di interazione strategica. Questi problemi possono essere facilmente risolti nel senso delle soluzioni d'equilibrio, usando concetti standard di teoria dei giochi.

L'approccio cardinale è simile all'approccio ordinale, nel senso che gli ordinamenti delle preferenze vengono dedotti dai probabili effetti sugli attori della situazione individuale. Abbiamo mostrato come la costruzione di una semplice equazione di utilità ci dia la possibilità di ponderare gli obiettivi degli attori in diverse situazioni e ci fornisca di

(42) Per una discussione più dettagliata di questi argomenti, vedi Aggarwal, 1989, in corso di pubblicazione.

ordinamenti di preferenza degli attori. Abbiamo anche fornito un esempio di un gioco simmetrico che deriva dall'intersezione di due attori in situazioni individuali diverse.

Nei lavori futuri intendiamo raffrontare i giochi che risultano dal nostro approccio ordinale con quello cardinale. Un altro argomento importante che ci riproponiamo di prendere in esame è la possibilità che gli attori possano non soltanto contrattare in base ai guadagni statici del gioco postulato per loro. Altrove uno di noi ha suggerito che gli attori che ottengono guadagni scarsi saranno più motivati a modificare le proprie situazioni di coloro che invece si trovano relativamente bene<sup>43</sup>. Se scelgono di perseguire la modifica del gioco, possono utilizzare tre tipi di risorse di potere per alterare le situazioni individuali in cui loro ed i loro oppositori si trovano. Queste comprendono (1) l'uso di capacità specifiche al settore o generali; (2) un appello ai precedenti sotto forma di norme, regole e procedure; e (3) uno sforzo di assicurarsi alleati nazionali o transnazionali per rafforzare la propria posizione di potere<sup>44</sup>. Per riassumere, quindi, gli attori possono non continuare a giocare il gioco in cui si trovano per varie iterazioni. Possono invece tentare di incoraggiare cambiamenti che porteranno ad una struttura di gioco più favorevole nella speranza di assicurarsi dei guadagni maggiori. Intendiamo sviluppare il concetto di modifica dinamica per completare il nostro approccio teorico all'analisi dell'interazione strategica.

## Bibliografia

- Aggarwal, V. K., "International Debt Threat: Bargaining Among Creditors and Debtors in the 1980s", Berkeley, *Iis Policy Paper*, 29, 1987.
- Aggarwal, V. K., "The Dynamics of Structural Change: Game Play versus Game Change", paper presentato alla Conferenza Ssrc-Csis su "The Political Institutionalization of the State", giu. 1988.
- Aggarwal, V. K., "Interpreting the History of Mexico's External Debt Crises", in *A Long Run Perspective on the Debt Crisis*, a cura di B. Eichengreen e P. Lindert, Mit Press, Cambridge, 1989, in uscita.
- Aggarwal, V. K., *Debt Games: Strategic Interaction in International Debt Rescheduling*, Cambridge UP, New York.
- Aggarwal, V. K. - Allan, P., "Evolution in Bargaining Theories: Toward an Integrated Approach to Explain Strategies of the Weak", paper presentato al Convegno Apsa, Chicago, set. 1983,

(43) Vedi Aggarwal, 1988, e Aggarwal, in corso di stampa. Vedi Allan, 1983, per un trattamento diverso dell'argomento della modifica del gioco.

(44) Queste risorse di potere vengono discusse e sviluppate per l'analisi della contrattazione in Aggarwal e Allan, 1983 e in Allan, 1984 ed applicate in Aggarwal, 1987.

- Allan, P., *Crisis Bargaining and the Arms Race: A Theoretical Model*, Ballinger, Cambridge, 1983.
- Allan, P., "Comment négocier en situation de faiblesse? Une typologie des stratégies à disposition", *Annuaire suisse de science politique*, 24, 1984.
- Downs, G.- Rocke D. - Siverson, R., "Arms Races and Cooperation", *World Politics*, 38, 1985.
- Haas, E., "Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes", *World Politics*, 32, 1980.
- Harsanyi, J. C., *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*, Cambridge UP, Cambridge, 1977.
- Jervis, R., "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, 30, 1978.
- Keohane, R. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton UP, Princeton, 1984.
- Luce, D. - Raiffa, H., *Games and Decisions*, Wiley, New York, 1957.
- Random House Dictionary, Ballantine Books, New York, 1980.
- Rapoport, A. - Guyer, M., "A Taxonomy of 2x2 Games", *General Systems*, 11, 1966.
- Schelling, T., *The Strategy of Conflict*, Harvard UP Cambridge, 1960.
- Snyder, G. - Diesing, P., *Conflict Among Nations*, Princeton UP, Princeton, 1977.
- Wagner, H., "The Theory of Games and the Problem of International Cooperation", *American Political Science Review*, 70, 1983.

### 3. FONTI DI COOPERAZIONE NAZIONALI ED INTERNAZIONALI: LA POLITICA PETROLIFERA NEGLI ANNI '40 E '70

*di Helen Milner*

#### **1. Introduzione**

Perché gli stati collaborano gli uni con gli altri? La dottrina recente ha risposto a questa domanda concentrando la propria attenzione su fattori internazionali. Le influenze internazionali, quali la distribuzione del potere, il grado di minaccia proveniente dall'esterno, l'esistenza di regimi globali, la struttura dell'interazione strategica tra gli stati, sono ampiamente considerate come le forze più importanti per spiegare la cooperazione. Questo testo mette in discussione questo punto di vista. Le sole forze internazionali non sono in grado di spiegare perché gli stati si accordino per adeguare reciprocamente le proprie politiche; si devono, pertanto, esaminare anche i fattori interni. Meglio ancora, ritengo che le influenze internazionali non operino direttamente per portare alla cooperazione, ma agiscano, piuttosto, indirettamente tramite il loro effetto su certi fattori interni. È pertanto doppiamente necessario concentrare l'attenzione sulle variabili nazionali: innanzitutto per capire il loro impatto autonomo sulla politica estera di uno stato ed in secondo luogo per valutare l'influenza delle forze internazionali, tramite dette variabili, sulla politica.

Questa relazione ha tre compiti. Primo, esamina varie teorie salienti relative ai fattori internazionali che influiscono sulla cooperazione tra gli stati. Secondo, suggerisce il perché dell'inadeguatezza di queste teorie e perché debbano essere considerate alcune fonti interne. Terzo, esamina i casi di cooperazione internazionale per il controllo del petrolio negli anni '40 per vedere quale ruolo abbiano svolto i fattori interni. Il testo conclude suggerendo come una tale spiegazione possa essere di aiuto nel comprendere le attuali politiche petrolifere.

#### **2. Che cos'è la cooperazione?**

La cooperazione può essere definita come l'adeguamento reciproco

delle politiche da parte degli stati in maniera che le azioni di ciascuno stato facilitino la realizzazione degli scopi degli altri. Questo processo di adeguamento si ritiene che si verifichi tramite un esplicito coordinamento delle politiche da parte dei governi<sup>1</sup>. La cooperazione si verifica solo quando gli stati partono con interessi contrastanti ed è quindi probabile che adottino politiche che potrebbero nuocere agli altri stati. Si può dire che la cooperazione è riuscita quando queste preferenze politiche iniziali vengono modificate in modo tale da adottare politiche meno costose per gli altri stati. È più difficile identificare un comportamento di cooperazione quando questo si verifica come conseguenza di contrattazione tacita o di reazioni previste.

Tuttavia, i cambiamenti di politica che hanno luogo senza un'esplicita negoziazione o adeguamento non dovrebbero essere esclusi dall'essere considerati come tentativi di cooperazione.

### **3. Spiegazioni internazionali della cooperazione**

La cooperazione tra gli stati è stata attribuita, nella dottrina più recente, a forze internazionali.

Fattori che agiscono oltre i confini dello stato - cioè quelli che non implicano le caratteristiche o ragioni individuali di uno stato o della sua società - hanno costituito il nucleo centrale della spiegazione della cooperazione nello scorso decennio<sup>2</sup>. Sono state frequentemente utilizzate quattro di tali teorie esplicative. In primo luogo, si suppone che la distribuzione del potere a livello globale influenzi il grado di cooperazione tra gli stati. La cooperazione è considerata più probabile quando e dove esiste un potere egemonico. La teoria della stabilità egemonica si fonda o sul potere coercitivo dell'egemone o sui benefici derivanti da tale cooperazione, che l'egemone assicura si verificheranno, o su entrambe le ragioni<sup>3</sup>. L'esempio più citato è costituito dagli Stati Uniti nel mondo del dopoguerra e la loro gestione dell'economia capitalistica internazionale.

Un'altra spiegazione della cooperazione si basa sull'esistenza di una seria minaccia esterna, che porta gli stati a cooperare per fronteggiare

(1) Robert Keohane, *After Hegemony*, Princeton UP, Princeton 1984, pp. 51-52.

(2) Questo metodo di distinguere tra fattori internazionali e nazionali è espresso da Kenneth Waltz in *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, MA 1979, p. 65.

(3) Cfr. Charles Kindleberger, *The World in Depression*, University Press, Berkeley, 1973, per un maggiore risalto al reciproco profitto e alla leadership; Robert Gilpin, *US-Power and the Multinational Cooperation*, Basic, NY 1985, che tratta più l'aspetto coercitivo; cfr. anche *After Hegemony*.

tale minaccia. Un nemico comune spinge gli stati ad accordarsi rendendo più facile un reciproco adeguamento delle loro politiche dal momento che hanno uno scopo comune<sup>4</sup>.

Il rafforzamento di ciascuno stato, in questo caso, non è così preoccupante dal momento che contribuisce alla sicurezza dell'altro. Questa argomentazione è strettamente legata all'idea dell'equilibrio dei poteri. Nel tentativo di dissuadere lo stato minacciante si induce la cooperazione tra i paesi equilibratori. La minaccia sovietica, ad esempio, può, essere vista come una causa della Nato e degli altri sforzi di cooperazione dei paesi Ocse.

Una terza serie di fattori internazionali si ricollega alle soluzioni teoriche date alla cooperazione nel gioco del Dilemma del prigioniero (*Prisoners' Dilemma*). In questo caso vengono indicate tre variabili sistemiche come elementi che influenzano la cooperazione: la natura del gioco (o la struttura dei guadagni), il numero dei giocatori ed il numero di ripetizioni del gioco.

Nel gioco del Dilemma del prigioniero, minore è il numero dei giocatori e/o più infinito sembra il gioco (o tanto più lunga è "l'ombra del futuro"), tanto più è probabile che gli stati sviluppino la cooperazione. Questi tipi di forze internazionali influenzano il comportamento dello stato rendendo più certi e rilevanti i vantaggi derivanti dall'adeguamento reciproco delle politiche.

Una quarta spiegazione internazionale della cooperazione si basa sulla nozione di regimi internazionali, cioè dell'insieme di principi, regole, norme e procedure intorno al quale convergono le aspettative degli attori. I regimi possono fornire vantaggi reciproci agli stati interessati; tuttavia, gran parte dei lavori relativi ai regimi suggeriscono che conflitti di interesse impliciti tra gli stati vengono superati da una convergenza delle loro opinioni e preferenze<sup>5</sup>. Un "incontro di menti" ed una prospettiva comune arrivano a dominare le interazioni tra gli stati in una determinata area. Ad esempio, si dice che la cooperazione nel regime postbellico di Bretton Woods sia dipesa dallo sviluppo di un'ideologia comune - un "liberalismo in nuce" - come la forza motivante dietro il regime<sup>6</sup>.

L'accordo su questo principio fondamentale ha favorito il reciproco adattamento delle politiche tra gli stati nelle relazioni commerciali e monetarie nel mondo postbellico.

(4) Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell UP, Ithaca, 1987.

(5) Stephen Krasner, ed. "International Regimes", edizione speciale, *International Organization*, v. 36, 2, Spring 1982, p. 185.

(6) John Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change", pp. 379-416, in Krasner, ed. *International Regimes*.

Queste quattro argomentazioni generali collocano le fonti delle cooperazioni nelle caratteristiche del sistema internazionale. La distribuzione del potere, la percezione della minaccia, la struttura del gioco fra gli stati e l'esistenza di regimi internazionali, vengono tutti presentati come fattori centrali nel favorire l'adeguamento reciproco delle politiche nella politica internazionale. Queste argomentazioni sistemiche hanno dominato la recente letteratura sulla cooperazione, mentre le forze nazionali sono state ampiamente trascurate. Ma forze interne agli stati - le loro caratteristiche e motivazioni - sono molto importanti per spiegare le scelte politiche degli stati. Il paragrafo che segue esamina perché queste spiegazioni internazionali non sono sufficienti e perché si devono esaminare i fattori interni.

#### **4. Perché la politica interna è importante per la cooperazione internazionale?**

Perché è necessario considerare i fattori interni nel comprendere la cooperazione? Tutti questi fattori internazionali, o alcuni di essi, non forniscono una spiegazione esauriente? Proverò qui che queste quattro variabili internazionali da sole non possono giustificare la cooperazione internazionale. Ciascuno dei fattori internazionali opera logicamente attraverso le variabili interne per aver un impatto sulle preferenze e le politiche dello stato. Inoltre, le argomentazioni relative alle forze internazionali postulano che tutti gli stati reagiscano allo stesso modo ad una situazione simile; la logica della loro posizione internazionale, o delle strutture del sistema, agisce in modo simile su tutti gli stati. Le differenze nella loro costituzione interna non hanno la precedenza sulla logica potente del sistema internazionale. Ma questa ipotesi può essere messa in discussione sul piano empirico. La coercizione esercitata dall'ambiente esterno è così forte da spingere stati diversi a reagire in modo simile a forze internazionali comuni? Sia la sfida logica che quella empirica possono quindi essere rapportate a tali spiegazioni internazionali di cooperazione.

Nelle teorie della stabilità egemonica i limiti e le opportunità forniti dalla distribuzione del potere operano tramite forze nazionali. Qualche attore interno deve rendersi conto di queste limitazioni e queste opportunità e agire su di esse. Come ammette un teorico di questa scuola: "Nel cercare di mettere a punto una teoria sistemica del comportamento dei singoli stati-nazione, diventa fondamentale il problema di come vengano trasmesse nella politica queste restrizioni e queste opportunità. In altre

parole, non è più possibile fare astrazione dalla politica interna”<sup>7</sup>. Si è così forzatamente riportati al sistema interno per capire come gli stati percepiscano e reagiscano alla struttura di incentivi del sistema internazionale.

In secondo luogo ci si deve chiedere se tutti gli egemoni agiscano in effetti in maniera simile. Gli imperativi del potere inducono tutti gli stati in posizione di egemonia a reagire in modi simili? La Gran Bretagna e gli Stati Uniti sono i due egemoni più recenti e vengono generalmente visti come coloro che avviano e sostengono economie di mercato mondiali aperte e liberali. Ma questi due paesi organizzano la cooperazione in modo simile? Alcuni lo hanno messo in dubbio contestando, ad esempio, il fatto che la Gran Bretagna abbia mai cercato di organizzare il sistema<sup>8</sup>. Inoltre, una potenza egemonica senza una ideologia interna democratico-liberale agirebbe nello stesso modo? L’egemonia sovietica nell’Europa dell’Est è analoga a quella degli Stati Uniti in occidente? È probabile che il carattere e l’ideologia del paese egemone abbiano un’importante influenza su questa reazione alle forze internazionali.

Gli stessi due ordini di problemi insorgono per le argomentazioni sistemiche che si basano sulla minaccia come elemento che induce alla cooperazione. La questione centrale è quanto sia oggettivo o coercitivo l’ambiente esterno. Come nel caso della distribuzione del potere, una sensazione di minaccia implica l’esistenza di un attore in grado di reagirvi<sup>9</sup>. Inoltre, è contestabile la previsione che tutti gli stati reagiranno ad una minaccia in modo simile. Nel dopoguerra, gli europei occidentali hanno percepito la minaccia sovietica e vi hanno reagito in modi diversi: alcuni sono entrati nella Nato, altri si sono rifiutati di farne parte, e alcuni vi sono entrati e ne sono usciti. Il problema di quanto minacciosi siano i sovietici divide gli stati anche al loro interno, come dimostra negli Stati Uniti il continuo dibattito tra “falchi” e “colombe”. Come ha affermato Jervis, il grado di minaccia posta da un altro e la propria reazione ad essa dipende dalle valutazioni che si fanno relativamente alle motivazioni ed alla situazione dell’altro<sup>10</sup>. “La nostra reazione all’aiuto, come la nostra reazione al danno dipende da come spieghia-

(7) David Lake, *Power, Protection & Free Trade*, Cornell UP, Ithaca, 1988, pp. 12 - 13.

(8) Artur Stein, “The Hegemon’s Dilemma”, *International Organization*, v. 38, 2, Spring 1984, pp. 355-86; Giulio Gallarotti, “The Anatomy of Spontaneous Order”, tesi di dottorato, Columbia University, 1988, on the monetary system.

(9) Non è chiaro se la nozione di “minaccia” o “equilibrio della minaccia” sia realmente una variabile sistemica. La sensazione di minaccia dipende dalle percezioni e dai valori dell’attore. Ad esempio, è difficile credere che “l’intuizione delle intenzioni degli altri” sia una variabile sistemica, come suggerisce Walt. Dipende molto più dal carattere interno dei valori della parte che valuta. Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 25-28.

(10) Robert Jervis, “Perception and Misperception” in *International Politics*, Princeton UP, Princeton, 1976, pp. 35-47.

mo il comportamento dell'altro", e questa spiegazione viene determinata internamente dagli stati<sup>11</sup>. Come essi sono diversi, così lo sarà la spiegazione.

Le argomentazioni che si basano sulla teoria dei giochi per spiegare la cooperazione dipendono anche da forze domestiche. I guadagni derivanti da scelte diverse, il numero dei giocatori e l'ombra del futuro sono direttamente collegati alle caratteristiche interne degli stati. I guadagni per uno stato che dipende fortemente dai mercati esteri derivanti dalla scelta di una politica protezionistica sono diversi da quelli di un paese meno dipendente. Il numero di attori coinvolti in una determinata area di interessi dipende da come lo stato organizza il potere decisionale in quel settore. Modifiche di tale organizzazione - ad esempio, tramite una maggiore centralizzazione del potere decisionale - possono modificare significativamente il numero dei giocatori. Infine, il tasso di sconto che uno stato adotta ha a che fare più con la dinamica e le percezioni domestiche che non con le forze esterne. Ad esempio, l'orizzonte temporale di uno stato dipenderà molto dal suo ciclo e dalle prospettive elettorali. Le forze sistemiche, anche in questo caso, operano attraverso il sistema domestico.

In ultimo, l'influenza dei regimi internazionali dipende dalla natura del sistema nazionale. I regimi possono modificare il potere, gli incentivi e/o le opportunità a disposizione degli stati. Ma sono gli stati e le percezioni /reazioni a questi cambiamenti da parte dei responsabili delle decisioni che determinano se il risultato sarà la cooperazione. Keohane, ad esempio, conclude il suo studio notando che né l'egemonia né i regimi sono necessari per la cooperazione; egli sottolinea, inoltre, che per spiegare le politiche degli stati, si devono prendere in considerazione le forze domestiche<sup>12</sup>.

Non sembrano adeguate le teorie che si incentrano esclusivamente sulle variabili internazionali per spiegare la cooperazione. Esse si basano implicitamente su fattori interni ma lo fanno formulando ipotesi irrealistiche sullo stato e la sua società. A questo punto ne esce indebolita la loro efficacia esplicativa; è pertanto necessaria una migliore comprensione delle forze interne coinvolte nella cooperazione. Perché e come queste forze influenzano la cooperazione tra gli stati?

La cooperazione, come indicato sopra, è l'adeguamento reciproco delle *politiche*. Le politiche vengono elaborate dagli stati e da essi adattate. Questa elaborazione e questo adattamento verranno influenzati da fattori interni allo stato. Coloro che detengono il potere decisio-

(11) Jervis, "Perception and Misperception" in *International Politics*, p. 42.

(12) Keohane, *After Hegemony*, cap. 10, e soprattutto p. 240.

nale sono costantemente preoccupati dell'impatto delle loro scelte sull'ambiente interno: sull'appoggio da parte del popolo, sulla legittimità dei regimi, sullo stato dell'economia, sulle risorse interne a loro disposizione<sup>13</sup>.

Come hanno notato in molti, i detentori del potere decisionale a livello centrale sono come un Giano bifronte, preoccupati dell'influenza e delle conseguenze delle loro azioni su entrambi gli ambienti, quello interno e quello esterno<sup>14</sup>.

I fattori domestici e quelli internazionali sono sicuramente entrambi importanti nello spiegare l'adeguamento delle politiche. La recente tendenza a separare radicalmente i due livelli di analisi non sempre è stata di aiuto<sup>15</sup>. La distinzione analitica tra livello di analisi interno ed internazionale può avere degli ovvi benefici euristici. Ma erigere una dicotomia rigida tra i due può ostacolare l'indagine specialmente dal momento che diventa sempre più difficile mantenere questa distinzione nella realtà<sup>16</sup>.

## 5. Una ricerca dei modi per capire la cooperazione

Nella letteratura sono state trascurate tre variabili che potrebbero essere utili per spiegare la cooperazione. Le preferenze interne, i modelli di divisione e le crisi internazionali possono costituire fattori importanti per spiegare l'adattamento delle politiche tra gli stati. In particolare, l'interazione delle crisi internazionali e lo svilupparsi di nuove preferenze e divergenze tra gli attori possono spiegare fasi di intensa cooperazione come quelle verificatesi alla fine degli anni '40. La mia tesi principale è che i modelli interni di conflitto e cooperazione, prodotti in parte da forze esterne, si ripercuotono sui modelli internazionali di tale comportamento. Mostrerò che considerare questi tre fattori può fornire importanti spunti conoscitivi in merito al perché gli stati cooperano e questa

(13) I tentativi di cooperazione economica tramite patti di libero scambio fatti dai canadesi e dagli americani nel corso di questo secolo sono naufragati a causa delle preoccupazioni politiche interne. L'accordo recente lascia intendere, senza ombra di dubbio, l'importanza della politica interna nel processo.

(14) Snyder, Bruck and Sapin, *Foreign Policy Decision-Making*, Free Press, New York 1962, pp. 62-72 e 85-86; Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics", *International Organization*, v. 42, 3, Summer 1988, pp. 427-60; M. Mastanduno, D. Lake, and, G.J. Ikenberry, "Toward a Realist Theory of State Action", *Iso*, forthcoming, 1989.

(15) Waltz, *Theory of International politics*, ovviamente impersona questa separazione radicale.

(16) James Rosenau discusse eloquentemente e con preveggenza questo punto nel lontano 1966. Cfr. il suo "Pre-theories and Theories of Foreign Policy", in R. B. Farrell, ed., *Approaches to Comparative and International Politics*, Northwestern UP Evanston, IL, 1966.

dimostrazione sarà fatta esaminando il sistema petrolifero internazionale degli anni '40.

La conoscenza delle preferenze politiche dei diversi stati e degli attori non statali è importante per comprendere la cooperazione. Se le preferenze dei diversi stati non sono in conflitto, allora la cooperazione non costituisce una preoccupazione: regna l'armonia; ma se, come ritengono i realisti, il conflitto d'interessi è la norma fra gli stati, la cooperazione è un problema e può verificarsi solo se gli interessi possono essere armonizzati in certi modi. In questa situazione, le minacce che alterano le preferenze e/o gli scambi che arrecano benefici reciproci e più o meno uguali possono rendere possibile la cooperazione. L'attuabilità di tutto ciò dipende dalla configurazione delle preferenze degli stati.

Come si sviluppano le preferenze degli stati relativamente ad una questione? L'ipotesi è che all'interno di ciascuno stato è probabile che gruppi diversi abbiano preferenze diverse in merito ad ogni questione. Le preferenze degli attori all'interno degli stati sono spesso correlate ai loro interessi tangibili, che possono essere una funzione della loro posizione nei confronti delle trasformazioni strutturali delle loro società. Ampie trasformazioni strutturali, come l'industrializzazione, tendono a creare nuove disparità nelle società; cioè, generano gruppi di attori che al loro interno hanno interessi simili, ma che sono in conflitto con gli altri gruppi<sup>17</sup>. Dovrebbe essere notata una differenziazione in particolare. Essa è collegata ad un'altra trasformazione strutturale: la crescente internazionalizzazione delle economie statali. Questo cambiamento ha causato una scissione tra interessi orientati verso l'interno e interessi orientati verso l'esterno all'interno di uno stato<sup>18</sup>.

Esistono delle teorie strutturali delle preferenze di politica estera (cioè sul commercio internazionale ed i movimenti di capitali) degli stati.

(17) Per una argomentazione classica su queste linee, si può consultare Seymour Lipset e Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments" in Lipset e Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, eds., Free Press, NY 1967, pp. 1-64. In questo lavoro, gli autori identificano due trasformazioni strutturali che hanno creato quattro serie di gruppi "d'interesse", i quali, a seconda di come hanno interagito in ciascun paese, hanno dato luogo ai modelli stabili di diversità che sono alla base degli attuali sistemi partitici. L'ascesa di stati-nazione secolari ha diviso la società in due gruppi di interessi contrastanti: attori politici locali contro quelli centrali e chiesa contro stato. La seconda trasformazione, l'industrializzazione, ha anch'essa separato le società in due modi. Hanno germogliato le divisioni rurale contro urbana (agricoltura contro industria) così come il conflitto di classe (proprietari contro lavoratori). Queste disparità hanno formato i sistemi partitici del ventesimo secolo e da qui sono partite le basi del conflitto politico e della cooperazione nelle società industriali avanzate. In questo sistema, le preferenze degli attori vengono dedotte dalla loro posizione strutturale nel momento in cui hanno affrontato ciascuna di queste trasformazioni. Ciò fornisce un modello solido per esaminare la politica interna.

(18) Vedere la mia argomentazione in *Resisting Protectionism*, Princeton UP, Princeton, 1988.

Ad esempio, Gourevitch esamina le scelte di politica economica dei paesi affidandosi in forte misura al loro “profili di produzione: la situazione degli attori della società nell’economia internazionale, le preferenze politiche degli attori, le loro basi potenziali di alleanze o conflitto con altre forze e le condizioni che emergono”<sup>19</sup>. Il come l’azienda, la manodopera e l’agricoltura siano legate all’economia internazionale, come siano organizzate e come interagiscano ha un impatto significativo sulle politiche economiche (estere) degli stati. Ferguson, Frieden e Milner si basano anch’essi sulle disparità nazionali/internazionali per spiegare le scelte commerciali e di politica monetaria<sup>20</sup>. L’ascesa del gruppo internazionalista nell’ambito di questa scissione centrale che divide sia il capitale che la manodopera viene visto come l’elemento che spiega lo sviluppo di politiche economiche estere liberali ed aperte dopo gli anni ’30.

Se è importante la natura delle preferenze politiche e delle disparità all’interno delle società, lo sono anche le divisioni che si sviluppano intorno alle questioni. Esistono divisioni interne su un problema? Se le preferenze di un paese sono abbastanza unitarie su una questione e la sua “posizione” è in conflitto con quella di altri stati è meno probabile che scaturisca la cooperazione. Se gli attori all’interno sono divisi su un problema, la cooperazione potrebbe risultare più facile, a seconda della natura delle divisioni. Sono tre i tipi di divisioni che tendono a favorire la cooperazione<sup>21</sup>. La prima si ha laddove le divisioni interne nello stato A consentono a certi gruppi di costituire delle coalizioni con attori nello stato B che hanno preferenze simili. Queste coalizioni transnazionali, sia tacite che esplicite, possono incoraggiare l’adeguamento reciproco delle politiche tra gli stati. Un secondo caso si verifica dove le divisioni interne frammentano i partiti che sono contrari a politiche che favoriscono risultati di tipo cooperativo; la frammentazione di tali gruppi indebolisce la loro capacità di impedire l’adattamento delle politiche. Terzo, la cooperazione può essere più probabile quando le divisioni interne su una questione non ripetono linee fisse di antagonismo su altre questioni tra gli stati. Se le preferenze in merito al commercio internazionale e alle

(19) Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times*, Cornell UP, 1986, p. 59.

(20) Thomas Ferguson, “From Normalcy to New Deal”, *International Organization*, v. 38, 1, Winter 1984, pp. 41-94; Jeff Frieden, “Sectoral Conflict and US Foreign Economic Policy”, *International Organization*, v. 42, 1, Winter 1988, pp. 59-90; Helen Milner, *Resisting Protectionism*.

(21) Idee relative a queste divisioni ed ai loro effetti possono essere trovati in Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*, Greenwood, NY 1969 (l’originale è della Princeton University Press, 1957); Ernest Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford UP, Stanford 1958; Robert Keohane and Joseph Nye, eds., *Transnational Relations and World Politics*, Harvard UP, Cambridge, 1971, e Putnam, “*Diplomacy and Domestic Politics*”.

questioni monetarie sollevano le stesse divisioni tra i gruppi causate, diciamo, dalle questioni relative alla sicurezza - cioè tutti coloro che desiderano un atteggiamento militare "da falco" sono anche contrari ad accordi per un maggior libero scambio o ad accordi monetari di cooperazione - allora saranno meno probabili risultati di tipo cooperativo. In questo caso divisioni trasversali come nelle teorie della politica interna, rendono più probabile la cooperazione internazionale, dal momento che i diversi gruppi saranno in grado di contrattare l'uno con l'altro per ottenere risultati reciprocamente vantaggiosi nei diversi settori problematici. Quando uno qualsiasi di questi tipi di fratture della società si riflette nelle divisioni intragovernative, anche la cooperazione sarà più probabile<sup>22</sup>. Le divisioni politiche burocratiche, quando collegate a gruppi nella società che favoriscono la cooperazione, forniscono attori nei diversi paesi che hanno interessi complementari rispetto a quelli di attori statali "amici" che possono promuovere un adeguamento delle politiche attraverso i confini nazionali. Tutto ciò suggerisce che le divisioni interne su delle questioni, e in particolare quelle trasversali possono promuovere la cooperazione internazionale.

Una terza variabile che può essere di aiuto nel chiarire le fonti della cooperazione è rappresentata dalle crisi internazionali. Sono identificabili tre tipi di crisi: crisi economiche internazionali (ad esempio, iperinflazioni o recessioni), guerre su vasta scala (o la minaccia di esse) e le rivoluzioni<sup>23</sup>. Tutti e tre questi tipi di crisi producono vasti spostamenti a livello interno ed internazionale. Gli stati e lo stesso sistema internazionale possono essere riorganizzati da essi. Le crisi esercitano grosse tensioni sui sistemi, spingendoli fino, o oltre, il loro limite di resistenza. Esse forniscono anche sostanziali opportunità di perseguire nel futuro corsi d'azione nuovi e diversi. Le crisi non sempre portano ad un nuovo comportamento; a volte servono semplicemente a fortificare ed irrigidire le società; ma possono anche sbloccare vecchi modelli e modi di pensare, portando, alla fine, ad una riorganizzazione del sistema.

In che modo le crisi possano influenzare la cooperazione internazionale? A rigor di logica si potrebbe asserire che esse o promuovono o impediscono la cooperazione. Se la crisi minaccia gli stati allo stesso modo (ad esempio, sono entrambi attaccati da un altro stato), essi possono decidere di cooperare. D'altra parte, se la crisi acuisce la natura competitiva, di gioco a somma zero, della loro interazione, come potrebbe fare una profonda recessione, è più probabile che si verifichi un

(22) Questo è quanto suggerisce Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics*, in merito all'importanza della "politica burocratica" (divisioni all'interno dello stato).

(23) Si potrebbero anche considerare come crisi internazionali i disastri naturali come ad esempio, epidemie, inondazioni, effetto serra.

crescente conflitto. Come la crisi eserciti il suo effetto dipenderà in parte dalla sua influenza sul sistema domestico. Il modo in cui la crisi si ripercuote sulle preferenze nazionali e sulle differenziazioni interne ci può dire molto circa le sue conseguenze per il sistema internazionale. Le crisi possono implicare trasformazioni strutturali. Sebbene siano considerate un fenomeno di breve periodo, le crisi viste nel lungo periodo possono essere i catalizzatori di profondi cambiamenti strutturali dei sistemi. Pertanto le crisi possono dare l'avvio alla modifica delle preferenze nazionali e al formarsi di differenziazioni interne.

In generale, le crisi sono state viste come l'elemento che influisce solo su un tipo di divisione all'interno. È stato ipotizzato che le crisi, in particolare le guerre aumentano il potere delle istituzioni e degli attori dello stato centrale relativamente sia agli attori non statali che alle istituzioni politiche locali. Tilly, Skocpol, Peacock e Wiseman vedono tutti le guerre come ciò che favorisce la forza e la portata dei governi nazionali in un modo o nell'altro<sup>24</sup>. Combattere delle guerre tende a rafforzare gli stati nei confronti delle loro società. Nella divisione locale-nazionale, il secondo è avvantaggiato da crisi come la guerra. L'effetto delle crisi sulle altre disparità interne è meno dibattuto. Come le crisi diano una nuova forma, ad esempio, alle divisioni internazionali-nazionali è un settore interessante, ma scarsamente studiato<sup>25</sup>. L'effetto delle crisi su questa scissione è particolarmente interessante. Le crisi internazionali romperanno le relazioni degli stati con il sistema internazionale e li spingeranno a sviluppare una maggiore auto-sufficienza interna? Oppure le crisi porteranno gli attori nazionali a coinvolgersi sempre più nel sistema internazionale nella speranza di acquisire un maggior controllo su di esso? Potrebbero verificarsi, ovviamente, entrambe le reazioni, ma potrebbe prevalere la seconda. Tutto sommato, è probabile che le crisi portino gli attori a spingersi ancora di più nel sistema internazionale nel tentativo di controllarlo ed evitare futuri *shocks*.

Le crisi possono anche influire sulla natura ed il grado delle differenziazioni all'interno delle società. Nuovamente si può argomentare che le crisi o moltiplicano o riducono le divisioni in uno stato. Uno *shock* esterno può far avvicinare i gruppi. Lewis Coser ha suggerito che il

(24) Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton UP, Princeton, 1975, specialmente il cap. 1; Theda Skocpol, *States Social Revolutions*, Cambridge UP, Cambridge, 1979; A. Peacock J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton UP, Princeton, 1961.

(25) Arthur Stein, *The Nation at War*, Johns Hopkins, Baltimore UP, 1978, per alcuni spunti sull'effetto della guerra sulla società.

conflitto esterno rafforzerà la coesione interna di un gruppo<sup>26</sup>. L'effetto del "fare causa comune" semplifica questa tendenza. Per contrasto, le crisi internazionali possono anche esacerbare le fratture interne. In particolare la crisi può frantumare le coalizioni esistenti, così come possono fare le depressioni economiche nei confronti delle coalizioni capitale - lavoro.

È probabile che l'effetto di una crisi nel breve termine riduca le divisioni all'interno di una società; tuttavia, suppongo che, nel lungo termine, le crisi creino nuove divisioni ed esacerbino le vecchie.

Questo esame di come le preferenze, le divisioni interne e le crisi internazionali possano influenzare la cooperazione internazionale è preliminare. Sono state suggerite alcune idee di come essi potrebbero influire sull'adattamento delle politiche tra gli stati; ma sono state presentate poche ipotesi verificabili. Ciascuno degli elementi sopracitati sembra, tuttavia, importante per meglio comprendere le fonti della cooperazione internazionale, come cercherà di dimostrare il seguente esame della politica della cooperazione nel settore petrolifero degli anni '40.

## **6. La cooperazione anglo-americana per il petrolio negli anni '40**

Verso la fine della II guerra mondiale il problema del petrolio assume dimensioni critiche per i governi occidentali. Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna alla fine avviarono delle trattative per sviluppare un sistema per la gestione del mercato petrolifero internazionale del dopoguerra. Questi negoziati furono discussi inizialmente nel 1943, e furono poi definiti nel 1944. L'accordo internazionale creato, tuttavia, non fu mai applicato, dal momento che gli Stati Uniti non lo ratificarono. Il fallimento di questo tentativo di cooperazione fu in gran parte dovuto alle divergenti preferenze e alle divisioni degli attori all'interno degli Stati Uniti e del Regno Unito.

Devono essere esaminate per prime le preferenze e le divisioni tra gli attori chiave coinvolti nei negoziati. L'industria petrolifera americana era divisa in due parti. Il primo gruppo era costituito da cinque grandi imprese internazionali che si trasferirono sempre più all'estero dopo il 1919 espandendosi nel Medio Oriente. Questa zona era controllata dagli inglesi e dalle loro imprese petrolifere. Ma dopo molta attività e pressione diplomatica americana numerose grosse società statunitensi - Sony e

(26) Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict*, Free Press, Glencoe, IL 1956, pp. 87-110.

Socony-Vacuum - furono in grado di trattare l'accesso all'area in base all'accordo della Linea rossa del 1928<sup>27</sup>. Queste mosse diedero alle compagnie americane un piccolo punto d'appoggio nel Medio Oriente altrimenti dominato dagli inglesi. Mano a mano che veniva scoperto più petrolio nella zona, tutte le grosse compagnie americane cercavano di accrescere la loro capacità di controllare questo petrolio, facendo pressione per un "pari accesso" alle concessioni medio-orientali e per la revisione della Linea rossa e degli altri accordi restrittivi che favorivano gli inglesi<sup>28</sup>.

Il secondo gruppo nell'industria petrolifera americana era costituito dai produttori nazionali, per i quali la tendenza era di essere piccoli e numerosi. A differenza delle grosse compagnie, essi ricavano i loro profitti dalla produzione interna e non erano in grado di controllare la produzione ed i prezzi petroliferi senza l'aiuto del governo. Dopo una serie di scoperte petrolifere negli anni '30, si sviluppò la paura di una eccessiva quantità di petrolio che portò gli indipendenti nazionali ad affidarsi alla Texas Railroad Commission per regolare la produzione petrolifera allo scopo di mantenere i prezzi alti<sup>29</sup>. Gli interessi delle imprese nazionali erano pertanto intrinsecamente in contrasto con quelli delle grosse aziende. Le prime erano contrarie all'importazione di grosse quantità di petrolio straniero a basso prezzo, dal momento che questo avrebbe fatto ribassare i prezzi petroliferi e avrebbe estromesso dall'attività i produttori nazionali. Le imprese internazionali, d'altra parte, realizzavano forti profitti dal loro petrolio estero prodotto a basso costo; e, sebbene non volessero insidiare gli alti prezzi petroliferi, essi spinsero, in effetti, a "conservare" il petrolio nazionale sostituendolo con quello proveniente dall'estero<sup>30</sup>.

Gli interessi di questi due gruppi erano dunque misti; la cooperazione era necessaria per mantenere i prezzi alti, ma era endemico il conflitto in merito a quanto petrolio estero o nazionale sarebbe stato venduto.

(27) Louis Turner, *Oil Companies in the International System*, Allen-Unwin, London, 1978, pp. 26-27; John Blair, *The Control of Oil*, Vintage, NY, 1976, pp. 29-31; Irvine Anderson, *Aramco, the US, and Saudia Arabia*, Princeton UP, Princeton, 1981, pp. 18-21.

Questo accordo non governativo tra le compagnie francesi, britanniche ed americane regolava la produzione e la vendita del petrolio medio-orientale. Mentre consentiva alle due imprese americane di entrare nella zona, negava anche il loro accesso a qualunque altra parte dell'area. Per contrasto, questo accordo non poneva limiti alle altre tre maggiori società americane ed esse si svilupparono in altre zone nel Medio Oriente. Cosa ancor più importante, la Socall e la Texaco negoziarono una grossa concessione in Arabia Saudita nel 1933.

(28) Anderson, pp. 46-49; Michael Stoff, *Oil, War and American Security*, Yale, New Haven, 1980, pp. 43-61.

(29) Sampson, pp. 89-90.

(30) Blair, pp. 156-65; Anderson, pp. 10-13.

Inoltre, i due gruppi avevano canali di accesso al governo americano differenti. Le grosse società internazionali erano legate all'esecutivo, specialmente al Dipartimento di stato e degli interni ed in seguito all'Amministrazione petrolifera per la guerra (Paw). Gli indipendenti, al contrario, avevano buoni amici nel Congresso, soprattutto i parlamentari provenienti dal Texas e dall'Oklahoma - grossi stati produttori di petrolio. Questa frattura internazionale-nazionale all'interno dell'industria americana ebbe conseguenze critiche per l'accordo petrolifero anglo-americano.

L'industria britannica aveva due imprese. Una, per metà olandese, era la compagnia internazionale gigante Royal-Dutch-Shell; l'altra era una creazione del governo britannico, creata per sviluppare i campi petroliferi iraniani nel 1909 - la Anglo-Iranian Oil Company (Aioc)<sup>31</sup>. Queste due compagnie tendevano ad avere interessi comuni e cioè il controllo della fornitura internazionale di petrolio per mantenere alti i prezzi ed impedire ad altre compagnie l'accesso ai campi petroliferi internazionali. I rapporti tra il governo britannico e queste società erano molto stretti<sup>32</sup>. Il governo vedeva tali imprese come mezzi per promuovere l'interesse nazionale ad ottenere un grosso e sicuro approvvigionamento di petrolio, dal momento che all'epoca la Gran Bretagna non aveva riserve nazionali. Pertanto, a differenza dell'industria americana, quella britannica era ben radicata a livello mondiale (anche prima della I guerra mondiale), era unita all'interno con l'esperienza di un cartello di lunga data, ed aveva rapporti con il governo britannico.

Prima della I guerra mondiale, il governo federale americano non era molto interessato all'industria petrolifera né coinvolto con essa. La guerra, tuttavia, cambiò questa situazione causando carenze di petrolio. La preoccupazione relativa a queste carenze nel futuro aumentò dal momento che le compagnie americane furono tagliate fuori dai mercati petroliferi esteri dal cartello britannico<sup>33</sup>. Dopo la I guerra mondiale, il governo americano decise di fornire assistenza alle sue compagnie internazionali aiutandole diplomaticamente a guadagnarsi l'accesso ai campi petroliferi medio - orientali<sup>34</sup>.

Durante la II guerra mondiale il governo americano vide il petrolio come una risorsa vitale e strategica; il controllo sul petrolio fu considerato "uno strumento di sopravvivenza nazionale"<sup>35</sup>. L'interesse per l'accesso al petrolio estero - specialmente per le vaste riserve del petrolio mediorientale - crebbe fortemente. La promozione della produzione di

(31) Sampson, pp. 65-67, 74

(32) Sampson, p. 67

(33) Sampson, p. 73; Blair, p. 32.

(34) Sampson, pp. 78-81; Blair, pp. 33-34.

petrolio estero divenne uno scopo fondamentale per i *policy makers* americani agli inizi degli anni '40 mano a mano che la paura di scarsità aumentò fino a livelli critici. Il Dipartimento di stato e quello degli interni, i Capi di stato maggiore congiunti (Jcs) - guidati dalla Marina - e l'Amministrazione petrolifera per la guerra (Paw) videro tutti la necessità di aumentare lo sfruttamento del petrolio medio-orientale e favorirono i tentativi di "conservare" gli approvvigionamenti nazionali americani<sup>36</sup>. Questi fini erano simili agli interessi delle grosse imprese americane. Il problema chiave, tuttavia, era come meglio ottenere questi scopi.

Furono tentati tre approcci diversi. Il primo implicava la partecipazione diretta da parte del governo nell'industria petrolifera, un approccio favorito da Harold Ickes, segretario degli Interni e capo della Paw e del Jcs. Ickes e la Marina sentirono che il governo americano dovesse proteggere i suoi interessi petroliferi all'estero possedendo una quota diretta di essi. Ickes, pertanto, mise a punto un piano nel 1943 per una Petroleum Reserves Corporation (Prc) (Compagnia delle riserve petrolifere) di proprietà dello stato, che doveva acquistare il 100% della proprietà degli interessi della Sacal e della Texaco in Arabia Saudita, creando in questo modo un sicuro rifornimento americano di petrolio in Medio Oriente<sup>37</sup>.

Questo piano provocò una diffusa opposizione. Mentre Ickes fu in grado di ottenere l'appoggio di Roosevelt per il suo piano, le imprese nazionali, alcune delle maggiori, il Congresso, gli inglesi ed il Dipartimento di stato erano tutti contrari a queste idee. I produttori indipendenti nazionali ritenevano che la Prc fosse un intervento governativo della peggiore forma. Non solo essi non volevano un intervento che potesse mettere in discussione il loro sistema di collusione - cioè, la Texaco Railroad Commission ed altri tentativi gestiti dallo stato per fissare i prezzi petroliferi - ma essi considerarono questo intervento come qualcosa che favorisse le grosse compagnie.

Il governo britannico fu irritato dalla Prc dal momento che la considerarono come una sfida diretta agli interessi delle compagnie britanniche nella zona. Gli inglesi la considerarono come un atto unilaterale aggressivo da parte degli Stati Uniti. Ma non volevano arrivare ad un conflitto aperto con gli Stati Uniti in questa zona perché ciò poteva danneggiare la loro essenziale cooperazione in tempo di guerra e poteva

(35) Aaron Miller, *Search for Security*, University of North Carolina, Chapel Hill, 1980, p. 62.

(36) Miller, pp. 63-64; David Painter, *Oil and the American Century*, Johns Hopkins UP, Baltimore, 1986, p. 47.

(37) Anderson, pp. 50-55; Miller, pp. 73-78.

dare ai Sauditi un mezzo per mettere l'uno contro l'altro per ottenere maggiore assistenza.

Il Dipartimento di stato si oppose in forme meno dirette alla Prc e per una serie di ragioni diverse, Cordell Hull, Segretario di stato, considerava suo interesse por fine al piano per la Prc di Ickes e promuovere le negoziazioni con gli inglesi; queste mosse avrebbero riportato il controllo sulla politica petrolifera nelle mani del Dipartimento di stato. La segreta rivalità della burocrazia, ebbe quindi una parte nell'inizio dell'accordo petrolifero anglo-americano.

Ed infine, le grosse compagnie non erano contente dei piani per la Prc e per l'oleodotto. Le imprese che non ne avrebbero tratto direttamente vantaggio - Sony e Socony-Vacuum - erano contrarie ad essi poiché li ritenevano fonte di vantaggi ingiusti alla Socal e alla Texaco<sup>38</sup>, mentre la Socal e la Texaco non volevano perdere i loro interessi in Arabia Saudita a favore del governo americano, dal momento che erano immensamente redditizi. Nel momento in cui la Socal e la Texaco accettarono con riluttanza di vendere un terzo dei loro interessi in Arabia Saudita alla Prc, i piani di Ickes avevano suscitato ormai così tante opposizioni che lui stesso pose fine ai negoziati<sup>39</sup>. In questo modo morì la Prc e la prima possibilità del governo americano di perseguire i suoi scopi tramite un intervento federale diretto.

Il governo britannico era stato per lungo tempo preoccupato sia del petrolio che del Medio Oriente. Gli inglesi consideravano gli americani in questa zona una minaccia. Essi ritenevano che i loro legami imperiali, la vulnerabilità nel settore petrolifero ed i precedenti impegni assunti dovessero far rispettare agli americani i loro interessi petroliferi nel Medio Oriente. Ma gli inglesi si resero anche conto che l'equilibrio del potere a livello globale stava cambiando, che gli americani diventavano ogni giorno più potenti e che con il tempo essi avrebbero dovuto fare delle concessioni.

Pertanto, nel 1943 il governo britannico era interessato ad una soluzione di cooperazione per gestire la situazione petrolifera mondiale. Il governo non voleva che gli Stati Uniti intraprendessero un'azione unilaterale, come il piano Prc, essendo convinto che gli americani alla fine avrebbero prevalso; inoltre, non si poteva permettere un conflitto aperto con gli Stati Uniti. Gli inglesi favorirono una risoluzione negoziata con gli Stati Uniti in merito alla gestione dei mercati petroliferi internazionali<sup>40</sup>. Essi speravano che una tale risoluzione consentisse loro

(38) Anderson, p. 62.

(39) Anderson, pp. 62-63.

(40) Miller, pp. 85-89; Stoff, pp. 104-7.

di conservare la loro posizione in Medio Oriente, rallentando, in questo modo, il cambiamento dei rapporti di potere tra i due paesi.

I piani di Ickes per la Prc e l'oleodotto portarono alla convergenza degli interessi di un certo numero di gruppi diversi in favore di un accordo governativo bilaterale sul petrolio. Piani per una risoluzione negoziata affiorarono anche prima del piano Prc di Ickes. L'idea di un accordo bilaterale fu inizialmente avanzata dagli inglesi e acquistò vigore tramite una coalizione transnazionale tacita.

Durante la guerra gli americani si preoccuparono delle carenze petrolifere future, mentre gli inglesi temevano che il mondo del dopoguerra sarebbe stato afflitto da un'eccedenza di petrolio. I leader dell'Aioc, in particolare, intravidero che le compagnie non sarebbero state in grado, dopo la II guerra mondiale, di resistere alle rovinose guerre dei prezzi. Durante il 1943, quindi, l'Aioc propose che il Regno Unito cercasse un accordo bilaterale con gli Stati Uniti. Al Foreign Office questa idea piaceva, ma Churchill riteneva che fossero gli americani a doverlo avviare<sup>41</sup>. Come risposta, l'Aioc sollevò la questione con numerose imprese americane e con i rappresentanti della Paw. Il Dipartimento di stato iniziò anche a studiare a fondo l'idea di negoziati bilaterali nel 1943, dopo essere stato sollecitato da numerose compagnie petrolifere americane<sup>42</sup>. Pertanto, nell'autunno 1943, sia la Paw che il Dipartimento di stato stavano sviluppando l'idea di negoziati bilaterali.

Seguirono numerosi mesi di rivalità segreta burocratica tra Hull e Ickes. Ed infine nel dicembre 1943, senza l'approvazione di Roosevelt, Hull propose dei colloqui all'ambasciatore britannico per prevenire Ickes<sup>43</sup>. Subito dopo, Hull informò il presidente e ricevette il suo consenso ad aprire le negoziazioni. Ickes, sentendosi scavalcato, decise di passare sopra la testa di Hull per riguadagnare il controllo del potere decisionale in materia petrolifera. Pertanto, propose a Roosevelt che i negoziati venissero tenuti a livello di governo - non a livello tecnico come proposto da Hull - e che lui avrebbe potuto guidare la delegazione americana ai negoziati<sup>44</sup>. Hull sollevò delle obiezioni a questi cambiamenti e Roosevelt scelse un compromesso, mantenendo i negoziati a livello di gabinetto, ma affidandoli ad Hull e mettendo Ickes come secondo.

Questa rivalità burocratica tra Ickes e Hull ebbe due conseguenze deleterie. Primo, la discordia all'interno del governo americano portò a prestare poca attenzione ai punti di vista e agli interessi dell'industria

(41) Anderson, pp. 71-72.

(42) Anderson, p. 70.

(43) Anderson, p. 75.

(44) Anderson, p. 83.

petrolifera americana. Non furono condotte alcune consultazioni formali con l'industria in questa fase iniziale<sup>45</sup>. Secondo, questa rivalità burocratica annoiò gli inglesi. Essi volevano conservare uno stretto controllo sui negoziati; non volevano essere costretti a modificare le loro politiche restrittive o a cedere le loro concessioni petrolifere in Medio Oriente. Quando Ickes sollecitò Roosevelt a cambiare il livello dei negoziati - a renderli più politici - gli inglesi temettero di perdere il controllo su di essi.

Seguì un vigoroso dibattito all'interno del governo britannico sul come reagire all'offerta di negoziati americana. Furono necessari uno scambio di cablogrammi tra Roosevelt e Churchill e varie concessioni da parte degli Stati Uniti per portare gli inglesi a condurre i colloqui alle condizioni poste dagli americani<sup>46</sup>.

Gli obiettivi del governo americano nei negoziati erano tre: 1) conservare il petrolio nazionale aumentando la produzione medio-orientale; 2) sviluppare fonti sicure di rifornimento all'estero, e 3) aiutare le compagnie americane ad ottenere "pari accesso" al petrolio estero<sup>47</sup>. Ma non è chiaro in quale misura il governo americano desiderasse rimuovere le restrizioni britanniche e/o modificare le concessioni britanniche in Medio Oriente. Il terzo obiettivo e la filosofia generale del Dipartimento di Stato contraria alla discriminazione contro le imprese americane suggeriva che ciò poteva essere parte dello stimolo per i negoziati. Questo obiettivo era coerente con la posizione delle grosse compagnie petrolifere americane, che era centrata su due obiettivi: 1) una fine alle restrizioni britanniche in Medio Oriente e la rinegoziazione delle concessioni in Kuwait ed Iraq e 2) lo sviluppo di un sistema "organizzato" per la gestione della produzione e la vendita del petrolio a livello internazionale<sup>48</sup>.

Il governo e le compagnie britanniche erano contrarie al primo ma approvavano il secondo obiettivo. Sebbene cercassero la cooperazione bilaterale per regolare i prezzi ed i rifornimenti di petrolio, per evitare un'eccedenza e le guerre dei prezzi, sia le compagnie che il governo erano intenzionati a prevenire ogni cambiamento nel modello esistente delle concessioni petrolifere del Medio Oriente, che favorivano gli inglesi. Gli inglesi rifiutarono di negoziare prima che Roosevelt e gli altri li riassicurassero del fatto che la loro posizione nel Medio Oriente sarebbe stata rispettata.

(45) Anderson, p. 77

(46) Anderson, p. 85. Roosevelt promise che "non stiamo facendo gli occhi dolci ai campi petroliferi (britannici) in Iraq ed Iran", risollestando, pertanto, gli inglesi dalle paure di un cambiamento dello *status-quo*.

(47) Painter, p. 59.

(48) Stoff, pp. 91-93, 119; Painter, p. 48.

La prima tornata di negoziazioni, dall'aprile al maggio 1944, si svolse senza difficoltà. Gli inglesi riuscirono a non assumere alcun impegno specifico, a non concedere nulla ed a definire un insieme di principi molto vago per una commissione bilaterale volta a regolare lo sviluppo petrolifero<sup>49</sup>. Il risultato di queste negoziazioni fu un "Memorandum d'intese" firmato nel maggio 1944. Mentre i governi britannico ed americano reagirono in generale favorevolmente al memorandum, una certa opposizione insorse all'interno dei due paesi. All'interno del gabinetto britannico, il memorandum creò dissenso. Lord Privy Seal Beaverbrook fu il suo più duro oppositore. Dopo una battaglia durata un mese all'interno del gabinetto, Churchill approvò i negoziati ma nominò Beaverbrook a guidarli. In questo modo sarebbe stato improbabile che la Gran Bretagna cedesse qualcosa d'importante nei negoziati<sup>50</sup>.

Il governo americano era nel complesso soddisfatto del memorandum. Era perplesso e seccato della lenta risposta britannica. Non conoscendo le divisioni all'interno del gabinetto inglese, i negoziatori americani ritenevano che gli inglesi stessero temporeggiando, per cercare di guadagnare dei vantaggi. Inoltre, il ritardo consentì che le clausole del memorandum diventassero pubbliche dando, in questo modo, tempo all'opposizione di formarsi. Furono evidenti due aree di conflitto. Primo, per le società petrolifere internazionali, il loro appoggio era legato ad una clausola *anti trust* nell'accordo. Le grosse imprese avrebbero cooperato al funzionamento di un cartello petrolifero binazionale se e soltanto se fossero state protette dalle leggi ed agenzie di governo nazionali deputate ad evitare una tale collusione<sup>51</sup>. Per i produttori indipendenti l'accordo rappresentava un ulteriore tentativo di intervento del governo federale nell'industria petrolifera<sup>52</sup>. Ancor peggio, essi temevano che la commissione paritetica potesse cercare di assorbire i compiti delle varie commissioni di stato - come la Texas Railroad Commission - che regolavano l'approvvigionamento a livello domestico. Per questi motivi, gli indipendenti cercarono attraverso i loro amici nel Congresso di boicottare l'accordo.

Nonostante questa opposizione all'interno di entrambi gli stati, i negoziati furono ripresi alla fine del luglio 1944. E questi negoziati a livello governativo procedettero senza difficoltà. Nell'agosto 1944 l'accordo fu firmato dalle due nazioni.

Questo accordo petrolifero si scontrò con una forte ed immediata opposizione negli Stati Uniti. Quattro gruppi vi si opposero con vigore,

(49) Stoff, pp. 155-56.

(50) Anderson, pp. 92-93.

(51) Anderson, p. 91.

(52) Painter, p. 62; Anderson, pp. 96-99.

mentre i suoi sostenitori mostrarono all'inizio poco entusiasmo ed in seguito si dileguarono. Gli indipendenti nazionali ritenevano che il linguaggio fosse così vago e generico che la Commissione paritetica potesse rimettere in discussione il controllo dello stato sul petrolio; pensavano che favorisse le grosse compagnie, che avrebbe portato ad una inondazione nel mercato americano di petrolio estero a basso prezzo e quindi all'erosione dei loro profitti<sup>53</sup>.

Gli indipendenti utilizzarono il Congresso per opporsi all'accordo. In questo caso avevano un asso nella manica. Il capo del Comitato per le relazioni esterne era un texano, Tom Connally. Connally si battè per gli indipendenti. Il suo primo passo fu di costringere il Dipartimento di stato a modificare lo status dell'accordo trasformandolo da una disposizione esecutiva in un trattato, che richiedeva delle discussioni preliminari e la ratifica del Senato<sup>54</sup>. Ciò si rivelò rovinoso per l'accordo in quanto non solo irritò i senatori provenienti dagli stati produttori di petrolio, ma apparve come un ulteriore intervento federale e venne, pertanto, ugualmente osteggiato dai membri anti-New Deal<sup>55</sup>.

Anche all'interno del governo americano, l'opposizione divenne palese. Il Dipartimento di giustizia ritenne che la clausola *antitrust* inserita su richiesta delle grosse società fosse, come l'accordo stesso, troppo generica. Il Dipartimento intervenne, quindi, per riscrivere un limitato esonero tecnico<sup>56</sup>. A questo punto, l'accordo perse i suoi unici sostenitori americani - le grosse compagnie -. Ed infine, il dissenso sull'accordo insorse anche all'interno del Dipartimento di stato, dove alcuni ritennero che l'accordo favorisse un gruppo di aziende rispetto ad un altro<sup>57</sup>.

Questa opposizione all'interno degli Stati Uniti determinò la morte dell'accordo, nonostante l'entusiasmo britannico ed il consenso bilaterale raggiunto. Con la fine di questo accordo governativo bilaterale, la terza opzione di un cartello guidato dall'industria privata emerse come la soluzione al problema del dopoguerra di gestire il mercato petrolifero mondiale.

(53) Anderson, pp. 96-99, 104; Stoff, p. 181.

(54) Anderson, p. 103; Stoff, pp. 180-81.

(55) Anderson, p. 96.

(56) Anderson, p. 105.

(57) Anderson, p. 105.

## 7. Preferenze, divisioni e l'accordo petrolifero

Le divisioni tra gli stati e gli attori della società nei due paesi influenzarono le loro capacità di cooperazione in tre modi. L'adeguamento reciproco delle politiche fu inizialmente promosso e poi indebolito da queste divisioni interne. Innanzi tutto, i negoziati anglo-americani sul petrolio furono avviati da una coalizione transnazionale tacita di attori orientati verso l'esterno. La compagnia petrolifera britannica, l'Aioc, stimolò l'interesse nei confronti di questa idea dopo averne parlato al Foreign Office britannico (Ministero degli Esteri), alle grosse compagnie americane e al governo americano (la Paw). Le discussioni dell'Aioc sollevarono il problema sulle due rive dell'Atlantico e aiutarono i diversi gruppi a rendersi conto delle convergenze dei loro interessi. Tutti e quattro i gruppi - le grosse società petrolifere inglesi ed americane ed i rispettivi governi - avevano un interesse comune in una specie di cartello che regolasse le forniture e promuovesse una ordinata commercializzazione del petrolio medio-orientale a livello mondiale. Ma da qui in poi i loro interessi divergevano da quelli degli americani che speravano di modificare "i diritti di proprietà" esistenti, stabiliti dagli inglesi in Medio Oriente durante il periodo della loro egemonia. Gli inglesi volevano arginare la crescente influenza americana e conservare la loro posizione in Medio Oriente. La Aioc era allineata con il governo britannico, mentre le grosse compagnie americane erano disposte alla cooperazione con il loro governo solo in cambio di esoneri *antitrust*. Un insieme misto di interessi comuni e conflittuali, quindi, spinse questa coalizione transnazionale ad avviare i negoziati.

Una seconda forma di divisione - vale a dire la rivalità burocratica - finì col nuocere agli sforzi di cooperazione. La battaglia tra Hull e Ickes per il controllo dei negoziati rovinò quasi le loro prospettive. Le nuove condizioni che Ickes pose ai negoziati impedirono pressoché la partecipazione ad essi da parte inglese. Inoltre, il fatto che Ickes si impadronisse del controllo sulle negoziazioni tagliò totalmente il supporto fornito ad esse dal Dipartimento di stato. Anche le rivalità all'interno del gabinetto britannico sul "Memorandum d'intesa" fece andare per le lunghe il processo e sconcertò gli americani. Il ritardo di numerosi mesi nella primavera e nell'estate del 1944 consentì all'opposizione all'interno degli Stati Uniti di crescere ed organizzarsi, condannando, in questo modo, l'accordo. Le divisioni all'interno di ciascun governo influirono, quindi, sull'accordo.

Le clausole dell'accordo erano collegate a queste divisioni. Mentre esse soddisfacevano l'interesse comune a promuovere e controllare la produzione petrolifera medio-orientale, di fatto l'accordo si avvicinava

assai più alle preferenze britanniche che a quelle americane. I principi vaghi, la mancata citazione del Medio Oriente, il fatto che le restrizioni britanniche nella zona non venissero messe in dubbio e lo stato consultivo della Commissione paritetica soddisfacevano le richieste inglesi a spese di quelle americane. Perché prevalsero gli inglesi quando gli americani erano chiaramente “egemoni” in questa area, dal momento che controllavano circa il 70% della produzione petrolifera mondiale? Putnam suggerisce almeno una ragione per la quale uno stato potrebbe avere più potere contrattuale; tuttavia, questa argomentazione non si adatta al caso del petrolio. Egli formulò l’ipotesi che uno stato “più forte” in casa - uno più indipendente dalle pressioni interne - può avere meno potere contrattuale internazionale<sup>58</sup>. In questo caso, la Gran Bretagna sembrerebbe avere uno stato “più forte” nei confronti della politica petrolifera. Ma sembra che abbia esercitato una capacità molto maggiore per fare adottare le proprie condizioni nei negoziati. La maggior rivalità burocratica e le divisioni nella società possono aver indebolito il potere negoziale negli Stati Uniti .

Infine, l’accordo fallì a causa delle divisioni nella società americana. La separazione internazionale-nazionale all’interno dell’industria petrolifera americana impedì la cooperazione con gli inglesi. Per molte ragioni, l’accordo petrolifero anglo-americano aveva una possibilità elevata di essere promulgato. Entrambi i governi percepivano che il petrolio era un problema ad alta priorità; veniva visto come un bene vitale e strategico e ciascun governo aveva creato degli organi esecutivi speciali per affrontare la questione. Sia Churchill che Roosevelt sentirono fortemente il problema e vi prestarono attenzione. Una soluzione cooperativa era anche probabile data la recente esperienza della cooperazione in tempo di guerra ed il desiderio di cooperare in altri settori. Inoltre, le due parti avevano forti interessi comuni nella zona e posizioni relativamente vicine in molte questioni. L’ambiente internazionale, quindi, non ostacolava la conclusione dell’accordo<sup>59</sup>.

L’accordo sul petrolio fallì a causa della defezione involontaria del governo americano. L’esecutivo non riuscì a portare il Congresso o gli

(58) Putnam, pp. 448-49.

(59) In effetti, si potrebbe argomentare che le condizioni internazionali erano fortemente favorevoli all’emergere di tale cooperazione. Espresso nei termini delle tre condizioni comunemente citate per la cooperazione a livello internazionale, il caso del petrolio era fortemente propizio. La struttura del gioco per i due stati aveva motivazioni miste, interessi sia comuni che in competizione; l’armonia non era palese. Inoltre, il gioco somigliava al gioco “Chicken” in cui la defezione reciproca (entrambe le parti che erano in disaccordo e producevano petrolio a volontà) era il peggior risultato. Il gioco era anche ripetuto, dal momento che i due avrebbero dovuto trattare su molti altri problemi nel mondo del dopoguerra. Ed il numero dei giocatori era ridotto - due paesi - . Le condizioni internazionali favorevoli per un accordo di cooperazione erano dunque evidenti.

attori nazionali chiave a ratificarlo. Numerose caratteristiche della situazione politica nazionale condannarono l'accordo bilaterale. Primo, la struttura dell'industria petrolifera americana fu molto importante. Le divisioni tra le grosse società internazionali e gli indipendenti nazionali crearono dei problemi. La promozione della produzione internazionale e la conservazione all'interno non servivano gli interessi dei produttori indipendenti. Le finalità di questi due gruppi industriali divergevano in questo punto, e gli indipendenti erano molto potenti nel Congresso. Fu la loro opposizione e la pressione sul Senato che uccise l'accordo. L'unità dell'opposizione all'accordo e l'esistenza di divisioni che si sovrapponevano piuttosto che essere trasversali, minò l'adeguamento delle politiche da parte degli Stati Uniti. Gli approcci che Ickes adottò per affrontare il problema petrolifero - vale a dire la Prc e la commissione binazionale - contribuirono ad unificare gli oppositori della cooperazione. La minaccia di intervento del governo federale e le pratiche del tipo New Deal incorporate in questi approcci unirono i congressisti, gli indipendenti e gli altri in un unico gruppo di opposizione all'accordo sul petrolio. Secondo, le divisioni all'interno del governo americano crearono dei problemi. Non solo la tradizionale battaglia tra il Congresso e l'esecutivo, ma anche la lotta tra Ickes (Interni) e Hull (stato) ridussero le possibilità di una ratifica dell'accordo.

Ciò solleva un punto interessante su come le divisioni interne influenzino un negoziato internazionale. Qui alcuni tipi di divisioni interne ridussero le possibilità di una ratifica positiva ed ostacolarono le possibilità di mandare in porto una contrattazione a livello internazionale. Le divisioni all'interno del governo americano in questo caso indebolirono le sue capacità di superare le pressioni provenienti dalla società e le divisioni all'interno dell'industria petrolifera minarono l'accordo.

## **8. Conclusioni**

L'accordo petrolifero anglo-americano mostra l'influenza che le preferenze e le divisioni interne possono esercitare sugli sforzi di cooperazione internazionale. La conoscenza delle preferenze degli attori nazionali - sia statali che della società - sembra fondamentale per capire come si evolva la cooperazione, come precedentemente argomentato. L'esistenza di imprese orientate a livello internazionale negli Stati Uniti e nel Regno Unito assicurò ai tentativi di escogitare una soluzione cooperativa al problema petrolifero un certo supporto interno. Ma a causa di gruppi nazionali con interessi contrari all'intervento federale nel settore petrolifero e che avevano accesso agli attori statali chiave (es. Congres-

so) ed influenza su di essi, la cooperazione incontrò oppositori potenti.

Le divisioni all'interno dei due paesi insieme alla frattura internazionale-nazionale ebbero anch'essi effetti importanti, come ipotizzato. Una coalizione transnazionale che unì i gruppi internazionali nei due paesi aiutò ad avviare gli sforzi di cooperazione. Ma la natura delle divisioni in definitiva impedì la cooperazione. L'unità dell'opposizione all'accordo binazionale e le divisioni sollevate dalla questione petrolifera contribuirono ad impedire la riuscita della cooperazione tra gli inglesi e gli americani.

Infine, come suggerito, l'atmosfera di crisi che aleggiava sulla questione petrolifera influenzò il processo. Le due guerre mondiali spinsero gli Stati Uniti e la Gran Bretagna e le loro imprese a rendersi conto dell'importanza del petrolio per le economie moderne. Le guerre, specialmente la II guerra mondiale, spinsero entrambi i gruppi a forti coinvolgimenti nel mondo esterno nel tentativo di controllarlo. Le compagnie ed i vari attori statali furono portati così a riconoscere che era necessario un certo tipo di cooperazione internazionale nel campo del petrolio per promuovere i loro interessi.

Uno qualunque di questi tre fattori può chiarire il processo di cooperazione nel settore del petrolio tra i paesi Ocse dopo l'embargo del 1973? Gli *shock* petroliferi del 1973-74 e 1979-80 sembrarono certamente spingere gran parte dei paesi Ocse in un maggior coinvolgimento nel sistema internazionale; le crisi internazionalizzarono le loro preoccupazioni relative all'energia. Inoltre, le preferenze e le divisioni degli attori nazionali ebbero una parte nel modo in cui si attuò o fallì l'adeguamento reciproco delle politiche. Nella maggior parte dei paesi Ocse, le preoccupazioni politiche domestiche ebbero più peso delle influenze "internazionali" dell'Agenzia Internazionale per l'Energia (Aie), creata per promuovere la cooperazione tra i paesi consumatori di petrolio. Ad esempio, le considerazioni politiche domestiche impedirono agli Stati Uniti di raggiungere un accordo con gli altri paesi Ocse nella Aie. Come osservò un analista, il fallimento degli sforzi americani di cooperazione internazionale "è da imputare alla posizione relativamente debole degli Stati Uniti relativamente alla loro politica energetica nazionale. I legami interni, i vincoli politici che impediscono ai governi di perseguire una politica di limitazione tramite i prezzi sono stati particolarmente evidenti negli Stati Uniti"<sup>60</sup>. Negli Stati Uniti la politica nazionale sull'energia negli anni '70 entrò in conflitto con gli scopi dell'Aie e degli altri paesi Ocse. La politica americana riguardante i controlli ed i diritti sui prezzi

(60) Ann-Margret Walton, "Atlantic Relations: Policy Coordination and Conflict, Atlantic Bargaining over Energy", *International Affairs*, 52, apr., 1976, p. 195.

del greggio tenne basso il prezzo del greggio nazionale e in effetti sovvenzionò l'importazione di petrolio dall'estero. Questa politica contrastava con gli scopi dell'Aie, che richiedevano l'aumento del prezzo del petrolio per ridurre il consumo, promuovere l'uso di succedanei e ridurre le importazioni. A causa della politica americana, tra i paesi Ocse non fu negoziabile uno schema di ripartizione. Come afferma uno studio della politica petrolifera, a causa dei controlli dei prezzi "anche se le altre nazioni si fossero accordate per un programma di limitazione delle importazioni, gli Stati Uniti non avrebbero potuto tener fede alla loro parte dell'accordo"<sup>61</sup>. Queste politiche nazionali erano, inoltre, collegate alle divisioni interne. Delle politiche beneficiarono tre gruppi - gli importatori di petrolio, i raffinatori ed i consumatori - a spese di un gruppo - vale a dire, i produttori di greggio nazionale<sup>62</sup>. Infatti, i maggiori vincitori furono probabilmente le grosse compagnie petrolifere internazionali americane, che rappresentavano anche i principali importatori e raffinatori.

Sebbene non sia chiaro quanto le compagnie internazionali fossero contrarie agli scopi della Aie, esse comunque trassero vantaggio dalle politiche americane esistenti a spese dei loro rivali nazionali<sup>63</sup>. Ciò suggerisce che certe divisioni internazionali possono aver avuto un'influenza sul fallimento degli sforzi di cooperazione negli anni '70, così come avvenne negli anni '40. La storia completa di queste politiche nazionali deve ancora essere scritta. In definitiva, le vicende petrolifere suggeriscono che capire la cooperazione ed il conflitto tra gli stati richiede l'esame sia delle politiche nazionali che dei legami tra queste divisioni interne e quelle internazionali.

(61) G. John Ikenberry, *Reasons of State*, Cornell UP, Ithaca, 1988, p. 101.

(62) Joseph Kalt, *The Economics and Politics of Oil Price Regulation*, Mit Press, Cambridge, 1981.

(63) Le compagnie petrolifere internazionali americane (*majors*) fecero grossi profitti negli anni '70. Ma esse videro con favore anche gli sforzi di cooperazione della Aie, dal momento che questa adottò una norma non rigida di restrizioni uguali per tutti i paesi in vista di scarsità. Questa regola era stata favorita dalle grosse società e alleviava la pressione su di loro esercitata dai loro paesi d'origine per favorirli in tempi di scarsità di petrolio.

## Bibliografia

- Anderson, I., *Aramco, the US and Saudi Arabia*, Princeton U.S., Princeton, 1981.
- Blair, J., *The Control of Oil*, Vintage, New York, 1976.
- Coser, L., *The Functions of Social Conflict*, Free Press, Glencoe, 111, 1956.
- Deutsch, K., *Political Community and the North Atlantic Area*, Greenwood, New York, 1969. (L'originale è della Princeton UP, 1957).
- Ferguson, T., "From Normalcy to New Deal", *International Organization*, 1, 1984.
- Frieden, J., "Sectoral Conflict and US Foreign Economic Policy", *International Organization*, 1988.
- Gallarotti, G., "The Anatomy of Spontaneous Order", PhD dissertation, Columbia University, 1988.
- Gilpin, R., *US Power and the Multinational Corporation*, Basic, New York, 1975.
- Gourevitch, P., *Politics in Hard Times*, Cornell UP, Ithaca, 1986.
- Haas, E., *The Uniting of Europe*, Stanford UP, Stanford, 1958.
- Ikenberry, J., *Reasons of State*, Cornell UP, Ithaca, 1988.
- Jervis, R., *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton UP, Princeton, 1976.
- Kalt, J., *The Economics and Politics of Oil Price Regulation*, Mit Press, Cambridge, 1981.
- Keohane, R., *After Hegemony*, Princeton UP, Princeton, 1984.
- Keohane, R., - Nye, J., (a cura di), *Transnational Relations and World Politics*, Harvard UP, Cambridge, 1971.
- Kindleberger, C., *The World in Depression*, Berkeley UP, Berkeley, 1973.
- Krasner, S., (a cura di), "International Regimes", special issue *International Organization*, 2, 1982.
- Lake, D., *Power, Protection and Free Trade*, Cornell UP, Ithaca, 1988.
- Lipset, S. - Rokkan, S., "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments" in *Party Systems and Voter Alignments*, a cura di S. Lipset e S. Rokkan, Free Press, New York, 1967.
- Mastanduno, M., - Lake, D., - Ikenberry, G. J., "Toward a Realist Theory of State Action", *Isq*, in uscita, 1989.
- Miller, A., *Search for Security*, University of North Carolina, Chapel Hill, 1980.
- Milner, H., *Resisting Protectionism*, Princeton UP, Princeton, 1988.
- Painter D., *Oil and the American Century*, Johns Hopkins UP, Baltimore, 1986.
- Peacock, A. - Wiseman, J., *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton UP, Princeton, 1961.
- Putnam, R., "Diplomacy and Domestic Politics", *International Organization*, 3, 1988.
- Rosenau, J., "Pre-theories and Theories of Foreign Policy", in *Approaches to Comparative and International Politics*, a cura di R. B. Farrell, North-western UP, Evanston, III, 1966.
- Ruggie, J., "International Regimes, Transactions and Change", *International Organization*, 2, 1982.
- Sampson, A., *The Seven Sisters*, Bantam Books, New York, 1975.
- Skocpol, T., *States and Social Revolution*, Cambridge UP, Cambridge, 1979.
- Snyder, R. - Bruck, H. W. - Sapin, B., (a cura di), *Foreign Decision-Making*, Free Press, New York, 1962.

- Stein, A., *The Nations at War*, Johns Hopkins UP, Baltimore, 1978.
- Stein, A., "The Hegemon's Dilemma", *International Organization*, 2, 1984.
- Stoff, M., *Oil, War and American Security*, Yale UP, New Haven, 1980.
- Tilly, C., (a cura di), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton UP, Princeton, 1975.
- Turner, L., *Oil Companies in the International System*, AllenUnwin, London, 1978.
- Walt, S., *The Origins of Alliances*, Cornell UP, Ithaca, 1978.
- Walton, A. M., "Atlantic Relation: Policy Coordination and Conflict, Atlantic Bargaining over Energy", *International Affairs*, 52, 1976.
- Waltz, K., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1979.

#### 4. STRUTTURA ISTITUZIONALE E ORIZZONTE TEMPORALE IN UN SEMPLICE MODELLO DI ECONOMIA POLITICA: L'EFFETTO LOWI

di H. Keith Hall e Douglas R. Nelson

##### 1. Introduzione

Le strutture istituzionali influenzano i processi politici, ed attraverso questo meccanismo, i risultati politici. Tutti, tranne forse i più religiosi strutturalisti ed individualisti, hanno riconosciuto nuovamente<sup>1</sup> il fondamentale ruolo giocato dalle istituzioni nei processi sociali.

Si sono avute due risposte principali a tale riconoscimento. Da parte degli strutturalisti si è avuto un rinnovato impegno verso lo studio, di tipo strutturalista, dei "casi"<sup>2</sup>. Questi lavori evidenziano l'importanza delle "élite" istituzionali nell'orientare le risposte ai cambiamenti che sopravvengono nelle strutture sociali interne ed internazionali. Dato l'orientamento prevalente nell'approccio dello studio dei "casi", non è sorprendente che il comportamento di "élite" istituzionali molto specifiche sia diventato l'oggetto di studio predominante. Da parte degli individualisti si sono avuti tentativi sia di identificare gli effetti delle strutture istituzionali sul comportamento collettivo, sia di individuare le proprietà intrinseche del comportamento collettivo, quando libero da vincoli istituzionali (*institution-free*)<sup>3</sup>. Questa letteratura tende ad operare con

(1) Non vogliamo intendere con ciò che questo sia un fenomeno nuovo. Gli studiosi dei sistemi sociali hanno riconosciuto l'importanza delle strutture istituzionali fin dai primordi dell'analisi sociale. L'ondata attuale di "neo-istituzionalismo" nelle scienze politiche ed economiche, tuttavia, rappresenta una risposta ad un periodo piuttosto lungo - dagli ultimi anni sessanta - durante il quale hanno prevalso forme forti di strutturalismo nelle scienze sociologiche e politiche, mentre "l'imperialismo della scienza economica" immetteva in queste forme forti di modelli senza istituzioni (*institution-free*), di tipo individualista. Per una utile dissertazione sul "nuovo istituzionalismo" si veda: March e Olsen (1984).

(2) Due recenti lavori collettivi sono esemplari a tale proposito: il lavoro di Theda Skocpol e dei suoi colleghi sullo sviluppo dello Welfare State negli Stati Uniti, specialmente per il periodo del New Deal (Skocpol 1980; Skocpol e Finegold 1982; Skocpol e Ikenberry 1983; Orloff e Skocpol 1984; Amenta e Skocpol 1988); il lavoro di Ikenberry et al. in *The State in American Foreign Economic Policy* (International Organization, 1988).

(3) Il lavoro originario sulla struttura istituzionale è quello di Shepsle (1979). Una utile rassegna di questa crescente letteratura può essere trovata in Shepsle (1986). Riguardo agli aspetti di scelta sociale senza istituzioni (*institution-free*) si veda l'importante articolo di Mc Kelvey (1986).

definizioni molto generali di preferenza individuale e struttura istituzionale.

In questo saggio proponiamo un approccio che è, in senso lato, intermedio rispetto a questi due approcci: un modello di economia politica endogena. I modelli di politica economica endogena cercano di rappresentare esplicitamente i processi che generano guadagni per l'attività politica in un contesto di equilibrio economico-politico generale<sup>4</sup>. La forma più semplice di questo approccio ipotizza che le preferenze dei cittadini riguardo le scelte di politica economica siano strettamente determinate dalla loro relazione con l'economia. Mentre la maggior parte delle ricerche di questo tipo hanno ipotizzato una struttura istituzionale molto semplice (referendum diretto/attività lobbistica), stanno ora ricevendo una qualche attenzione ipotesi istituzionali alternative. In questo articolo, sviluppiamo un legame formale fra la teoria istituzionalista e quella individualista, illustrando gli effetti della struttura istituzionale sugli incentivi all'azione politica. Poiché i nostri risultati producono una tipologia simile a quella contenuta nei lavori ormai classici di Lowi (1964; 1972), che mettono in relazione tipologie istituzionalizzate della politica all'azione politica, noi ci riferiamo a questa relazione come all'effetto Lowi.

Nel par. 2 presentiamo una breve disamina della letteratura sorta in seguito al lavoro di Lowi, per definire le categorie e l'intuizione che stanno dietro la nostra analisi formale. Questa è seguita da una panoramica dell'approccio di politica endogena per la rappresentazione delle interazioni politico-economiche. Il fulcro del saggio è una graduale ricostruzione geometrica del più semplice modello di politica endogena (una economia 2x2 senza intervento statale). Concludiamo con una disamina dell'effetto Lowi derivato e con alcuni suggerimenti per la ricerca futura.

## 2. La letteratura su Lowi

La caratterizzazione di Lowi sembra essere emersa dal tentativo di conciliare le apparenti contraddittorie conclusioni della voluminosa letteratura di studio dei "casi" sulla politica a livello locale e nazionale<sup>5</sup>.

(4) Per "equilibrio politico-economico generale", intendiamo quello in cui (sotto le nostre ipotesi comportamentali e istituzionali) vengano determinati endogeneamente il livello di intervento politico e la condizione dell'economia. L'analisi di statica comparata implica una valutazione degli effetti di variazioni dei parametri politici ed economici del modello sul livello di intervento e sulle variabili di stato dell'economia.

(5) La prima significativa presentazione dell'approccio di Lowi si trova in una rassegna di Bauer, Pool e Dexter (1963), solido studio delle politiche che hanno portato al passaggio

Lowi sostiene che gran parte del dibattito fra le varie scuole di pensiero politico nei sistemi democratico-liberali (pluralisti contro elitisti contro autonomisti) sorge dall'erronea opinione che vi sia un unico, migliore modello per lo studio dei processi politici.

Al contrario, Lowi ritiene che vi sia un ristretto numero di "arene di potere", ciascuna delle quali è caratterizzata dalla sua propria politica specifica. Cioè, gli attributi di una politica tendono ad indurre caratteristici modelli di azione e di pensiero politico, o, per usare la semplice formula dello stesso Lowi: "le forme (istituzionali) delle politiche determinano il modello di azione politica" (*Policies determine politics*, Lowi 1972, p. 299).

Nell'analisi del 1964 di Bauer, Pool e Dexter, l'analisi delle arene di potere prende la forma di una osservazione empirica: il riconoscimento che esistono molteplici distinti modelli di interazione politica coesistenti nel sistema americano, e che questi modelli si riferiscono alle maggiori scuole di interpretazione di quel sistema. Specificatamente, Lowi ritiene che esistano tre arene di potere, ciascuna delle quali produce un caratteristico pensiero politico e tradizione di ricerca: distributiva (elitista); regolatoria (pluralista); e ridistributiva (autonomista).

- Le politiche distributive "sono caratterizzate dalla facilità con cui esse possono essere disaggregate in 67 piccole unità, ciascuna delle quali è più o meno isolata dalle altre unità e da qualsiasi regola generale. Queste non sono in realtà virtualmente politiche, ma decisioni altamente individualizzate che solo con un processo di accumulazione possono essere chiamate politiche. Sono politiche nel momento in cui l'avvantaggiato ed il danneggiato, colui a cui viene sottratto e colui a cui viene dato, non hanno mai bisogno di giungere ad un diretto confronto".

- Le politiche regolatorie "sono distinguibili dalle distributive in quanto, nel breve periodo, la decisione di regolamentazione implica una scelta sia verso chi sarà avvantaggiato che verso chi sarà danneggiato. Quindi, mentre la loro attuazione avviene impresa per impresa e caso per caso, le politiche non possono essere disaggregate a livello individuale o di singola impresa (come per le distributive), poiché le decisioni

dell'Accordo di espansione commerciale del 1962. In quel libro, Bauer e gli altri sembrano sostenere di aver trovato un argomento contrario sia alla scuola di ricerca elitista che a quella pluralista, dimostrando l'indipendenza dei membri del Congresso. In particolare, essi rifiutano i risultati del precedente lavoro di Schattschneider (1935) sulle politiche delle tariffe. Nella sua rassegna Lowi sostiene che non vi è un conflitto di sostanza fra questi due classici studi, perché la politica commerciale si collocava in un processo di spostamento fra diverse arene (dall'arena distributiva a quella regolatoria). In quella rassegna Lowi si riferisce ad un più ampio progetto di ricerca che comprenda una vasta gamma di politiche. Per la presentazione originale del progetto si veda Lowi (1964). Presentazioni successive che cercano di estendere l'analisi sia sotto il punto di vista teorico che empirico possono essere trovate in Lowi (1970; 1972; 1985).

individuali devono essere prese applicando una regola generale e quindi interagiscono nella più ampia categoria delle norme di legge”.

- Le politiche redistributive “Sono simili alle regolatorie nel senso che implicano relazioni fra ampie categorie di individui privati, e quindi, le decisioni individuali devono essere interrelate... (Ma le) categorie di impatto sono più ampie, avvicinandosi alle classi sociali”.

Come tutte le tipologie di tipo empirico, anche quella delle arene di potere è una costruzione pre-teoretica. Tralasciando le prese di posizioni nichilistiche secondo le quali la realtà è semplicemente troppo complessa per tollerare qualsiasi utile generalizzazione (ad es. Greenberg et al. 1977), la ricerca che si basa su tipologie empiriche prende due forme di tipo generale: tentativi di applicare la tipologia in ulteriori lavori empirici<sup>6</sup>; e tentativi di sviluppare le fondamenta teoriche in maggior dettaglio.

Riguardo allo sviluppo teoretico, possiamo identificare due principali filoni di ricerca: tentativi di fornire una più solida base teorica alla tipologia<sup>7</sup>; e tentativi di individuare le caratteristiche dell'attività politi-

(6) Anche se questo articolo è principalmente incentrato sullo sviluppo teorico dell'effetto Lowi, dobbiamo notare che la tipologia delle arene di potere ha dato luogo ad una estesa letteratura empirica. Riguardo la politica interna americana la tipologia delle arene è stata utilizzata per ricerche su: la Presidenza (Spitzer 1979); la burocrazia esecutiva (Lowi 1985); e più estesamente, il Congresso (Vogler 1980; Ripley e Franklin 1984). Inoltre, la tipologia delle arene è stata utilizzata per ricerche sulla politica estera (Lowi 1967; Brewer 1973; Zimmerman 1973; Walker e McGowan 1982) e sulla politica comparata (Smith 1969; Peters et al. 1977).

La larga accettazione e l'ampio uso della tipologia delle arene ha due forti implicazioni per i tentativi di estenderne le fondamenta teoriche. In primo luogo, anche se vi sono notevoli difficoltà di applicazione della tipologia, gli studiosi e i ricercatori empirici sembrano ritenere che essa definisca aspetti importanti della vita politica. In secondo luogo, la vasta applicazione (attraverso il tempo, le istituzioni, e i paesi) fa pensare che vi siano alla base elementi di carattere generale. E sono questi elementi a carattere generale che gli studi a carattere teorico, come il nostro, cercano di cogliere.

(7) Oltre alle ricerche sulle fondamenta teoriche dell'effetto Lowi, vi è anche un campo di ricerca strettamente correlato che utilizza le arene di potere, ma che poi si rivolge alla più tradizionale questione degli effetti dell'organizzazione politica sul modello di politica. Ci riferiamo, in questa ricerca, ai legami fra strutture d'interesse e modelli di politica come all'*effetto Salisbury*, in riconoscimento del contributo originale di Robert Salisbury al quale deve molto questo lavoro (Salisbury 1968; 1970). Ulteriori lavori sull'effetto Salisbury possono ritrovarsi in Hayes (1978; 1981) e Kofford (1987).

Le ricerche sull'effetto Lowi ipotizzano generalmente che la scelta fra le arene sia in un certo qual modo indipendente dall'organizzazione degli interessi sociali (e certamente prioritaria rispetto a questi); mentre le ricerche sull'*effetto Salisbury* ipotizzano che l'organizzazione sia logicamente anteriore all'identificazione dei tipi di arene. Questi due modi di affrontare il problema sono, come è ovvio, correlati, ma implicano modelli di ricerca formale molto differenti. Il primo cerca di trovare l'organizzazione ottimale sotto il vincolo di attributi della politica dati; il secondo cerca di trovare gli attributi ottimali della politica sotto il vincolo di una data organizzazione politica.

ca all'interno di una data categoria<sup>8</sup>. In questo articolo ci occuperemo del primo problema.

Le fondamenta della teoria di comportamento dell'effetto Lowi sono piuttosto chiare. Si ipotizza che gli individui si comportino razionalmente nell'effettuare sia i loro calcoli economici che quelli politici. Cioè, si ipotizza che gli individui preferiscano le politiche che procurano loro un vantaggio netto (razionalità economica) e che intraprendano un'azione politica solo quando si attendano di trarne un risultato positivo (razionalità politica). Le politiche vengono dotate di una forma istituzionale in un atto legislativo che specifica la distribuzione dei costi e dei benefici; e i termini a cui si accede ai costi e ai benefici. Una volta che una politica sia stata istituzionalizzata, Lowi ipotizza che la forma istituzionale induca un caratteristico modello di azione politica. Il nesso di causalità va rigorosamente dalle politiche (dalla loro forma istituzionale) alla politica (modello di azione politica)<sup>9</sup>.

Il tentativo dello stesso Lowi (1972) di fornire una motivazione teoretica per la sua caratterizzazione empirica rimane il più significativo contributo di questo genere. Generalizzando la sua precedente disamina degli attributi delle arene, Lowi sostiene che un risultato può essere caratterizzato in termini di applicabilità e verosimiglianza della coercizione attesa in seguito all'adozione della politica in questione. Nel suo seguente lavoro, Lowi abbandona l'enfasi posta sulla coercizione in favore del più generale concetto di "impatto" (cfr. Lowi 1985). Invece

(8) Questi tentativi rappresentano una ricerca per fondamenta micro più complete per l'effetto Lowi. Essa si è orientata principalmente sulle politiche distributive (Weingast 1979; Fiorina 1981; Shepsle e Weingast 1981; Niou e Ordershook 1985); e sulle politiche regolatorie (Fiorina 1982, 1986; McCubbins 1985; McCubbins e Schwartz 1984; Moe 1985, 1987).

(9) Può essere utile notare la relazione di questa logica con quella dell'effetto Salisbury. Se noi ipotizziamo che vi sia un *a priori issue-cleavage*, e che i politici siano semplicemente dei registratori passivi delle domande dei cittadini (cioè non vi sia imprenditorialità politica), allora non ci sarebbe una reale differenza fra l'effetto Lowi e quello Salisbury. La prima ipotesi asserisce che un attributo di una questione politica (prima della sua definizione istituzionale) sia una distribuzione fissa delle preferenze su quella questione. La seconda che i politici non siano in grado di deviare dai risultati stabiliti da quella distribuzione di preferenze. Sotto queste ipotesi, l'identificazione di una questione politica implica la conoscenza del sottostante modello di conflitto politico, e quindi, dell'arena politica. Un'altro modo di dire la stessa cosa è che quella questione politica non è importante *di per sé* per la identificazione dell'arena, ciò che è importante è il modello di conflitto. Questa logica è probabilmente più utile negli studi di politica comparata, dove possiamo ipotizzare che vi sia un determinato modello di conflitto caratteristico per ogni dato paese, che definisce una tendenza centrale della politica del paese (Smith 1969; Peters et al. 1977; Nelson 1983; Rogowski 1988).

L'effetto Lowi, dato il suo stretto nesso di causalità dalla forma delle politiche alla scelta della politica, permette un'analisi indipendente della istituzionalizzazione e della trasformazione delle questioni politiche. Questo ci permette di incorporare la nozione dello stato relativamente autonomo in un modello con esplicite fondamenta micro.

che l'applicabilità della coercizione, noi seguiamo Lowi nel porre in rilievo le *forme di impatto inteso*, che si riferiscono alla questione se ci si attende che le politiche operino sul comportamento individuale o sull'ambiente in cui il comportamento agisce. Cioè, se le decisioni su casi individuali riflettano il prevalere di discrezionalità o di regole, da parte dell'autorità decisionale<sup>10</sup>. In un certo senso, la discrezionalità permette a chi prende la decisione di trattare ogni singolo individuo indipendentemente dagli altri, mentre le regole creano gruppi aggregando individui sulla base di qualche attributo o comportamento comune<sup>11</sup>.

Mentre la dimensione regole contro discrezionalità sembra rappresentare una parte relativamente costante della letteratura sull'effetto Lowi, l'altra dimensione si è dimostrata un po' più problematica. Come con la precedente dimensione, l'approccio di Lowi è stato quello di concentrarsi direttamente sul contenuto statutario della legislazione/regolamentazione che fornisce alla politica la sua forma ufficiale. Quindi, generalizzando la sua precedente accentuazione dell'applicabilità della coercizione, nel suo seguente lavoro (Lowi 1985), mette in rilievo il grado in cui una politica può funzionare attraverso un sistema di incentivi e disincentivi. Cioè, si domanda se la politica venga attuata primariamente distribuendo benefici (poteri o privilegi) o imponendo dei costi (obblighi o condizioni).

Un approccio strettamente collegato a questo mette in rilievo la distinzione fra politiche con effetti simmetrici e politiche con effetti asimmetrici (Zimmerman 1973). Mentre Lowi sottolinea il contenuto

(10) La dimensione regole-discrezionalità può apparire, a prima vista, abbastanza differente dalla dimensione "forme di impatto inteso" di Lowi. Questo problema può essere tuttavia facilmente chiarito. Praticamente tutta la letteratura sull'effetto Lowi cerca di spiegare l'effetto con riferimento al comportamento di individui razionali. Quindi, in fondo, tutte le politiche si esplicano attraverso la condotta individuale. Allo stesso modo, tutte le politiche (non importa quanto orientate a livello individuale) implicano un qualche riferimento a principi più o meno generali (cioè tentativi di definire un ambiente di condotta). Il vero punto è se la legislazione/regolamentazione che incorpora la politica è tale da permettere una relazione individuale rispetto al processo politico/regolatorio che genera costi e benefici, o se questa permetta solo una relazione collettiva. Il primo caso implica discrezionalità da parte di chi prende le decisioni, il secondo l'assenza di discrezionalità.

(11) Si noti che in quest'analisi ci riferiamo al termine "individuo", come alla più piccola unità effettiva di analisi. Per esempio, se le famiglie e le imprese sono le nostre unità di analisi di base, la regola dovrà comprendere classi che includano molte famiglie (ad esempio una comunità) o imprese (ad esempio un'industria). Tuttavia, nel modello di equilibrio generale sviluppato oltre nel testo, anche se le famiglie e le imprese sono gli elementi basilari della nostra analisi, l'ipotesi che i consumatori posseggano identici gusti e che tutte le imprese in un'industria abbiano la stessa funzione di produzione, implica che l'industria sia la più piccola unità effettiva di analisi.

Riguardo al suo impatto sull'incentivo all'azione individuale, abbiamo recentemente dimostrato che questa distinzione è formalmente identica alla distinzione fra bene pubblico e bene privato (Hall e Nelson 1987).

statutario di una politica per identificare le arene, Zimmerman pone in rilievo le conseguenze di una politica concentrandosi sulla distribuzione relativa di costi e benefici fra i cittadini. Dunque, una politica con effetti simmetrici tratta ugualmente tutti i cittadini, mentre una politica con effetti asimmetrici distribuisce costi e/o benefici inegualmente. Come nell'analisi di Lowi, l'effettivo meccanismo causale che collega il tipo-politica al comportamento non è mai analizzato in dettaglio. Il dibattito nella letteratura rilevante suggerisce due di tali meccanismi: costi di informazione e costi di azione collettiva<sup>12</sup>. Riguardo ai primi, si assume implicitamente che i costi simmetricamente distribuiti risultino alla fine talmente piccoli che non sarebbe razionale farvi attenzione (cioè i costi del calcolarli sono maggiori dei costi imposti dalla politica). Anche se i costi individuali crescessero al di sopra del limite oltre il quale è conveniente farvi attenzione, se essi fossero distribuiti simmetricamente, potrebbero esservi problemi di organizzazione collettiva nell'intraprendere una azione politica effettiva.

La difficoltà di una tale costruzione sta nel fatto che essa non riconosce che le asimmetrie possono essere di vario tipo, ciascuna con implicazioni comportamentali distintive. Se noi riconosciamo che virtualmente tutte le politiche implicano sia costi che benefici, l'importanza della distribuzione dei costi e dei benefici appare ugualmente. Attingendo dal lavoro di Wilson (1974), possiamo chiederci se i benefici di una politica siano distribuiti fra i cittadini in modo diffuso o concentrato, e lo stesso per i costi<sup>13</sup>. L'introduzione di tali considerazioni nella distinzione regole-discrezionalità produce ciò che può essere chiamata la tipologia Lowi-Wilson.

Ipotizzando che gli individui siano razionali, nel senso che incoraggiano solo politiche che comportano un beneficio netto e si oppongono a quelle che comportano un costo netto, e che l'azione politica sia più verosimilmente stimolata da benefici o costi concentrati piuttosto che diffusi, questa tipologia ci permette di identificare molte caratteristiche arene di potere. Nelle arene I-IV, la politica è amministrata mediante una regola generale che tratta gli individui come membri di una classe, sulla base di qualche attributo rilevante.

(12) Questi sono ambedue casi particolari del più generale fenomeno dei "costi di transazione" (Arrow 1974; Williamson 1975, 1985).

(13) Alternativamente, potremmo concentrarci su gradi relativi di informazione sulla politica pubblica fra avvantaggiati e svantaggiati, o gradi relativi di possibilità di accesso al processo politico. Anche se questi sono casi distinti l'uno dall'altro e dal caso di concentrazione relativa di costi e benefici, sono tutti abbastanza strettamente collegati, cosicché il guadagno analitico addizionale derivante dalla loro inclusione esplicita nell'analisi non sarebbe sufficiente a giustificare il sostanziale aumento di complessità.

<i>Il meccanismo politico opera con</i>				
<i>I benefici sono</i>	<i>Regole</i>		<i>Discrezionalità</i>	
	<i>I costi sono</i>		<i>I costi sono</i>	
	<i>Diffusi</i>	<i>Concentrati</i>	<i>Diffusi</i>	<i>Concentrati</i>
Diffusi	I	II	V	VI
Concentrati	III	IV	VII	VIII

*Fig. 1 - Tipologia Lowi-Wilson di arene politiche*

I. Beni pubblici: Il governo fornisce molti beni e servizi che sono ampiamente disponibili (cioè i benefici sono diffusi). Che da tali beni si possa essere esclusi o no, è, infatti irrilevante. Le condizioni di accesso sono definite dalla politica per una vasta classe (ad esempio per tutti i cittadini). I fondi per tali beni e servizi (cioè i costi) sono recuperati attraverso entrate generali, e sono quindi anch'essi diffusi. La ricerca teorica sull'azione collettiva suggerisce che difficilmente politiche di tal genere stimoleranno forti azioni politiche di qualsiasi tipo (cioè a favore o contro)<sup>14</sup>. Di conseguenza, ci aspettiamo che tale tipo di politiche siano dominate o dall'esecutivo o da imprenditori politici. In ogni caso il modello di azione politica è molto pubblico.

II. Regolatoria (Tipo I): Come nel caso dei beni pubblici, vengono forniti beni o servizi ad ampia diffusione. Diversamente dal caso precedente, tuttavia, i costi ricadono chiaramente su una classe identificabile. In questo caso la regola identifica la classe di individui o di comportamenti che sopportano il costo. Questo è il caso generale di regolamentazione nel pubblico interesse. Ad esempio, la legislazione che regola l'introduzione di agenti inquinanti nell'ambiente, produce il beneficio diffuso di un'aria più pulita, con costi concentrati sugli inquinatori o sui potenziali inquinatori. Come nel caso dei beni pubblici, ci si

(14) Il caso del bene pubblico spiega bene l'importanza che hanno sia la percezione che l'imprenditorialità (politica) nella letteratura su Lowi. Riguardo la percezione, è importante notare che la teoria non implica che un bene pubblico non possa avere costi e benefici concentrati, ma che la politica sia percepita essere qualcosa d'altro che quei costi e benefici. Si consideri la "sicurezza nazionale". La sicurezza nazionale è chiaramente un bene pubblico, nel senso che tutti i membri della classe "cittadini" lo consumano. Essa comporta, tuttavia, benefici concentrati (per esempio i fornitori di materiali per la difesa) e costi concentrati (i cittadini chiamati alle armi).

Come risultato dei suoi attributi, può non esservi un elettorato naturale per una politica del tipo del bene pubblico. Ciò suggerisce l'importanza degli imprenditori politici riguardo tali questioni. Questi imprenditori possono essere "sinceri", nel senso che essi credono genuinamente all'importanza della questione, o possono essere "strategici", nel senso che cercano di evitare il conflitto nascondendo l'interesse di qualche elettore sotto la bandiera dell'interesse pubblico. Conoscere quale di questi sia effettivamente il caso, è di fondamentale importanza per poter capire quale sarà l'arena politica (cioè l'effetto Salisbury), ma non è sostanziale per gli effetti delle forme politiche sul modello di politica (cioè l'effetto Lowi).

attende che sia l'esecutivo e/o i politici ad avere il ruolo di maggior rilievo nel promuovere una politica di questo tipo, mentre l'opposizione sarà organizzata presumibilmente su basi volontarie.

III. Regolatoria (Tipo II): La regolamentazione del Tipo II è semplicemente l'opposto del Tipo I: i benefici della politica sono concentrati, mentre i costi sono diffusi. Come nel caso della contabilità di regolamentazione della Chicago School, i beneficiari si organizzano facilmente per impadronirsi della politica regolatoria a detrimento di coloro che sopportano il costo (diffuso) della politica. In questi casi, ci si attende che siano gli interessi organizzati a dominare il processo politico<sup>15</sup>. Sottogoverni (o "triangoli di acciaio") costituiti da comitati di *élite*, *élite* burocratiche e *élite* di beneficiari condurranno verosimilmente l'azione politica in maniera poco visibile.

IV. Ridistributiva: In questo caso, i costi e i benefici sono concentrati in modo tale che la regola in base alla quale la politica viene attuata mostra chiaramente una redistribuzione di valore (ricchezza) da una classe ad un'altra. Ci attenderemo in questo caso che sia i beneficiari che i danneggiati siano effettivamente organizzati per l'azione politica, e, quindi, che il conflitto politico sia notevole. Invece che la bassa politica di un sottogoverno, ci troveremo presumibilmente di fronte ad alta politica.

Mentre le precedenti arene sono delineate dalla presenza di una qualche forma di regola generale sotto la quale viene amministrata la politica, nelle arene V-VIII la politica opera attraverso l'allocazione di costi e/o benefici su base individuale.

V. Elettore di routine/servizio amministrativo: In questo caso la relazione fra governo e società civile in maniera altamente individualizzata (e riflette un alto grado di discrezionalità). Tuttavia, mentre i benefici di una tale relazione sono visti come specificamente diretti ai singoli, il loro godimento è aperto alla globalità della cittadinanza (benefici diffusi). Per di più, i costi di ogni atto di concessione sono ripartiti in tutto il sistema (costi diffusi).

Gli studi sul Congresso rivelano che i suoi membri spendono la maggior parte del loro tempo effettuando un'ampia gamma di piccoli servizi per gli elettori (Fiorina 1977). Questi benefici sono diffusi nel senso che essi sono disponibili virtualmente per chiunque a bassi costi individuali, mentre i costi sono diffusi perché i costi diretti di ogni servizio elettorale individuale sono bassi, e sono coperti dalle entrate generali<sup>16</sup>.

(15) È interessante notare che l'ipotesi di ciclo vitale dell'arena regolatoria (Bernstein, 1955), semplicemente implica uno spostamento temporale dalla regolazione di Tipo I a quella di Tipo II. Ciò, a sua volta, implica un cambiamento sostanziale nella organizzazione del modello politico: da un modello politico pubblico, attuato da imprenditori politici alla base del corpo legislativo; ad un modello di politica privatistico, e di sottogoverno.

(16) Si noti che il "bene" in questione è l'intervento della persona-Congresso, non l'obiettivo finale dell'intervento. La dichiarazione di un parlamentare alla seduta di una Commissione del commercio internazionale è un bene indipendente dalla struttura legale che produce risultati di valore economico. Cioè, l'intervento in un tale procedimento è indipendente da come il parlamentare ha votato sulle legislazione di regolamentazione, ad esempio, regolamentazione di dazi a titolo di rappresaglia.

Ci aspetteremmo che tali politiche siano molto poco conflittuali, e che raramente comportino movimenti da parte base o di autorità di alto livello.

VI. Regolazione aggiudicativa: In questo caso, i costi sono concentrati e imposti agli individui in modo tale che una sostanziale discrezionalità permette ai *decision-makers* di distinguere fra gli individui nella allocazione di tali costi, ma i benefici sono diffusi su tutta la comunità.

VII. Distributiva: In questo caso, i benefici sono concentrati e distribuiti a singoli individui, mentre i costi sono diffusi sull'intera (che paga le tasse) comunità. L'azione politica in questo caso è caratterizzata dal mutuo soccorso. Ci si aspetta che l'esecutivo e la base della legislatura siano dominati dall'operare di comitati e di pressioni organizzate dai beneficiari della politica. Diversamente da quanto accadeva per l'arena regolatoria del Tipo II, tuttavia, i beneficiari non formano un gruppo istituzionalmente organizzato, ma sono una "coalizione di interessi non comuni".

VIII. Redistribuzione aggiudicativa: In questo caso, l'autorità rilevante identifica sia gli individui che sono favoriti, sia quelli che devono sopportare i costi. L'effetto politico di questo genere di politica è di inserire un cuneo all'interno di un dato gruppo, fra quelli che si attendono di essere avvantaggiati e quelli che si attendono di essere sfavoriti<sup>17</sup>.

Poiché il principale obiettivo di questo articolo è quello di presentare l'approccio di politica endogena nella sua forma più semplice possibile, analizzeremo soltanto i casi che comportano benefici concentrati. In questi casi non è irragionevole (almeno in prima approssimazione) ignorare gli imprenditori politici (nello stato e/o nell'organizzazione di governo).

Come accade per molti degli studi nella tradizione pluralista, questa semplificazione ci permette di considerare lo stato come un passivo registratore di domande effettive da parte dei cittadini, e di concentrarci sui livelli di equilibrio dell'attività politica nel sistema.

### **3. L'approccio di politica endogena all'analisi politico-economica**

Prendendo una qualche entità sociale ragionevolmente coerente (ad esempio uno stato-nazione), l'analisi politico-economica cerca di capire l'interazione esistente fra la società civile, lo stato e l'economia. Un tentativo di comprensione di tal genere può essere effettuato in vari modi, fra questi: la riflessione filosofica; lo "studio dei casi" di particolari

(17) Un chiaro esempio potrebbe essere una politica industriale basata sul principio dello "scegliere i vincenti". In questo caso, una qualche agenzia di stato identificherà una parte di un'industria per la quale verrà attuato un comportamento discriminatorio, mentre il resto dell'industria sarà costretta a concludere l'attività o a causa dell'intervento statale, o a causa della concorrenza.

scelte politiche; l'analisi comparativa fra paesi e/o scelte politiche. Costruire modelli formali è una forma di riflessione filosofica e l'approccio di politica endogena è una strategia formale per costruire modelli.

La strategia dei modelli di politica endogena è ingannevolmente semplice. Si considerano le azioni statali come una funzione delle domande effettive dei cittadini<sup>19</sup>. Queste domande, a loro volta, sono funzioni delle preferenze dei cittadini e del costo opportunità di intraprendere una attività politica; inoltre si ipotizza che le preferenze siano determinate dagli attributi economici dei cittadini (gusti, dotazione dei fattori, e affiliazione istituzionale). Il sistema viene chiuso dall'effetto della politica sugli interessi dei cittadini come determinato dalla loro posizione nell'economia (cioè dai loro attributi). A una prima lettura questa struttura può apparire troppo semplice per produrre risultati illuminanti. Un momento di riflessione, tuttavia, può far comprendere che è precisamente questo tipo di logica che sta nascosta appena sotto la superficie della grande maggioranza dei lavori sulle interazioni economico-politiche. Uno dei grandi pregi di utilizzare un modello formale è che esso ci costringe a confrontarci con le ipotesi strutturali necessarie alle nostre conclusioni<sup>20</sup>.

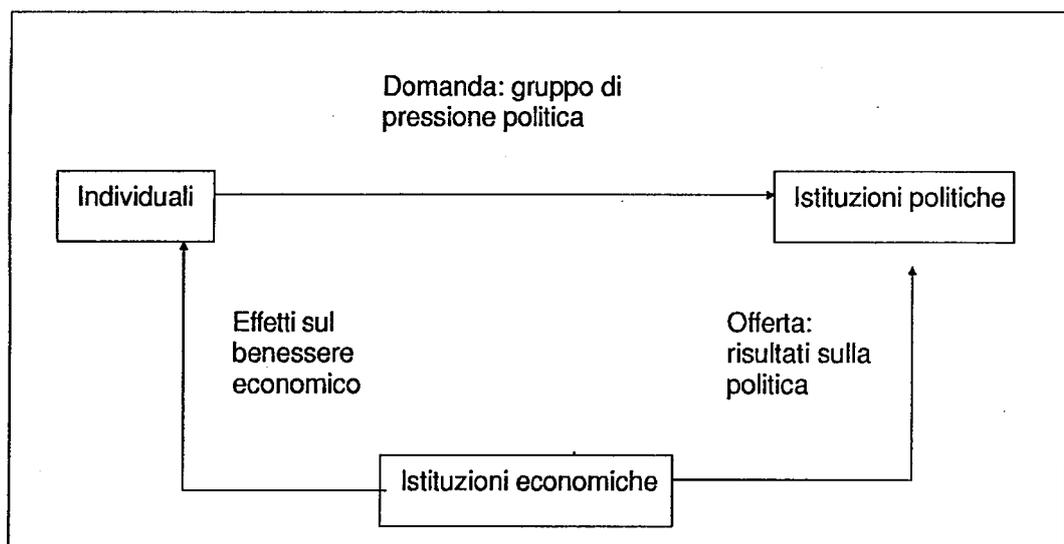


Fig. 2 - Domanda: gruppo di pressione politica

(18) Per una disamina di ipotesi alternative sullo stato nel contesto dei modelli di economia politica endogena si veda Nelson (1988).

(19) Due chiarimenti sono qui opportuni. In primo luogo, anche se utilizziamo in questo articolo un concetto di stato minimale (passivo regolatore), sono possibili numerose ipotesi sulla funzione che trasforma le domande effettive dei cittadini in azione politica da parte dello stato. In secondo luogo, bisogna notare che qui la forza politica rilevante è la domanda politica "effettiva", non la nozione più generale di preferenza politica. Poiché l'azione politica è costosa e le risorse individuali sono limitate, gli individui sono vincolati dalle combinazioni di attività politica ed economica possibili per loro.

(20) L'analisi formale ha spesso il salutare effetto di dimostrare la "non-semplicità", di

Poiché le nostre finalità sono sia descrittive che analitiche, adottiamo ipotesi comportamentali, tecnologiche, e istituzionali, estremamente semplici. Da una parte questa strategia ci permette di concentrarci direttamente sull'interdipendenza fra piano economico e piano politico in modo chiaro e intuitivo, dall'altra il fatto che questa semplice struttura rimanga abbastanza ricca da generare l'effetto Lowi, fa intuire come i modelli di politica endogena rappresentino validi strumenti di analisi politico-economica.

Le unità di base della nostra analisi sono i cittadini e le imprese. Come abbiamo già accennato, i primi sono definiti in termini di tre attributi base: "i gusti" (cioè le preferenze riguardo i beni di consumo disponibili); "la dotazione dei fattori" (i servizi dei quali sono impiegati dalle imprese nella produzione di beni di consumo); e "l'industria" (quale industria impiega i servizi di quei fattori di produzione). L'unica fonte di reddito individuale è la vendita dei servizi dei fattori di produzione (detta la "renumerazione" del fattore). Insieme ai prezzi di ogni bene di consumo, il reddito dei fattori definisce le combinazioni possibili di beni che il singolo consumatore può permettersi. Una delle nostre principali assunzioni comportamentali è che gli individui siano economicamente razionali, cioè che massimizzino la propria utilità<sup>21</sup>. Per essere geometricamente rappresentabile, la maggior parte dell'esposizione in questo articolo suppone che vi siano soltanto due beni (X e Y) e due fattori di produzione (capitale e lavoro). Per ragioni che verranno esposte oltre nella discussione del modello di base, ogni individuo è classificato o come possessore di capitale (K), o come possessore di lavoro (L), ma mai come possessore di tutti e due, e il capitale di ogni individuo può essere impiegato solo in un'industria per volta. Infine, si ipotizza che il lavoro sia perfettamente e istantaneamente mobile fra i settori, ma che una volta che il capitale sia stato impiegato in un'industria, non possa essere istantaneamente riallocato in un'altra<sup>22</sup>.

Le imprese sono entità molto semplici in questo modello. Come per i

nozioni generalmente accettate. Forse il caso più sorprendente è quello della dimostrazione dell'impossibilità di funzioni di scelta sociale in circostanze di scelta poco complesse (Arrow 1951; McKelvey 1976; Schofield 1985). La singolarità di questa scoperta sta (probabilmente) non nel fatto che non vi sia un legame necessario fra le preferenze collettive e i risultati delle scelte sociali, ma che il legame non sia così ovvio (cioè semplice) come molti avevano pensato/sperato che fosse.

(21) Infatti, noi utilizziamo un concetto molto forte di razionalità: ipotizziamo che gli individui abbiano un comportamento strettamente egoista. Cioè, l'utilità deriva unicamente dal consumo personale. Sarebbero possibili diverse ipotesi, ma, per gli scopi di questo articolo, queste aggiungerebbero notevole complessità senza portare sostanziali benefici.

(22) Questa sarà la base per la distinzione che faremo fra breve e lungo periodo. Cioè il lungo periodo è definito come quello in cui tutti i fattori sono mobili fra i settori.

consumatori, si assume che esse siano economicamente razionali, dove per razionalità si intende l'obiettivo di massimizzazione del profitto. Ogni impresa è caratterizzata da una funzione di produzione che specifica come il lavoro e il capitale possano essere combinati nella produzione di X o Y. In particolare, ipotizziamo che la produzione in ogni industria sia caratterizzata da rendimenti di scala costanti, e che i fattori diano rendimenti positivi ma decrescenti<sup>23</sup>. Eviteremo complicazioni non necessarie riguardo la specializzazione ipotizzando che vi sia sempre un certo ammontare di produzione di ciascuno dei due beni. Infine, ipotizziamo che le imprese di ogni industria producano con la stessa funzione di produzione, ma che la produzione di Y sia a più alta intensità di capitale relativamente a quella di X a qualsiasi prezzo relativo dei prodotti<sup>24</sup>.

Infine, veniamo alle nostre principali ipotesi istituzionali. Ipotizziamo che vi siano nell'economia un sistema completo di diritti di proprietà, un sistema completo di mercati per i beni e per i fattori di produzione, e che tutti i mercati siano caratterizzati da concorrenza perfetta. Riguardo allo stato, assumiamo che le sue scelte siano una funzione del saldo delle domande politiche effettive. Questo sarà, come si vedrà, un modello di *lobbying*, non un modello elettorale. Semplifichiamo quindi ulteriormente l'analisi, ipotizzando che lo stato posseda un singolo strumento di politica: la possibilità di cambiare il prezzo relativo dei prodotti con una qualche combinazione di tasse e/o sussidi<sup>25</sup>.

Siamo ora pronti a procedere con lo sviluppo del modello. Innanzitutto, sviluppiamo in dettaglio il nostro modello dell'economia, con particolare riguardo agli effetti dell'intervento statale sul rendimento dei fattori nel breve e nel lungo periodo. Questo approccio risulta dal fatto che, date le nostre ipotesi sugli individui, gli effetti redistributivi dell'intervento governativo operano attraverso gli effetti che esso ha sul rendimento dei fattori. Inoltre, l'orizzonte temporale rilevante influenzerà

(23) Più formalmente, ipotizziamo che le funzioni di produzione siano lineari omogenee, doppiamente differenziabili, e strettamente quasi-concave, con derivate prime positive.

(24) Quest'ipotesi significa che il rapporto K/L nella produzione di Y è sempre maggiore del rapporto K/L nella produzione di X.

(25) Adottiamo l'ipotesi standard, per cui la politica di tassa con sussidio è tale da non avere effetti sugli incentivi politici o economici eccetto l'effetto diretto sul prezzo relativo dei prodotti.

Date le nostre ipotesi tecnologiche ed istituzionali, la limitazione dell'intervento al livello dei prezzi non è così semplificatrice come potrebbe sembrare. Infatti, con rendimenti costanti di scala e concorrenza perfetta, risulta esservi una equivalenza diretta fra interventi sulla quantità e interventi sui prezzi. Se l'analisi permettesse un ruolo maggiormente attivo dello stato, o di qualche altro imprenditore politico, la limitazione ad un singolo strumento di intervento avrebbe comportato una semplificazione molto più significativa.

l'organizzazione degli interessi attraverso le opportunità di aggiustamento ai cambiamenti di politica nel breve e nel lungo periodo. A quel punto verranno introdotti nell'analisi i costi relativi all'esercitare pressioni per influenzare l'azione statale. L'opportunità di intraprendere una attività politica (che produca un qualche beneficio economico diretto) ad un costo positivo, implica che gli individui economicamente razionali allocheranno le loro risorse fra l'attività politica ed economica (cioè fra la produzione di beni e l'attività lobbistica di influenza sulla politica governativa)<sup>26</sup>.

Uno dei risultati fondamentali descritti in questo articolo è che, una volta che i costi dell'attività di *lobby* siano introdotti nel modello, la forma istituzionale attraverso cui si esplica l'attività statale ha un effetto sull'organizzazione dell'attività lobbistica e, quindi, sul suo livello. L'intuizione che sta dietro tale risultato è abbastanza chiara. Supponiamo di distinguere, come nella discussione sull'effetto Lowi presentata in precedenza, fra delega sotto una regola generale e delega con discrezione (o, più precisamente, concessioni dirette). Nel primo caso il risultato dell'azione dello stato è in termini generali come un bene pubblico, in quanto si applica nella stessa forma a tutti i membri di una data classe, mentre nel secondo caso è sempre in termini generali come un bene privato. Di conseguenza, non solo si manifesterà una tendenza a sottoprodurre il bene pubblico sotto una logica di azione collettiva standard, ma l'opposizione si formerà in maniera più coerente nel caso di beni pubblici che nel caso dei beni privati.

#### 4. Il modello di base dell'economia

In questa sezione presentiamo in maggior dettaglio il nostro modello dell'economia. Come accennato, si tratta di un modello di equilibrio generale, a due settori e due fattori produttivi<sup>27</sup>. Un obiettivo di questa sezione è quello di introdurre un metodo di rappresentazione grafica

(26) Bhagwati (1982), facendo questa distinzione, si riferisce ad attività di profitto "direttamente produttive" ed attività "direttamente improduttive".

(27) Questa struttura è standard nella teoria del commercio internazionale e nella maggior parte di quella della finanza pubblica. I teorici del commercio si riferiscono generalmente alla versione di lungo periodo del modello come al modello Heckscher-Ohlin-Samuelson (H-O-S), ed alla versione di breve periodo come al modello a fattori specifici o modello di Ricardo Viner (R-V). Questi due modelli sono analizzati a fondo nella letteratura teorica del commercio internazionale. Per una presentazione di base di questi modelli (sia matematica che grafica), e delle loro implicazioni per la teoria del commercio internazionale si veda l'appendice A di Ethier (1988). Per una rassegna più dettagliata di questi modelli di commercio internazionale si veda Jones e Neary (1984). Per le applicazioni alla finanza pubblica si veda McClure (1971a,b, 1975).

della nostra semplice economia sia per il breve che per il lungo periodo. Con questo metodo potremo trattare, nella sezione successiva, gli effetti sul reddito reale di una variazione di prezzo nell'economia, causata dal processo politico (si ipotizza quindi che la variazione di prezzo sia il "risultato" del processo politico). Analizziamo unicamente la versione semplice a due settori di questo modello dal momento che i risultati possono essere rappresentati graficamente; gli effetti importanti dei risultati politici (variazioni di prezzo) sono in ogni caso estendibili a qualsiasi numero di beni.

Date le nostre ipotesi, la massimizzazione del profitto condurrà al risultato che un'industria impiegherà ogni fattore di produzione fino al punto in cui il ricavo generato dal prodotto addizionale eguaglia il costo dei fattori. Cioè, ogni fattore sarà impiegato fino a che il valore del suo prodotto marginale (il prezzo del prodotto moltiplicato per la produttività marginale del fattore) sia uguale al suo costo (remunerazione del fattore). Bisogna ricordare che nel breve periodo si assume che il lavoro (L) sia perfettamente mobile fra le industrie mentre il capitale (K) è perfettamente immobile e quindi "specifico" ad ogni industria. Nel lungo periodo anche il capitale è perfettamente mobile. Poiché il lavoro è perfettamente mobile nel breve periodo, esso si sposterà fra le due industrie finché la sua remunerazione,  $w$ , sia la medesima in ogni industria. Nel breve periodo, poiché il capitale è immobile le sue remunerazioni nelle due industrie,  $r_x$  e  $r_y$ , possono differire. Queste condizioni di equilibrio di breve periodo sono così riassunte:

$$V_x = w \quad (1.1)$$

$$V_y = w \quad (1.2)$$

$$R_x = r_x \quad (1.3)$$

$$R_y = r_y \quad (1.4)$$

Dove  $V_x$ ,  $V_y$ ,  $R_x$ , e  $R_y$  sono i valori delle produttività marginali del lavoro e del capitale (rispettivamente) in ogni industria. Nel lungo periodo, il capitale sarà mobile, e quindi si sposterà fra le industrie finché le sue remunerazioni saranno uguali:

$$r_x = r_y \quad (1.5)$$

#### *4.1. Equilibrio del mercato del lavoro*

Graficamente, possiamo rappresentare l'equilibrio di breve periodo nel mercato del lavoro (dove il lavoro si sposta fra le industrie finché la

sua remunerazione non sarà uguale come nelle equazioni 1.1 e 1.2 di sopra) come nella figura 3.

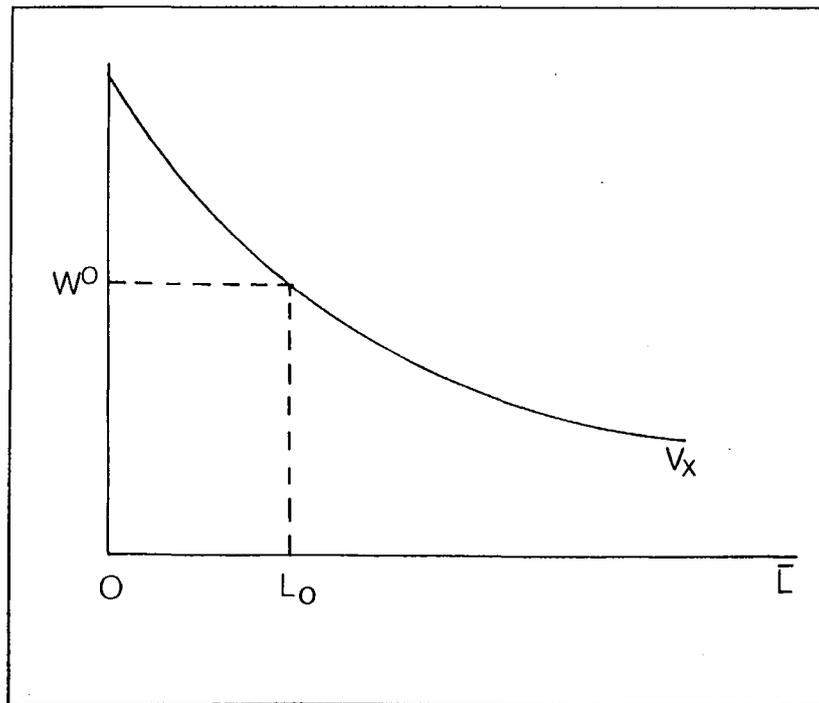


Fig. 3

Il valore della produttività marginale nell'industria X ad ogni livello di occupazione è rappresentato dall'altezza della curva  $V_x$ . Per ogni dato costo del fattore lavoro,  $w$ , una industria che massimizza i profitti, impiegherà il lavoro fino a che l'altezza della curva  $V_x$  eguagli il suo costo. Per esempio, se il costo del lavoro è  $w^0$ , l'occupazione nell'industria X sarà  $L^0$ . Indicando con  $L$  l'ammontare totale di lavoro nell'economia, la piena occupazione richiede che il lavoro non impiegato nell'industria X sia impiegato nell'industria Y. La distanza  $(L - L^0)$  sarà uguale quindi all'occupazione nell'industria Y. Nella figura 4, abbiamo aggiunto la curva del valore della produttività marginale del lavoro nell'industria Y, usando  $L$  come punto di origine e considerando i movimenti verso sinistra come incrementi dell'occupazione nell'industria Y.

Se il costo del lavoro fosse  $w^0$ , allora la distanza  $L_a$  sarà il livello di occupazione di massimo profitto per l'industria X, mentre  $(L - L_b)$  sarà il livello di occupazione di massimo profitto dell'industria Y. La distanza  $(L_b - L_a)$  rappresenterà quindi la disoccupazione al salario  $w^0$ , e poiché questa è maggiore di zero vi sarà una pressione al ribasso sul salario. Similmente, dato un salario di  $w^1$  risulterà una carenza di lavoro  $(L_d - L_c)$ , e quindi una pressione al rialzo sui salari. Il valore di  $w$  all'intersezione delle curve  $V_x$  e  $V_y$ ,  $w^*$ , rappresenta quindi l'unico livello di

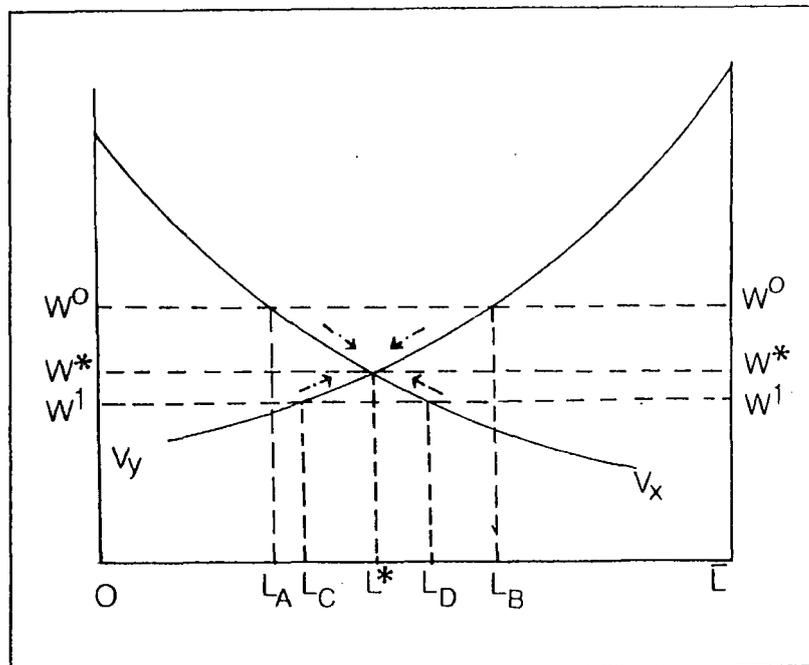


Fig. 4

remunerazione del lavoro che comporti piena occupazione sotto la condizione di massimizzazione del profitto. A tale livello di equilibrio, l'industria X impiegherà  $L^*$  unità di lavoro e l'industria Y ( $L-L^*$ ) unità di lavoro<sup>28</sup>.

Se si ipotizza che la produzione dell'industria sia zero, con zero unità di lavoro impiegate, allora l'area sottostante la curva del prodotto marginale in valore eguaglia i ricavi totali di quell'industria. Inoltre, dal momento che l'ipotesi di concorrenza perfetta assicura che il ricavo totale dell'industria sia uguale all'ammontare di pagamenti dovuti ai due fattori di produzione<sup>29</sup>,  $wL + rK$ , e l'area del rettangolo al di sotto del salario di equilibrio è uguale alla remunerazione totale del lavoro,  $wL$ , allora l'area al di sotto della curva del prodotto marginale in valore e sopra il salario rappresenta la remunerazione totale del capitale,  $rK$ . Queste aree vengono mostrate nella figura 5 per tutte e due le industrie.

#### 4.2. Remunerazione dei fattori nel breve periodo

Per descrivere graficamente le remunerazioni di equilibrio del fattore immobile nel breve periodo (e non i loro pagamenti totali)<sup>30</sup>, utilizze

(28) Si noti che l'ipotesi di funzioni di produzione quasi concave fornisce il risultato che tutte e due le curve del prodotto marginale in valore abbiano pendenza negativa, fatto che assicura un'unica allocazione di equilibrio del lavoro fra le due industrie.

(29) Si noti che anche se i profitti economici sotto l'ipotesi di concorrenza perfetta sono nulli,  $rK$  può ancora rappresentare i profitti dell'imprenditore (profitti contabili non economici).

(30) Si vedano le equazioni 1.3 e 1.4 sopra.

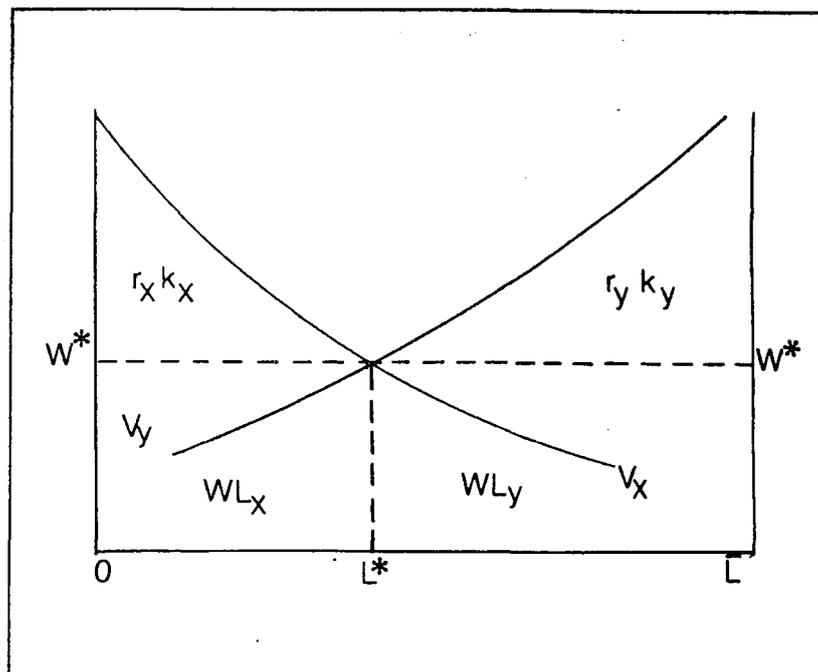


Fig. 5

remo il fatto che l'ipotesi di concorrenza perfetta in tutti i mercati implica che il prezzo del prodotto dell'industria sia sempre uguale al suo costo unitario di produzione,. Concentrandoci per il momento sull'industria X, questo fatto può essere rappresentato algebricamente come segue:

$$P_x = (L_x/X) w + (K_x/X) r_x \quad (2)$$

A causa dell'ulteriore assunzione di funzioni di produzione a rendimenti costanti (lineari omogenee) in tutte le industrie, i rapporti fra fattori e prodotto (che rappresentano le unità di lavoro e di capitale necessarie per unità di prodotto) sono indipendenti dal livello di produzione in ogni industria (dalla definizione di rendimenti di scala costanti), e saranno quindi funzione di  $w$  e  $r_x$  soltanto. Per ogni dato prezzo del prodotto (e dunque per ogni dato costo unitario di produzione) ci sarà quindi una relazione funzionale fra  $w$  e  $r_x$  compatibile con un livello di profitti pari a zero. Inoltre, questa relazione dipenderà unicamente dalla tecnologia dell'industria e non sarà influenzata dalla mobilità dei fattori fra le industrie<sup>31</sup>. Per un dato prezzo del prodotto nell'industria X, possiamo trovare le possibili combinazioni di  $w$  e  $r_x$  compatibili con un

(31) Questa relazione fra prezzi dei fattori e tecnologia dell'industria ad un dato livello di produzione, sotto l'ipotesi di concorrenza perfetta e massimizzazione dei profitti, è un risultato fondamentale della teoria della produzione in microeconomia. Informazioni aggiuntive su questo punto possono essere trovate in qualsiasi testo di microeconomia di livello intermedio.

livello dei profitti pari a zero (e che quindi riflettono un uso efficiente degli *inputs* di fattori per ogni dato costo di produzione). Ci si riferisce generalmente alla curva che ne risulta, che chiameremo  $C_x$ , come alla curva dell'isocosto per l'industria X. Allo stesso modo, possiamo derivare la curva dell'isocosto per l'industria Y,  $C_y$ . Tutte e due le curve, per ogni dato livello dei prezzi dei prodotti, sono visualizzate nella figura 6.

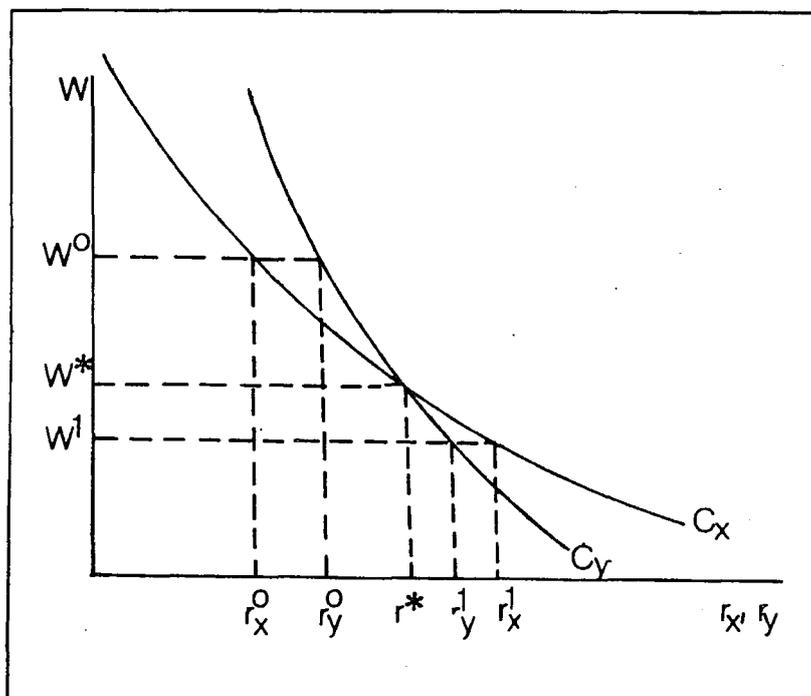


Fig. 6

Si noti che una semplice elaborazione della equazione (2) precedente, mostrerà che il valore assoluto della pendenza di ciascuna delle due curve in ogni punto, sarà uguale al rapporto di equilibrio fra capitale e lavoro per ogni industria<sup>32</sup>. Una volta che la remunerazione del lavoro,  $w$ , sia stata determinata sul mercato del lavoro (come nel diagramma del valore della produttività marginale nella figura 4, le curve dell'isocosto della figura 6 determineranno i valori di equilibrio di breve periodo della remunerazione del capitale in ogni industria,  $r_x$  e  $r_y$ , completando la nostra descrizione di breve periodo dell'economia. Nella figura 7 mostriamo insieme i diagrammi del mercato del lavoro e delle curve di isocosto;  $w^0$ ,  $r_x^0$ , e  $r_y^0$  rappresentano i valori di equilibrio di breve periodo delle remunerazioni del lavoro e dei due fattori "specifici"

(32) Quindi la nostra ipotesi che Y è un bene a maggiore intensità di capitale relativamente a X, si riflette nel fatto che nella figura 6  $C_y$  ha una pendenza maggiore di  $C_x$ .

(capitale), per ogni paio di prezzi dei prodotti e per ogni valore delle curve del prodotto marginale.

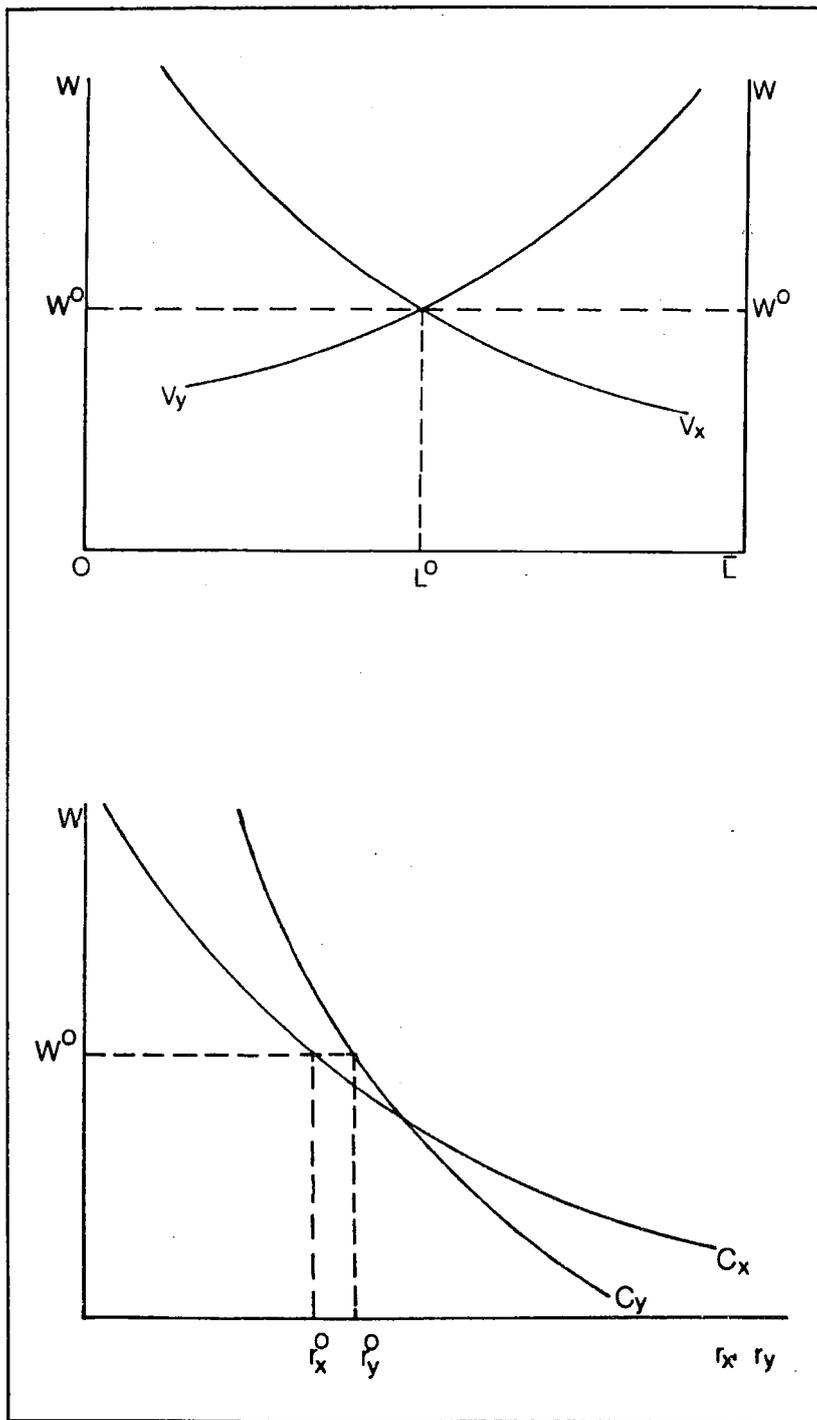


Fig. 7

#### 4.3. Remunerazione dei fattori nel lungo periodo

Nel lungo periodo il capitale è anch'esso mobile fra le industrie e sarà

impiegato nell'industria che offrirà la più alta remunerazione (l'industria X se  $r_x > r_y$ , o l'industria Y se  $r_y > r_x$ ). Non appena il capitale si dirigerà verso (o fuoruscirà da) un'industria, la sua produttività marginale diminuirà (aumenterà), riducendo (aumentando) la sua remunerazione in quell'industria. Ciò continuerà fino a che le remunerazioni nelle due industrie non saranno uguali, fatto che eliminerà ogni incentivo ad ulteriori movimenti<sup>33</sup>. Inoltre, quando nuovo capitale entrerà in (uscirà da) un'industria, la produttività marginale del lavoro in quell'industria aumenterà (diminuirà). Ciò provocherà un movimento del fattore lavoro, fino a che le remunerazioni del lavoro non saranno nuovamente uguali nelle due industrie<sup>34</sup>. Quindi si giungerà ad un'unica combinazione delle remunerazioni del lavoro e del capitale in tutte e due le industrie, che rappresenta appunto l'equilibrio di lungo periodo dell'economia. Per illustrare questo processo di aggiustamento, supponiamo che l'economia si trovi inizialmente nella situazione di equilibrio di breve periodo al punto di intersezione fra le curve  $V^{\circ}x$  e  $V^{\circ}y$  nella figura 8.

Le remunerazioni di equilibrio dei fattori nel breve periodo e l'allocatione del lavoro fra le due industrie possono essere osservate nel diagramma e sono rappresentate dal suffisso  $^{\circ}$ . Poiché la remunerazione del capitale nell'industria Y è maggiore che nell'industria X, il capitale si sposterà nel lungo periodo dall'industria X alla Y. Quando ciò avviene, la curva della produttività marginale del lavoro in valore si sposterà verso il basso poiché il lavoro diventa meno produttivo con meno capitale, mentre la curva della produttività marginale del lavoro in valore nell'industria Y si sposterà verso l'alto poiché il lavoro nell'industria Y diventa più produttivo con maggior capitale. L'intersezione fra  $V_x$  e  $V_y$  nel lungo periodo sarà determinata dalla tecnologia disponibile nelle due industrie, e avverrà allo stesso livello  $w^*$  a cui si intersecano le curve di isocosto sul lato destro del diagramma, cioè ad un livello di remunerazione di equilibrio di lungo periodo del capitale pari a  $r^*$ <sup>35</sup>.

(33) Si veda l'equazione 1.5 precedente, per la definizione di questa condizione di equilibrio. Neary (1978) ci offre un'analisi ammirevolmente chiara del processo di aggiustamento utilizzato in questo paragrafo.

(34) Si noti nuovamente che l'ipotesi di funzione di produzione quasi-concava è importante perché garantisce che le curve di isocosto si intersechino solo una volta, e che quindi vi sia una sola combinazione delle remunerazioni dei fattori,  $w^*$  e  $r^*$ , per cui le remunerazioni dei fattori sono uguali in ambedue le industrie.

(35) Si noti l'importanza del fatto che le curve di isocosto per ogni industria dipendano unicamente dalla tecnologia dell'industria, e che quindi non vengano influenzate dalle variazioni dei fattori di produzione.

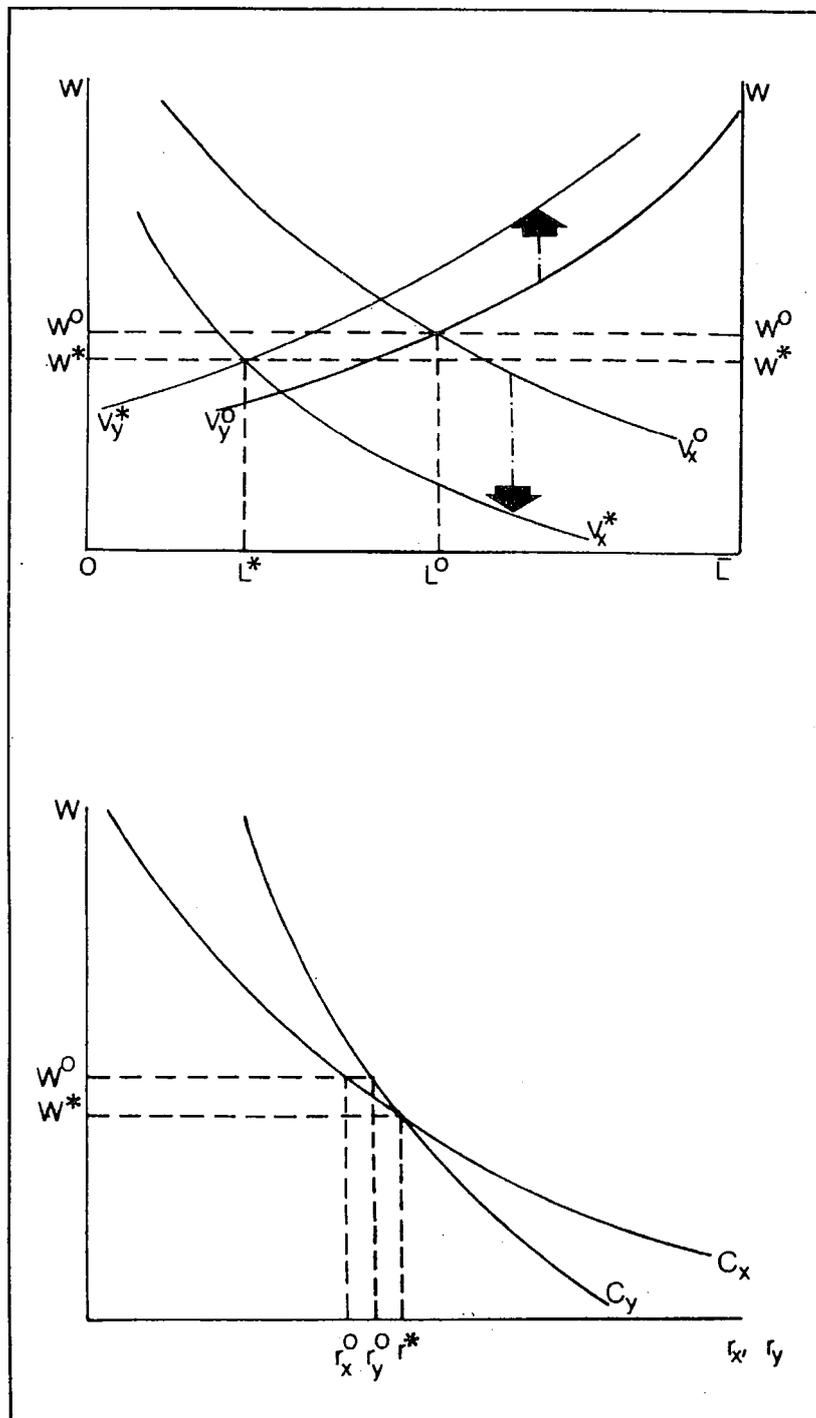


Fig. 8

#### 4.4. Caratterizzazione della razionalità politico-economica degli individui

Poiché abbiamo ipotizzato che le preferenze degli individui circa i risultati delle politiche governative si basino unicamente sull'impatto che queste hanno sul loro benessere economico, dobbiamo ora meglio

descrivere i possibili effetti sul benessere economico dei diversi risultati delle politiche. Nel nostro semplice modello gli individui attuano solo due tipi di comportamento: consumano i beni e vendono i servizi dei fattori di produzione. Quindi, possiamo identificare gli agenti in base alle loro preferenze rispetto ai beni di consumo X e Y, ed in base al loro possesso di K o L <sup>\*36</sup>. Dal momento che gli individui acquistano beni e servizi a determinati livelli dei prezzi,  $P_x$  e  $P_y$ , sotto il vincolo di un dato ammontare di reddito, I (che deriva dal possesso dei fattori produttivi), possiamo ipotizzare che le preferenze di ognuno di essi rispetto a differenti livelli dei prezzi e livelli di reddito, possano essere rappresentate da una funzione in termini reali del tipo  $U(P_x, P_y, I)$ . Questa funzione di benessere (o utilità) “indiretta” rifletterà una relazione inversa fra benessere individuale e livello dei prezzi in ciascuna industria, e una relazione diretta fra benessere e livello del reddito<sup>37</sup>.

Inoltre, è chiaro che se il reddito di un individuo aumenta di una percentuale maggiore del livello dei prezzi in ciascuna delle due industrie, il reddito reale e quindi il benessere dell'individuo, misurato dalla funzione “indiretta” di benessere, aumenterà<sup>38</sup>. Contrassegnando con un “cappello” (^) gli incrementi percentuali, ciò comporta che l'individuo sosterrà qualsiasi politica governativa che farà crescere il proprio reddito in misura maggiore del livello dei prezzi in ciascuna industria:  $I^{\wedge} > P^{\wedge}_x$  e  $I^{\wedge} > P^{\wedge}_y$ . Se una politica governativa facesse crescere il reddito di una percentuale maggiore del livello dei prezzi di una industria ma non dell'altra, allora le preferenze dell'individuo riguardo quella politica sarebbero ambigue. In particolare, che l'individuo appoggi o meno quella politica dipenderà dal suo modello di consumo. Ad esempio, se egli consuma poco Y, allora il fatto che  $P^{\wedge}_y > I^{\wedge}$  comporterà una perdita di benessere piccola relativamente all'aumento di utilità derivante dal fatto che  $I^{\wedge} > P^{\wedge}_x$ <sup>39</sup>.

Per semplificare la determinazione del livello di reddito individuale (che dipende unicamente dal possesso di fattori produttivi e quindi dalla

(36) Poiché si ipotizzerà che il capitale sia immobile nel breve periodo, risulta importante notare quale industria impieghi una unità di capitale.

(37) Questa è chiamata funzione di utilità “indiretta” in microeconomia, poiché si ipotizza che le preferenze individuali non si basino direttamente sui prezzi e sul livello di reddito ma solo sul consumo dei beni. Per una data serie di preferenze su beni e servizi, l'utilità (benessere) di un individuo dipenderà quindi indirettamente dal suo/a livello di reddito e dai livelli dei prezzi di tutti i beni nell'economia.

(38) Ciò deriva dal fatto che se il reddito reale è aumentato, è aumentato il potere di acquisto dell'individuo nel senso che i precedenti acquisti di beni sono ancora possibili, e nello stesso tempo sono possibili anche acquisti che prima non lo erano.

(39) Questo problema si imbatte con gli effetti di una variazione del prezzo relativo nel nostro modello (il modello a fattori specifici). Per un'analisi ed una parziale soluzione di questo problema, detto “ambiguità neoclassica”, si vedano Ruffin e Jones (1977).

remunerazione di questi), adottiamo l'ipotesi che questo derivi unicamente dal possesso di una unità di  $K$  o  $L$  <sup>40</sup>. Inoltre, ogni individuo possiede capitale solo in un'industria alla volta. Quindi possiamo distinguere nel breve periodo fra un possessore di capitale nell'impresa  $X$ , un possessore di capitale nell'industria  $Y$ , e un possessore di servizi da lavoro. La funzione indiretta di utilità individuale potrà quindi avere una delle seguenti forme:  $U(P_x, P_y, r_x K)$ ,  $U(P_x, P_y, r_y K)$  o  $U(P_x, P_y, wL)$ <sup>41</sup>. Inoltre, il reddito varierà per ciascuno di questi tre individui solo tramite variazioni delle remunerazioni dei fattori:  $\hat{I} = r^x$ ,  $\hat{I} = r^y$ , o  $\hat{I} = w$  rispettivamente.

Per riassumere la visione neoclassica di una decisione individuale, se una politica governativa accresce la remunerazione di un fattore di un ammontare proporzionalmente maggiore del livello dei prezzi in ambedue le industrie (o riduce la remunerazione proporzionalmente meno), allora i possessori di quel fattore miglioreranno senza dubbio la loro posizione. Al contrario, se la remunerazione del fattore aumenta proporzionalmente meno (o si riduce proporzionalmente di più), allora i possessori del fattore vedranno senza dubbio peggiorata la loro posizione. Infine, se la remunerazione del fattore aumenta proporzionalmente di più del livello del prezzo di un'industria ma meno che del livello del prezzo dell'altra, allora il possessore di quel fattore potrà vedere peggiorata o migliorata la propria posizione, a seconda del suo consumo dei due beni.

## 5. Effetti di variazioni dei prezzi nel breve e nel lungo periodo

Per esaminare gli effetti economici dei risultati delle politiche sugli individui, faremo l'ipotesi che queste influenzino solo i prezzi nell'economia, e non direttamente il benessere individuale. Siamo quindi interessati agli effetti di una variazione esogena del livello dei prezzi in un'industria, sulla distribuzione del reddito reale nella nostra economia. Mostriamo che esistono due distinti effetti sul reddito reale nel nostro modello, e quindi, due distinti effetti sul benessere individuale, derivanti

(40) Anche se questa ipotesi viene adottata principalmente per convenienza, la sua importanza risiede nel fatto che non abbiamo la complicazione di individui che possano, a seconda del risultato delle politiche governative, simultaneamente trarre un guadagno dal possesso di un fattore di produzione, e subire una perdita a causa del possesso dell'altro. Per la stessa ragione ipotizzeremo che il capitale di un individuo venga impiegato solo in un'industria. Per la presentazione di un modello in cui individui similmente definiti possono possedere ambedue i tipi di fattori di produzione, si veda Mayer (1984).

(41) Si noti che qui  $K$  e  $L$  si riferiscono solo ad una unità di capitale e lavoro rispettivamente, e non al totale dell'industria.

da una variazione dei prezzi: un effetto di breve ed uno di lungo periodo. In particolare, una variazione dei prezzi avrà un impatto sulla renumera- zione dei fattori (e quindi sul benessere individuale) a livello di industria nel breve periodo, ma avrà un impatto sul livello di impiego dei fattori in tutte le industrie nel lungo periodo.

Data la nostra caratterizzazione della razionalità economico-politica fornita nella precedente sezione, la distinzione fra effetti di breve e di lungo periodo ha un'interessante implicazione riguardo la formazione di gruppi di interesse. Ipotizzando che vi siano molte più industrie che fattori produttivi<sup>42</sup>, quando l'orizzonte temporale delle scelte politiche è corto, i vantaggi di una partecipazione al processo politico ricadranno sui possessori dei fattori immobili di un'industria a spese dei possessori di fattori immobili delle altre. Ci attenderemo quindi, come per le arene distributive di Lowi, un'azione politica a vantaggio di gruppi d'interesse relativamente piccoli, e specifici a determinate industrie. Tuttavia, quando l'orizzonte temporale delle scelte politiche è lungo, anche quan- do una politica faccia aumentare il livello dei prezzi in una singola industria, i benefici della partecipazione politica ricadranno su di un singolo fattore, influenzando i prezzi di tutte le industrie. Cioè, nel caso di due fattori, o i possessori di lavoro si avvantaggeranno a spese dei possessori di capitale, o i possessori di capitale si avvantaggeranno a spese dei possessori di lavoro. Quindi, come per le arene redistributive di Lowi, si avrà una formazione di gruppi di interesse basati sul possesso di un fattore, trasversali alle industrie.

### *5.1. Effetti di breve periodo*

Supponiamo che lo stato agisca in modo da far crescere il prezzo del prodotto dell'industria X<sup>43</sup>. Poiché il valore del prodotto marginale di un fattore è uguale al prezzo del prodotto moltiplicato la produttività marginale (che non varia al variare del prezzo), la curva  $V_x$  si sposterà

(42) Come suggerisce questa condizione, questi risultati avrebbero un'importanza molto maggiore in un modello più "realistico", cioè uno che fosse caratterizzato da dimensioni maggiori del 2x2 adottato qui. Anche se non si tratta di un'opinione universalmente accettata, siamo propensi a ritenere che nel lungo periodo le industrie siano più numerose dei fattori di produzione (probabilmente di molto). Cioè, non ci sembra una semplificazione troppo radicale supporre che i fattori di base possano essere ridotti a: terra, lavoro, capitale, ed eventualmente capitale umano; mentre il numero delle industrie può solo essere considerato enorme.

(43) Si noti che potremmo esprimere l'analisi seguente in unità di uno dei due beni. In questo caso, un aumento del prezzo relativo di un bene rappresenterebbe o un aumento del prezzo in dollari di quel bene, o una riduzione del prezzo in dollari dell'altro, o una combinazione di queste due.

verso l'alto proporzionalmente alla sua altezza iniziale (la curva  $V_y$  rimarrà ovviamente invariata). Poiché la curva di isocosto rappresenta un livello di profitti pari a zero con rendimenti costanti di scala, la curva  $C_x$  si sposterà verso l'esterno proporzionalmente alla sua distanza dall'origine ( $C_y$  ugualmente rimarrà invariata). Un esempio di questi spostamenti viene rappresentato nella figura 9.

Se  $V_x$  aumenta a  $V'_x$  e  $C_x$  a  $C'_x$ , il salario di equilibrio aumenterà da  $w^*$  a  $w^1$ , come si può vedere nel diagramma a sinistra che rappresenta il mercato del lavoro, mentre le remunerazioni dei due fattori immobili saranno  $r_x^1$  e  $r_y^1$ , come si nota dalle curve di isocosto del diagramma a destra. Si noti che le remunerazioni sia del lavoro che del capitale dell'industria X aumenteranno, mentre la remunerazione del capitale nell'industria Y diminuirà.

Fino a questo punto l'analisi è stata condotta in termini nominali, ma come si è detto nella precedente sezione, per analizzare le implicazioni in termini di benessere di una variazione dei prezzi sul possessore dei fattori, dobbiamo considerare le variazioni (percentuali) proporzionali. Possiamo iniziare con la parte sinistra della figura 9, notando che l'incremento proporzionale nel livello del prezzo nell'industria X sposta la curva  $V_x$  verso l'alto proporzionalmente alla sua altezza. Quindi, al livello corrente di occupazione,  $L^*$ ,  $P^x$  sarà uguale alla distanza fra  $V_x$  e  $V'_x$ , diviso l'altezza di  $V_x$ . Il salario aumenterà da  $w^*$  a  $w^1$ , e  $w^1$  sarà uguale alla differenza fra  $w^1$  e  $w^*$ , diviso  $w^*$ . Possiamo vedere che dal momento che  $w^*$  è uguale all'altezza di  $V_x$  a  $L^*$ , il salario è cresciuto proporzionalmente meno del prezzo nell'industria X<sup>44</sup>. Se a ciò aggiungiamo la ovvia osservazione che  $r_y$  diminuisce, come si può vedere nella parte destra della figura 9, risulteranno valide le seguenti disuguaglianze:

$$P^x > w^1 > P^y (=0) > r^y$$

Infine, di nuovo dalla parte destra della figura 9, possiamo osservare che  $r_x$  aumenta più che  $P_x$ . Poiché la curva  $C_x$  si sposta verso l'esterno proporzionalmente alla variazione di prezzo nell'industria X, lungo il

(44) L'intuizione economica che sta dietro questa relazione è abbastanza ovvia. Se sia  $L$  che  $K$  fossero fissi nel breve periodo, un aumento del prezzo di X farebbe crescere le remunerazioni dei due fattori nella stessa proporzione (date le ipotesi di omogeneità lineare della funzione di produzione e di concorrenza perfetta).  $L$ , tuttavia, è mobile nel breve periodo, cosicché l'incipiente aumento di salario nell'industria X, lo fa muovere da Y a X fino a che il mercato del lavoro non sia nuovamente in equilibrio – ad un salario la cui variazione proporzionale è intermedia rispetto alle variazioni di  $P_x$  e  $P_y$ .

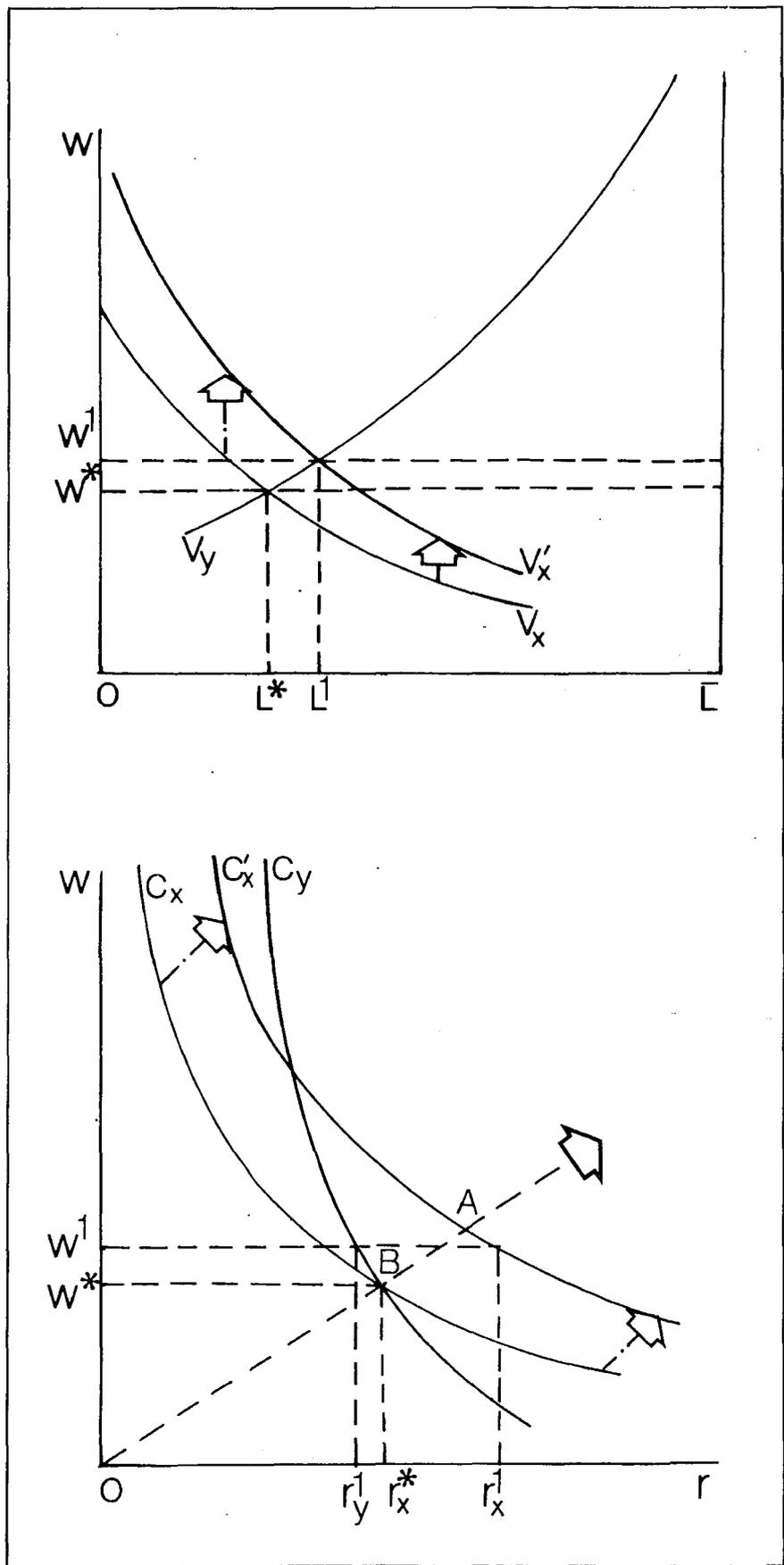


Fig. 9

raggio che parte dall'origine, la variazione proporzionale di  $P_x$  sarà uguale al rapporto  $AB/OB$ . Quindi, tracciando una perpendicolare da  $A$  all'asse  $r$ , potremo trovare il nuovo livello di remunerazione del capitale nell'industria  $X$ , il cui aumento proporzionale sia identico a quello della variazione del prezzo  $P_x$ . Tuttavia, come si nota, la nuova remunerazione  $r^1_x$  è maggiore. Quindi il nostro risultato completo è: <sup>45</sup>

$$r^1_x > P^1_x > w^1 > P^1_y > r^1_y$$

Cioè, quando il governo causa un aumento nel prezzo relativo di un bene ( $X$ ), il fattore "specifico" a quella industria trae senza dubbio dei benefici (cioè vede accrescere indubbiamente il proprio benessere); il fattore specifico all'altro settore ( $Y$ ) subisce senza dubbio una perdita; e l'effetto sul benessere del fattore mobile dipende dalla combinazione nel consumo dei due beni dei possessori del fattore. La estensione ai casi di politiche che causino una crescita del prezzo relativo di  $Y$  o diminuiscano il prezzo relativo di  $X$  è ovvia e può essere lasciata come esercizio al lettore interessato. Il punto importante è che il risultato rende chiaro quali saranno le preferenze degli individui rispetto a politiche che abbiano un effetto sul prezzo relativo dei prodotti.

Quando le politiche sono tali che comportano un limitato orizzonte temporale nelle scelte politiche, i vantaggi di una partecipazione attiva al processo politico andranno ai possessori di un fattore immobile di un'industria, a spese dei possessori di fattori immobili nelle altre industrie<sup>46</sup>. Ci aspetteremo quindi, come nel caso delle arene distributive di Lowi, che si creino gruppi di interesse relativamente piccoli su questioni politiche di tal genere, che hanno cioè un impatto su una singola industria, e che questi siano formati dai possessori di capitale specifico a quella

(45) Anche l'intuizione economica che sta dietro a questo risultato è abbastanza ovvia. Con profitti pari a zero, i benefici di un aumento del prezzo nell'industria devono essere distribuiti, nella forma di più alte remunerazioni, ai due fattori di produzione. Poiché l'aumento proporzionale della remunerazione del lavoro è minore dell'aumento del livello del prezzo, l'aumento della remunerazione del capitale deve essere maggiore. Inoltre, poiché la remunerazione del lavoro cresce in ambedue le industrie, e non vi è variazione del livello del prezzo nell'industria  $Y$ , la remunerazione del capitale in quell'industria deve ridursi.

(46) Si può sostenere che l'orizzonte temporale delle scelte politiche debba essere trattato come un parametro che varia a seconda delle diverse comunità. Se l'orizzonte temporale di una comunità fosse funzione, ad esempio, della durata media del governo, potremmo utilizzare questo risultato in un'analisi comparativa fra paesi sull'effetto Salisbury. L'ipotesi sarebbe che il conflitto in paesi con stati storicamente stabili (ad esempio monarchie ereditarie stabili) dovrebbero essere più probabilmente caratterizzati da conflitti basati sul possesso dei fattori (cioè fra classi), mentre in paesi con organizzazioni statali instabili (o stati ad instabilità istituzionalizzata) dovrebbero essere caratterizzati da conflitti fra piccoli gruppi di interesse.

industria. Per quanto riguarda il fattore mobile, quei possessori del fattore mobile che hanno spiccate preferenze (o nessuna preferenza) verso i beni e servizi dell'industria interessata, tenderanno ad appoggiare le azioni del governo che accrescano (riducano) il livello del prezzo in quell'industria.

### 5.2. Effetti di lungo periodo

Gli effetti di lungo periodo di una variazione di prezzo, possono anch'essi essere mostrati utilizzando due diagrammi simili. Supponiamo che la politica generi un aumento del prezzo relativo di Y, come nella figura 10-1.

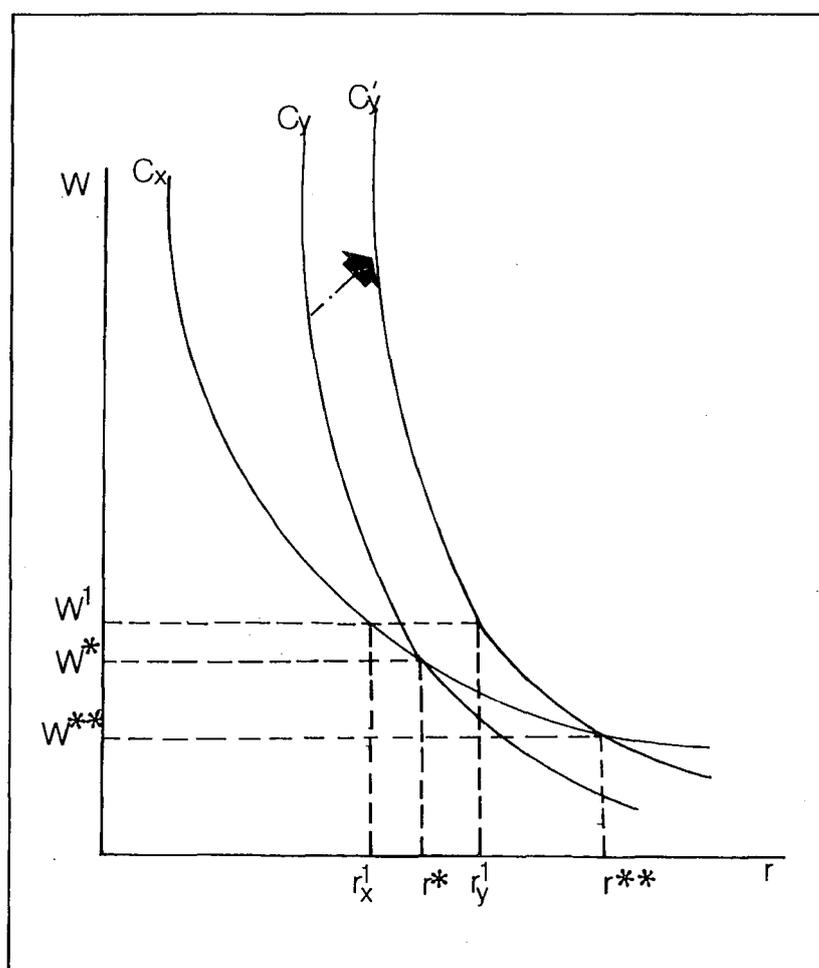


Fig. 10-1

Mentre nel breve periodo la remunerazione del capitale cresce nell'industria Y e decresce nell'industria X, col passare del tempo (nel lungo

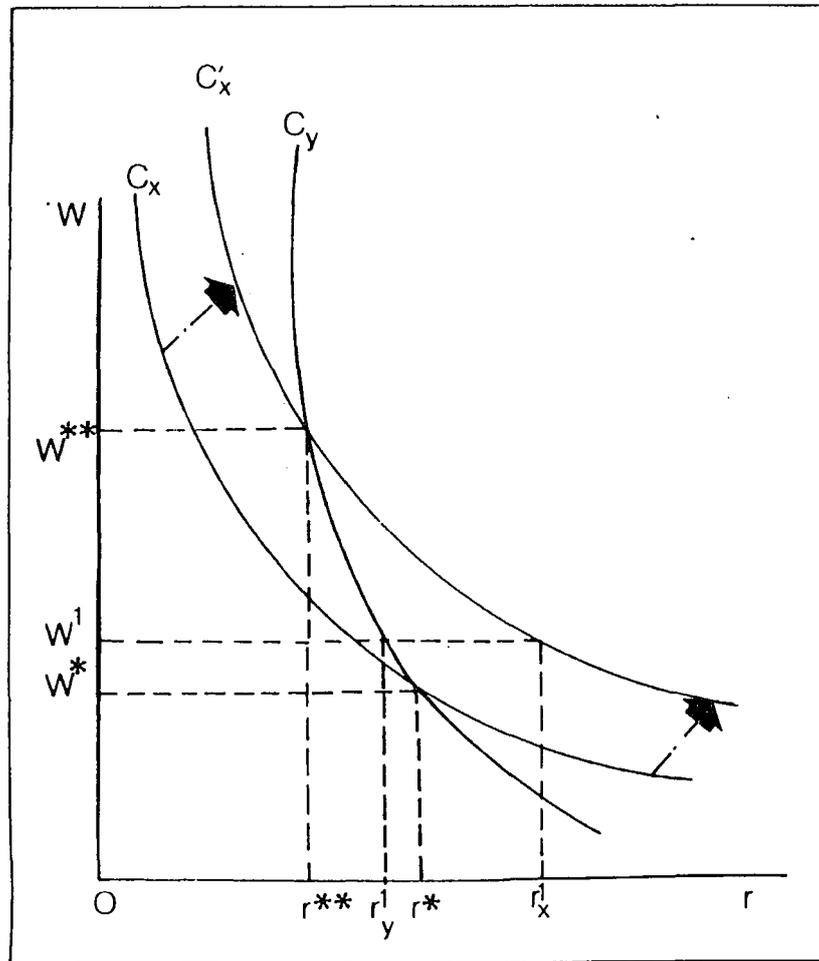


Fig. 10-2

periodo) il capitale si muoverà fra le industrie in risposta ai differenziali di remunerazione, fino a quando le remunerazioni non saranno nuovamente uguali. Mentre il capitale si sposta dall'industria X all'industria Y, anche il lavoro si muoverà nella stessa direzione (poiché diventa più produttivo dove aumenta il capitale), e le remunerazioni del lavoro e del capitale si aggiusteranno fino a risultare uguali in tutte le industrie. Questo avverrà al nuovo punto di intersezione,  $w^{**}$  e  $r^{**}$ , delle curve di isocosto,  $C_x$  e  $C'_y$ . Si noti nell'esempio riportato nella figura 10-1, che anche se la remunerazione del capitale nell'industria X si riduce inizialmente al livello  $r^1_x$ , essa aumenterà fino a  $r$  nel lungo periodo. Si noti anche che il livello del salario si ridurrà senza dubbio nel lungo periodo a  $w^{**}$ . Secondo la notazione utilizzata in precedenza:

$$r^{\wedge} > P^{\wedge}_y > P^{\wedge}_x > w^{\wedge}$$

Questo risultato dipende fondamentalmente dalla nostra ipotesi che

la produzione di Y sia sempre a maggiore intensità di capitale relativamente alla produzione di X, come riflesso dalla maggiore pendenza della curva di isocosto di Y. Quindi, se invece il governo decidesse di accrescere il costo relativo di X (il bene ad alta intensità di lavoro), come nella figura 10-2, l'effetto di lungo periodo sarebbe un aumento della remunerazione del lavoro ed una riduzione di quella del capitale. Cioè, l'effetto di lungo periodo di un aumento di prezzo relativo sulla remunerazione dei fattori sarebbe l'opposto del caso sopra descritto. Le nuove remunerazioni di equilibrio di lungo periodo sarebbero  $w^{**}$  e  $r^{**}$ , e rifletterebbero il fatto che anche se la remunerazione del capitale nell'industria X inizialmente è aumentata a  $r^1_x$ , si ridurrà a  $r^{**}$  nel lungo periodo. Inoltre la remunerazione del lavoro crescerebbe senza dubbio nel lungo periodo a  $w^{**}$  in termini di ambedue i beni. Questo è uno dei risultati più importanti della teoria dell'equilibrio generale ed a cui generalmente ci si riferisce come al teorema di Stolper-Samuelson. Il teorema può essere espresso come segue:

Un aumento del prezzo di un bene relativamente al prezzo di un altro comporterà un aumento della remunerazione del fattore utilizzato intensivamente nella produzione di quel bene, relativamente ai prezzi di ambedue i beni, e una riduzione della remunerazione dell'altro fattore relativamente al prezzo di ambedue i beni (indipendentemente dall'industria in cui i fattori sono impiegati)<sup>47</sup>.

Questo risultato ha interessanti implicazioni sugli incentivi all'azione politica. Sebbene i vantaggi di una partecipazione al processo politico ricadano sui possessori di un fattore immobile in un'industria a spese dei possessori di fattori immobili nelle altre industrie nel breve periodo, quando gli individui tengano conto degli effetti di lungo periodo di una decisione politica, i loro alleati naturali saranno gli individui che posseggono lo stesso fattore produttivo (indipendentemente dall'industria in cui il fattore è utilizzato). In particolare, il lavoro trarrà vantaggi (svantaggi) nel lungo periodo da un aumento (riduzione) del prezzo di un bene ad alta intensità di lavoro, e sarà sfavorito (avvantaggiato) nel lungo periodo da un aumento (riduzione) del prezzo di un bene ad alta intensità di lavoro. Ci aspetteremo, come nel caso delle arene redistributive di Lowi, che quando si considerino gli effetti di lungo periodo, si formino ampi gruppi d'interesse dei possessori di un determinato fattore, indipendentemente dalla loro occupazione nell'economia.

(47) Nel caso più generale di molte industrie e molti fattori, questo principio può essere generalizzato nel risultato che un aumento del livello del prezzo in un'industria comporta un aumento più che proporzionale della remunerazione di almeno un fattore (forse di più fattori) di produzione ed una riduzione della remunerazione di almeno un altro (anche qui, forse di più fattori).

## 6. Verso un modello di equilibrio politico economico generale: endogeneizzazione delle scelte politiche

Risulta chiaro dal nostro semplice modello di breve periodo che un aumento del livello del prezzo di un'industria avvantaggia i possessori del fattore specifico all'industria, a spese dei possessori di fattori specifici alle altre. Se noi supponiamo che esista una istituzione politica che ha il potere di influenzare il livello dei prezzi in un'industria, allora ci aspetteremo che gli individui economicamente razionali (che massimizzano la propria utilità unicamente tramite il consumo di beni e servizi) intraprenderanno due tipi di attività: una direttamente produttiva (cioè guadagnare un reddito fornendo alle imprese fattori di produzione), e una attività politica (cioè effettuare pressioni di tipo lobbistico sul governo per manovrare i prezzi che hanno poi un impatto sulla remunerazione dei possessori dei fattori di produzione). Dato che tale attività politica è costosa, gli individui economicamente razionali riconosceranno che esiste un *trade-off* fra i guadagni derivanti da un più alto (basso) livello del prezzo dell'industria e il costo del tentativo di influenzare i risultati delle politiche governative, e utilizzeranno risorse per l'attività politica fino a che il beneficio marginale ne uguaglierà il costo marginale. In questa sezione, dapprima estenderemo il nostro semplice modello per includervi il *trade-off* fra vantaggi delle variazioni del prezzo in una industria(e) ed il costo dell'influenzare le politiche governative per provocare tali variazioni. Quindi, utilizzando tale modello più esteso, analizzeremo l'effetto di due forme istituzionali alternative di offerta delle politiche governative.

### 6.1. Attività lobbistica costosa

Ipotizzeremo che gli individui che prendono parte al processo politico siano agenti economici razionali che cercano di influenzare le decisioni politiche per mezzo dell'attività lobbistica (invece che con il voto). Denotiamo con  $LL$  l'ammontare delle risorse impiegate da un gruppo nell'esercitare pressioni sulla politica del governo. Ci riferiremo a questa variabile come a "lavoro per attività lobbistica", dal momento che ipotizzeremo anche che tale *input* sia perfettamente sostituibile al lavoro per la produzione di beni e servizi. Quindi, il costo di esercitare pressioni sulle politiche governative è semplicemente dato dalla remunerazione del fattore mobile, il lavoro, moltiplicata per l'ammontare di lavoro utilizzato nell'attività lobbistica,  $wLL$ . Poiché i benefici di un più alto livello del prezzo in una data industria ricadono indubbiamente sui

possessori del fattore specifico a quella industria, ipotizziamo che questi assumano le risorse da lavoro necessarie ad influenzare l'attività governativa. Il pieno impiego nell'economia richiede quindi:

$$\bar{L} = L_d + LL_x + LL_y$$

dove  $LL_x$  e  $LL_y$  rappresentano il lavoro utilizzato per l'attività lobbistica dai fattori specifici nelle industrie X e Y, rispettivamente, e  $L_d$  è definito come il lavoro impiegato "produttivamente" ( $L_d = L_x + L_y$ ). Poiché abbiamo ipotizzato che le politiche governative abbiano un impatto sugli individui unicamente attraverso i loro effetti economici, questi saranno rappresentati dal livello del prezzo in un'industria, che potrà crescere o diminuire come risultato di una decisione politica. Prendendo come data l'esistenza di meccanismi politici e indicando con  $p$  il prezzo relativo del bene X in termini del bene Y (cioè  $p = P_x/P_y$ ), possiamo rappresentare lo stato, passivo regolatore, come una funzione di prodotto politico, che ha come *inputs* le risorse per attività lobbistica utilizzate dai gruppi di interesse rilevanti:

$$p = p(LL_x, LL_y)$$

Per esaminare gli effetti dell'attività lobbistica sul prodotto politico del governo, ci concentriamo in primo luogo sugli effetti dell'attività lobbistica sul livello dei prezzi nelle due industrie. Per semplicità analizzeremo solo i vantaggi derivanti dall'attività lobbistica per i fattori specifici all'industria X, tenendo costante la remunerazione del fattore mobile, e considerando le remunerazioni in termini di unità del bene Y. Nella figura 11 si può vedere che quando il livello del prezzo relativo cresce, la curva del valore del prodotto marginale della industria X si sposta verso l'alto proporzionalmente alla sua altezza iniziale.

Come si è visto per la figura 5, grazie all'ipotesi di concorrenza perfetta in tutti i mercati, l'area al di sotto della curva  $V_x$ , per ogni livello di occupazione del lavoro nell'industria, rappresenta i ricavi totali dell'industria che sono divisi fra la remunerazione globale dei possessori dei fattori specifici all'industria (l'area sottostante a  $V_x$  ma al di sopra della remunerazione corrente del lavoro), e la remunerazione dei possessori del fattore mobile (il rettangolo al di sotto della remunerazione corrente del lavoro). Dunque ignorando gli effetti sul mercato del lavoro (cioè tenendo costante  $w$ ), quando il livello del prezzo relativo cresce, la remunerazione dei possessori del fattore specifico cresce di un ammontare pari all'area (a).

Supponiamo, tuttavia, che i salari non rimangano costanti, e che gli

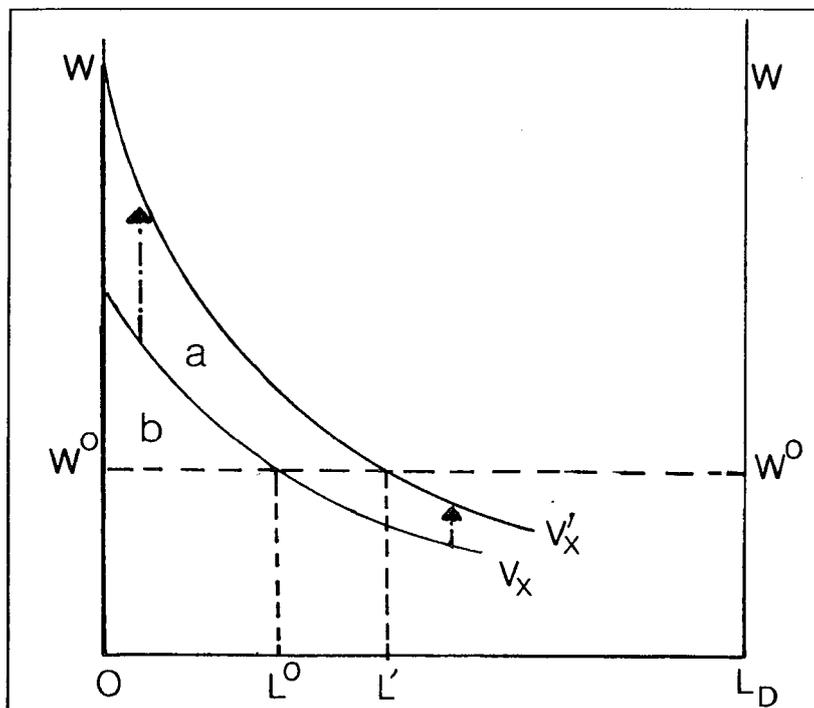


Fig. 11

effetti dell'aumento del livello del prezzo relativo sul mercato del fattore mobile debbano essere presi in considerazione. Quando la curva del prodotto marginale in valore per l'industria X si sposta verso l'alto, la remunerazione del fattore mobile aumenterà ed il fattore sarà oggetto di offerta da parte dell'industria Y. Aggiungendo la curva del prodotto marginale in valore dell'industria Y, osserviamo che questo aumento di  $w$ , da  $w^0$  a  $w^1$ , riduce la domanda, da parte dell'industria X, di unità aggiuntive del fattore mobile (l'occupazione aumenta fino a  $L^1$  anziché fino a  $L^0$ ).

La remunerazione globale del fattore specifico all'industria X prima della variazione di prezzo è rappresentata dall'area  $(b+c)$  (al di sopra del salario  $w^0$  e sotto  $V_X$ , al livello di occupazione  $L^0$ ), mentre dopo la variazione di prezzo sarà pari all'area  $(a+b)$  (al di sopra del nuovo salario di equilibrio,  $w^1$ , e al di sotto della nuova curva del prodotto marginale in valore,  $V'_X$ , al livello di occupazione  $L^1$ ). L'aumento della remunerazione del fattore specifico all'industria X risultante dall'incremento del prezzo relativo, sarà quindi pari all'area  $(a+b)$  meno l'area  $(b+c)$  o semplicemente, l'area  $(a-c)$ . Si noti che, come osservato in precedenza, la remunerazione del fattore specifico all'industria X deve crescere all'aumentare del prezzo. L'area  $(a-c)$  deve quindi essere maggiore di zero. Questo può essere facilmente dimostrato graficamente notando che l'altezza dell'area  $(a+b)$  è maggiore, per ogni dato livello di

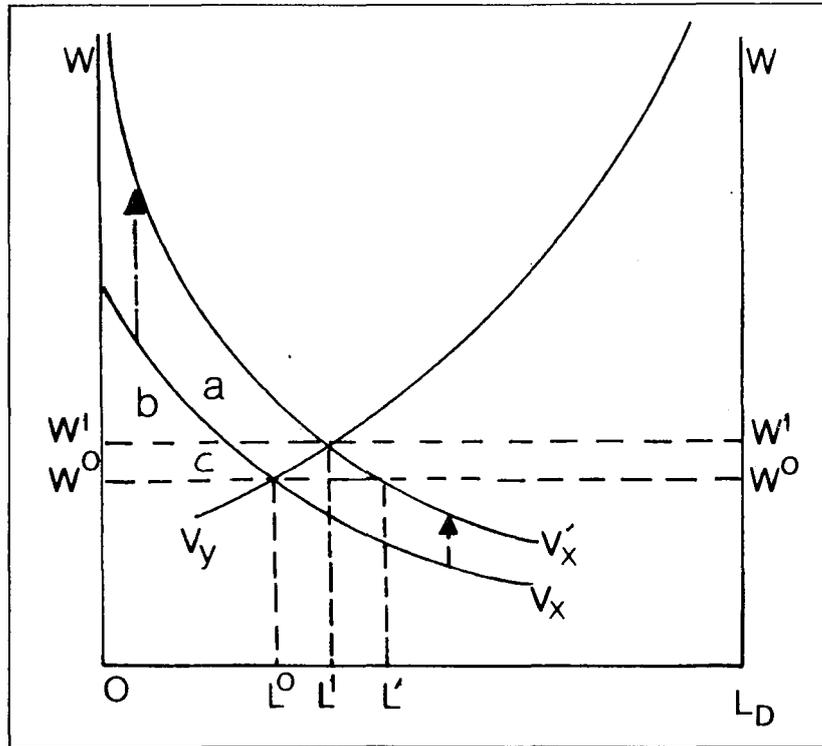


Fig. 12

occupazione, dell'area (b+c) (dal momento che la curva del prodotto marginale in valore si sposta verso l'alto proporzionalmente alla sua altezza, ed è inoltre più larga (poiché  $L^1$  deve essere maggiore di  $L^0$  data la pendenza negativa della curva  $V_y$ ). Ciò viene mostrato nella figura 13, spostando l'area (b+c) sopra l'area maggiore (a+b).

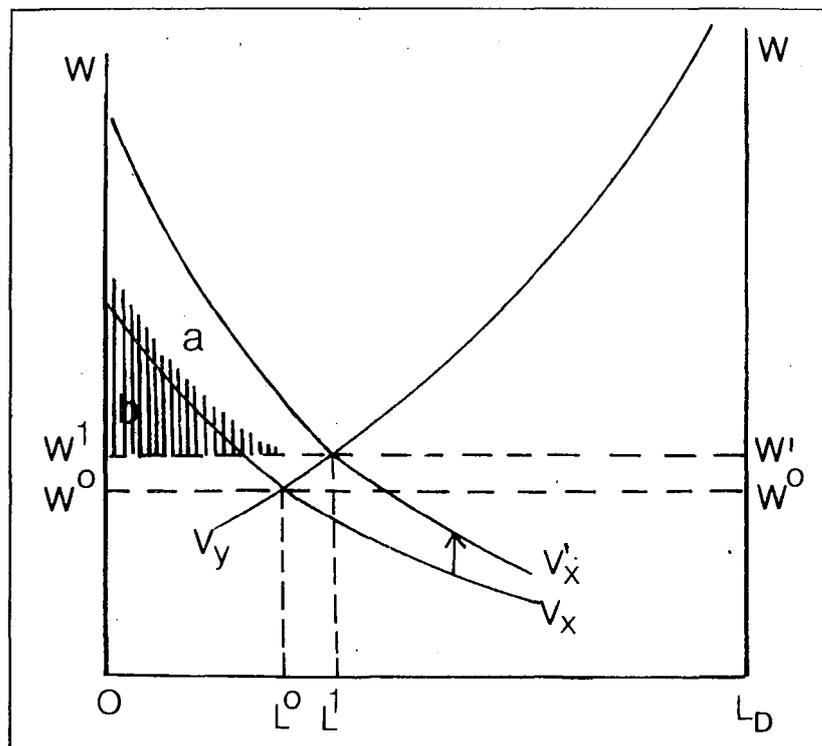


Fig. 13

Quando il fattore specifico all'industria X deve assumere lavoro costoso per esercitare pressioni per un aumento del prezzo relativo, viene ridotta l'offerta globale di lavoro produttivo nell'economia, come si vede dalla figura 14, dove si spostano verso destra, per l'industria X, sia l'origine, sia la curva del prodotto marginale in valore (dal momento che la sua distanza dall'origine non cambia).

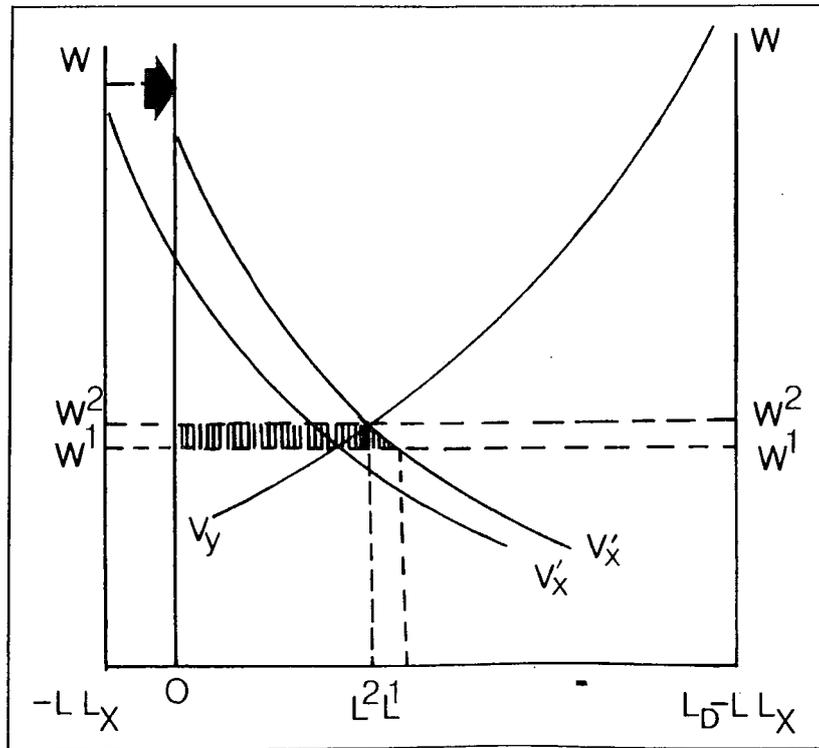


Fig. 14

Si noti come la riduzione dell'ammontare di lavoro produttivo faccia crescere la remunerazione del fattore mobile nell'economia. Ciò riduce l'impiego di lavoro nell'industria X, e quindi fa diminuire la produttività marginale del fattore specifico e la sua remunerazione in questa industria. Tale riduzione è pari all'area tratteggiata nella figura 14.

## 6.2. Il problema dell'industria

Il nostro modello di economia politica è ormai completo. La struttura di base può essere osservata nella figura 15.

Poiché la remunerazione globale del fattore specifico all'industria X è  $r_x K_x$ , e i possessori dei fattori specifici in ogni industria impiegano risorse per esercitare pressioni lobbistiche al fine di influenzare il livello

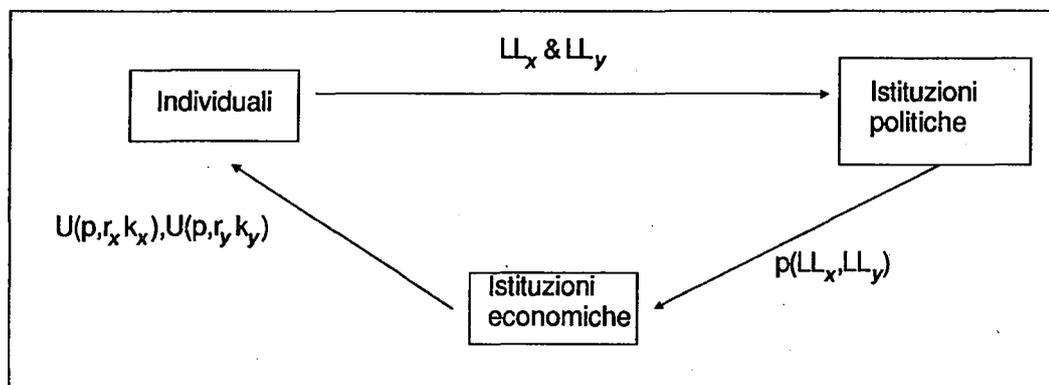


Fig. 15

di prezzo, la remunerazione netta derivante da tale attività, che chiamiamo  $N_x$ , sarà:

$$N_x = r_x K_x - w L L_x$$

Il problema che si trovano di fronte i possessori del fattore specifico nell'industria X è di scegliere di impiegare quell'ammontare di risorse,  $L L_x$ , che massimizzi  $N_x$  per ogni dato livello di attività lobbistica effettuato dai possessori del fattore specifico nell'industria Y,  $L L_y$ . Gli effetti che risultano quando vengono impiegate risorse di lavoro per attività lobbistiche, possono essere visti graficamente. La combinazione di un simultaneo aumento del livello del prezzo relativo, da  $V_x$  a  $V'_x$ , e di una riduzione del lavoro produttivo disponibile dovuta all'utilizzo di questo per attività lobbistiche (lo spostamento verso sinistra dell'asse verticale) è mostrata nella figura 16.

Si noti che si sono semplicemente sommati i movimenti visti nelle figure 12 e 14 e i loro effetti risultanti in un unico diagramma. L'aumento della remunerazione del fattore mobile da  $w^0$  a  $w^1$ , e la variazione dell'allocazione del fattore da  $L^0$  a  $L^1$ , sono gli stessi della figura 12, e sono dovuti al maggior livello del prezzo relativo del prodotto dell'industria X. Inoltre, la crescita della remunerazione del fattore mobile da  $w^1$  a  $w^2$ , e la variazione dell'impiego di questo fattore da  $L^1$  a  $L^2$  dovuti alla riduzione di lavoro produttivo nell'industria X, conseguente al maggior

(48) Si noti che il guadagno di un fattore specifico di un'industria avviene alle spese dei fattori specifici di tutte le altre industrie. Quindi i fattori specifici delle industrie il cui prezzo non è fatto crescere dall'azione governativa, si opporranno ai risultati di questa. Inoltre, se il livello del prezzo in un'industria aumenta solo lievemente in seguito all'adozione di una regola mentre aumentano i prezzi di altre industrie, i possessori di fattori specifici in quell'industria si opporranno all'adozione della regola.

(49) Si noti che le aree  $(a_1 + a_2 + a_3)$  e  $(c_1 + c_2)$  nella figura 15 sono uguali alle aree (a) e (c), rispettivamente, nella figura 12.



lobbistica, per un dato livello di attività lobbistica attuata dal fattore specifico all'industria Y, sarà

$$\frac{\delta N_x}{\delta LL_x} = K_x \frac{\delta r_x}{\delta p} \frac{\delta p}{\delta LL_x} - K_x \frac{\delta r_x}{\delta L_D} - w -$$

$$- LL_x \frac{\delta p}{\delta p} \frac{\delta LL_x}{\delta LL_x} - LL_x \frac{\delta L_D}{\delta L_D}$$

Il primo termine

$$K_x \frac{\delta r_x}{\delta p} \frac{\delta p}{\delta LL_x}$$

rappresenta l'effetto diretto sulla remunerazione del fattore specifico dell'aumento del prezzo relativo derivante dalla crescita dell'attività lobbistica dell'industria X. Un aumento in LLx fa crescere l'area (a1 + a2 + a3 - c1 - c2) della figura 16 attraverso questo termine<sup>51</sup>. Il secondo termine,

$$K_x \frac{\delta r_x}{\delta L_D}$$

rappresenta la riduzione della remunerazione globale del fattore specifico dovuta all'aumento della remunerazione del fattore mobile, quando il lavoro produttivo nell'industria X diminuisce per essere impiegato in una maggiore attività lobbistica. Un aumento di LLx fa crescere l'area (b2 + a2 + a3) nella figura 16, attraverso questo termine. Il costo di impiegare i servizi del lavoro per attività lobbistica sono dati dalla somma degli ultimi tre termini,

$$w, LL_x \frac{\delta w}{\delta p} \frac{\delta p}{\delta LL_x} \frac{\delta p}{\delta w}$$

$$LL_x \frac{\delta L_D}{\delta L_D}$$

Un'aumento di LLx fa crescere l'area (d+e+f) nella figura 16, attraverso questi termini<sup>52</sup>.

(51) Si noti che questo termine è sempre positivo poiché l'area (a-c) deve sempre crescere all'aumentare del livello del prezzo relativo.

(52) Se noi definissimo il problema dell'industria come assumere lavoro per attività lobbistica per massimizzare semplicemente il guadagno netto da attività lobbistica, allora

### 6.3. Regole e discrezionalità nella determinazione dei livelli di intervento

Come abbiamo sostenuto nella nostra discussione sull'effetto Lowi all'inizio di questo articolo, uno degli attributi di una politica che influenza l'organizzazione dell'attività diretta ad influenzare la politica stessa, è se il successo nell'orientarne il risultato (nel nostro caso una variazione del prezzo relativo) sia la conseguenza diretta dell'attività lobbistica, o una conseguenza indiretta. Nel primo caso, il caso della concessione discrezionale, lo stato prende decisioni caso per caso sulla base dello sforzo lobbistico effettuato. Questo caso è in contrasto con quello delle decisioni prese in base a una regola, in cui gli sforzi lobbistici determinano una regola generale sotto la quale vengono decisi tutti gli sforzi mirati ad ottenere una variazione del prezzo relativo<sup>53</sup>. Un eccellente esempio di questa distinzione si può trovare nello sviluppo originale dell'effetto Lowi (Lowi, 1964). Mediando fra le posizioni di Schattschneider (1935) e quelle di Bauer, Pool e Dexter (1963), Lowi sostenne che l'Atto di accordo sul commercio reciproco del 1934, e l'emergere di una trattativa

le condizioni necessarie e sufficienti sarebbero sensibili all'unità di misura utilizzata (cioè se noi misuriamo il guadagno netto in termini di X o di Y). Anche se i nostri risultati principali, che indicano lo scambio esistente fra costi e benefici nell'impiegare risorse per l'attività lobbistica, non cambiano al variare dell'unità di misura, possiamo formulare semplicemente il problema dell'industria utilizzando una funzione di utilità che rappresenti il *trade-off* fra variazioni del livello del prezzo relativo e il guadagno netto derivante dall'attività lobbistica come segue:

$$\max_{LLX} U_x(p, N_x)$$

La condizione necessaria per l'industria X sarebbe:

$$\left( \frac{\delta U_x}{\delta L_x} = \frac{\delta U_x}{\delta p} \frac{\delta p}{\delta LL_x} + \frac{\delta U_x}{\delta N_x} \frac{\delta N_x}{\delta LL_x} = \right.$$

Dal momento che l'industria massimizza la sua utilità anche consumando i due beni, possiamo usare l'identità di Roy (Varian, 1978), per avere dopo alcune manipolazioni:

$$\left( K_x \frac{\delta r_x}{\delta p} - LL_x \frac{\delta w}{\delta p} - D_x \right) \frac{\delta p}{\delta LL_x} = w + \left( K_x \frac{\delta r_x}{\delta L_A} - LL_x \frac{\delta w}{\delta L_A} \right)$$

dove  $D_x$  è la funzione di domanda Marshalliana per il bene X (funzione del prezzo relativo,  $p$ , e del reddito,  $N_x$ ). Poiché  $N_x$  è funzione soltanto di  $p$  e  $L_A$ , lo sarà anche  $D_x$ .

(53) Per rendere più marcata possibile la differenza, si ipotizza che la regola generale operi senza costi e con perfetta certezza. Quindi, gli unici costi politici sono quelli dovuti alla creazione della regola. Quindi stiamo facendo un paragone fra una completa discrezionalità e una regola completamente specificata.

multilaterale sulle tariffe nel Gatt, aveva cambiato la natura istituzionale della politica delle tariffe, da distributiva a regolatoria. Abbiamo sostenuto altrove che la caratteristica essenziale di questo cambiamento è stato uno spostamento dalla concessione diretta ai richiedenti tariffe da parte del Congresso, alla concessione basata su regole da parte dell'Esecutivo sotto delega del Congresso<sup>54</sup>.

Siamo ora in condizione di constatare i nostri ultimi due risultati: che il caso della concessione discrezionale si accompagna generalmente ad una maggiore attività politica di quella che si ha nel caso di concessione basate su regole generali; e che nel primo caso si avranno più spesso aumenti nel livello dei prezzi che nel secondo. Una volta che sia riconosciuto che l'attività politica comporta un costo, il primo risultato è abbastanza ovvio: nel caso della concessione discrezionale particolari gruppi di interesse (nel nostro modello, le industrie) possono appropriarsi in modo esclusivo dei benefici che ne derivano, mentre non possono nel caso di regole generali. Di conseguenza, vi sarà una minore attività lobbistica, nel caso di regole generali, da parte dell'industria interessata. Anche il secondo risultato è abbastanza ovvio: nel caso di regole generali vi sarà oltre ad un minor livello di attività politica generale, anche una tendenza a favorire gli individui che non sono possessori di fattori specifici a determinate industrie.

Come abbiamo supposto fino ad ora, le politiche governative che hanno un impatto sui livelli dei prezzi sono completamente determinate dalle risorse per attività lobbistiche utilizzate a livello di industria. Considerando per un momento che vi siano più di due industrie, ed indicando con  $g_1, g_2, \dots, g_m$ , un certo numero di possibili risultati delle politiche governative, osserviamo che il loro valore è semplicemente una funzione delle risorse lobbistiche spese dalle industrie:

$$g_j (LL_1, LL_2, \dots, LL_n) \text{ per } j = 1, 2, \dots, m.$$

Ipotizziamo, per semplicità, che ciascuno di tali possibili risultati dell'azione governativa abbia un impatto solo sul livello del prezzo di un'industria, e quindi solo su di un certo fattore specifico (nel breve periodo). Il livello del prezzo nell'industria X, ad esempio, influenzato da un risultato dell'attività governativa, sarà quindi determinato dalle

(54) Tale argomentazione storica è utilizzata molto chiaramente in Nelson (1987). In Finger, Hall e Nelson (1982) abbiamo presentato uno studio econometrico che evidenziava come la delega del Congresso (almeno fino al 1980), fosse abbastanza precisa affinché i casi di *anti-dumping* e di dazi compensativi fossero decisi "sulla base dei loro meriti". Uno sviluppo formale di questa argomentazione per il caso della politica tariffaria può essere trovato in Hall e Nelson (1988).

risorse di tipo lobbistico utilizzate al fine di orientare quel risultato:

$$P_x(LL_1, LL_2, \dots, LL_n)$$

Per tale ragione, tutte le risorse lobbistiche utilizzate da un'industria o piccoli gruppi di industrie, creano dei benefici che sono completamente o quasi completamente appropriabili. Quindi possiamo, con qualche approssimazione, riferirci al risultato sotto il caso di politiche discrezionali, come ad un "bene privato". Inoltre, ciò avviene indirettamente a spese, in vari gradi, di tutte le altre industrie attraverso i mercati dei fattori.

Supponiamo che ora vi sia invece una differente forma di determinazione delle politiche governative. Il risultato di queste viene ora determinato in base all'applicazione di una regola generale, essa stessa determinata dall'attività lobbistica. Possiamo rappresentare questa regola, come abbiamo fatto prima per ogni diverso risultato dell'azione governativa, come una semplice funzione dell'impiego di risorse lobbistiche da parte dei fattori specifici alle industrie:

$$R(LL_1, LL_2, \dots, LL_n).$$

Questa regola si applica al risultato delle politiche governative (che permettono quindi all'attività lobbistica di influenzare indirettamente il governo), e, anche se ipotizziamo che ciascun risultato influenzi il livello del prezzo di una sola industria (di nuovo, per semplicità), essa ha un impatto immediato sui livelli dei prezzi:

$$P_x(R), P_y(R), \dots, P_z(R).$$

Dal momento che i benefici risultanti dall'attività lobbistica nel caso di concessione basata su regole generali, non possono essere catturati completamente da un singolo gruppo di fattori specifici all'industria, possiamo, con qualche approssimazione, riferirci al risultato delle politiche governative come ad un "bene pubblico". In questo caso, le risorse utilizzate da fattori specifici ad un'industria devono avvantaggiare più industrie contemporaneamente. L'effetto che questo tipo di politiche pubbliche da parte del governo ha sull'incentivo ad utilizzare risorse a fini lobbistici, può essere esaminato con lo stesso diagramma di base utilizzato nella figura 16. Prendendo un'industria arbitraria X, il cui livello di prezzo verrà aumentato dalle politiche governative, ed un'altra industria, il cui prezzo non verrà invece variato, il problema da risolvere per l'industria X sarà il medesimo che nella figura 16. Se invece ipotizzia-



parte dell'industria X, poiché il guadagno netto è ridotto. Infatti, l'industria può addirittura preferire che il suo prezzo sia ridotto dall'azione governativa. Il beneficio potenziale di una diminuzione del proprio livello di prezzo sarebbe semplicemente l'inverso di quello di un aumento: l'area (c1 + c2 + b2 + e + f + d) meno l'area (a1) più l'area tratteggiata nella figura 17.

Vi sarà anche una asimmetria nel tipo di azione governativa del "bene pubblico". Cioè la riduzione dell'incentivo all'attività lobbistica si avrà solo per le industrie il cui livello del prezzo è interessato. Le industrie che attuano un'attività lobbistica contro l'azione governativa avranno il medesimo incentivo di prima.

## 7. Conclusioni

La relazione fra i risultati sopra presentati e quello che abbiamo chiamato l'effetto Lowi, dovrebbe apparire chiara. Nel contesto del modello che abbiamo sviluppato, una politica potrà avere due attributi: l'orizzonte temporale (breve o lungo); e i termini con cui si accede al risultato (discrezionali o basati su regole). Una volta che tali attributi vengano specificati, l'organizzazione dell'azione politica si svilupperà lungo le linee mostrate nella figura 18.

	<i>Periodo breve</i>	<i>Periodo lungo</i>
Regole	Regolatorio	Redistribuito
Discrezionale	Distributivo	

*Fig. 18*

Una politica che si basi su un orizzonte temporale limitato per le scelte politiche e comportamenti discrezionalità delle concessioni, darà per risultato un'attività lobbistica a livello di industria. In questo modello le industrie sono le più piccole unità di identificazione collettiva, cosicché questo delinea il tipo di limite concepito da Lowi nella sua definizione di politica distributiva. Se si mantiene l'orizzonte temporale breve, ma si considera un sistema di concessioni basato sulle regole, il risultato sarà la formazione di vasti gruppi di interesse secondo le linee determinate dalla regola, che rappresenta il classico modello di politica regolatoria analizzato da Lowi. Infine, se si mantiene il sistema di regole, ma si passa ad

una definizione di politiche che comporta scelte politiche di lungo periodo, si formeranno gruppi d'interesse basati sul possesso dei fattori produttivi. Se la presunzione che vi siano molti meno "fattori di base" che industrie è corretta, ciò conduce al caso della politica redistributiva di Lowi con i suoi ampi raggruppamenti d'interesse (vicino al caso della lotta di classe)<sup>56</sup>.

Il proposito di questo articolo era quello di illustrare l'utilizzo di una classe di modelli formali per un'analisi di tipo politico-economico. Il modello utilizzato è stato mantenuto intenzionalmente semplice (sia in termini tecnici che per la struttura di ipotesi utilizzata). Molte interessanti estensioni affiorano immediatamente. Riguardo alle caratteristiche dell'economia, è possibile introdurre varie ipotesi alternative circa la tecnologia di produzione e la struttura dei mercati. Riguardo le ipotesi comportamentali che abbiamo adottato, sarebbe possibile introdurre ipotesi di comportamento di tipo non strettamente egoistico. Per esempio, se si ipotizza che lo stato sia in grado di svolgere un ruolo attivo, il modello di politica può diventare una variabile strategica<sup>57</sup>. La possibilità che tali estensioni possano alterare (in misura maggiore o minore) le conclusioni del nostro semplice modello, tuttavia, non dovrebbe svalutare il ruolo che i modelli semplici hanno nello sviluppare le intuizioni, e come passo verso la costruzione di una teoria di economia politica meglio fondata.

## Bibliografia

- Amenta, E., - Skocpol, T., "Redefining the New Deal: World War II and the Development of Social Provision in the United States", in *The Politics of Social Policy in the United States*, a cura di M. Weir, A. S. Orloff e T. Skocpol, Princeton UP, Princeton, 1988, pp. 81-122.
- Arrow, K., *Social Choice and Individual Values*, Yale UP, New Haven, 1951
- Arrow, K., *The Limits of Organization*, Norton, New York, 1974.
- Bauer, R. A., - Pool, I., - Dexter, L. A., *American Business and Public Policy: the Politics of Foreign Trade*, Aldine, Chicago, 1963.
- Bernstein, M., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton UP, Princeton, 1955.

(56) La quarta cella (vuota) rappresenta il caso che abbiamo chiamato di redistribuzione aggiudicativa ed è pienamente coerente con la nostra analisi precedente. Essa implica interessi basati sul possesso di un fattore, ma che l'esistenza di discrezionalità può avere l'effetto di disorientare. Questo caso non viene analizzato poiché esso richiederebbe una elaborazione della struttura del modello che non permetterebbe la semplicità della presentazione che era uno degli obiettivi dell'articolo.

(57) Per una disamina di tali strategie nel caso della politica industriale, si veda Nelson (1983).

- Bhagwati, J., "Shifting Comparative Advantage, Protectionist Demands and Policy Response", in *Import Competition and Response*, a cura di J. Bhagwati, Chicago UP, Nber, Chicago, 1982, pp.153-84.
- Brewer, T., "Issue Context and Variation in Foreign Policy: Effects on American Elite Behaviour", *Journal of Conflict Resolution*, 1, 1973, pp. 89-114.
- Ethier, W., *Modern International Economics*, Norton, New York, 1988.
- Findlay, R., - Wellisz, S., "Endogenous Tariffs, the Political Economy of Trade Restrictions, and Welfare", in *Import Competition and Response*, a cura di J. Bhagwati, Chicago UP/Nber, Chicago, 1982, pp. 223-34.
- Finger, J. M., - Hall, H. K. , - Nelson, D. R., "The Political Economy of Administered Protection", *American Economic Review*, 3, 1982, pp.452-66.
- Fiorina, M., *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, Yale UP, New Haven, 1977.
- Fiorina, M., "Universalism, Reciprocity, and Distributive Policy Making in Majority Rule Institutions", *Research in Public Policy Analysis and Management*, 1981, pp. 197-221.
- Fiorina, M., "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process", *Public Choice*, 1982, pp. 33-66.
- Fiorina, M., "Legislator Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power", *Journal of Law, Economics and Organization*, 1, 1986, pp. 33-51.
- Hall, H. K., - Nelson, D., "Modelling the Market for Protection: Administered versus Legislated Approaches", manuscript, The World Bank/University of Arkansas, 1987.
- Hayes, M., "The Semi-Sovereign Pressure Groups: A Critique of Current Theory and an Alternative Typology", *Journal of Politics*, 1, 1978, pp.134-61.
- Hayes, M., *Lobbyists and Legislators: A Theory of Political Markets*, Rutgers UP, New Brunswick, 1981.
- Jones, R., - Neary, P., "The Positive Theory of International Trade", in *Handbook of International Economics*, 1, a cura di R. Jones e P. Kenen, North Holland, Amsterdam, 1984, pp. 1-62.
- Kofford, K., "Different Preferences, Different Politics: A Demand-and-Structure Explanation", manuscript, *Social Science Working Paper*, 640, Caltech, 1987.
- Lowi, T., "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, 4, 1964, pp. 347-82.
- Lowi, T., "Making Democracy Safe for the World: National Politics and Foreign Policy", *Domestic Sources of Foreign Policy*, a cura di J. Rosenau, Free Press, New York, 1967, pp. 295-331.
- Lowi, T., "Decision-Making vs. Policy-Making: Toward an Antidote for Tecno-cracy", *Public Administration Review*, 3, 1970, pp. 314-25.
- Lowi, T., "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, 1972, pp. 298-310.
- Lowi, T., "The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration", in *Regulatory Policy in the Social Science*, Noll, 1985, pp. 67-110.
- Magee, S., - Brock, W., - Young, L., *Black Hole Tariffs: Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*, manuscript, University of Texas, 1988.
- March, J., - Olsen, J., "The New Institutionalism: Organizational Facts in Political Life", *American Political Science Review*, 3, 1984, pp. 734-49.

- Mayer, W., "Endogenous Tariff Formation", *American Economy Review*, 5, 1984, pp. 970-85.
- McCloure, C., "The Theory of Tax Incidence with Imperfect Factor Mobility", *Finanzarchiv*, 1, 1971a, pp. 27-48.
- McCloure, C., "The Theory of Expenditure Incidence", *Finanzarchiv*, 4, 1971b, pp. 432-53.
- McCloure, C., "General Equilibrium Incidence Analysis: The Harberger Model After Ten Years", *Journal of Public Economics*, 2, 1975, pp. 125-61.
- McCubbins, M., "The Legislative Design of Regulatory Structure", *American Journal of Political Science*, 2, 1985, pp. 721-48.
- McCubbins, M. - Schwartz, T., "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 1, 1984, pp. 165-79.
- McKelvey, R., "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control", *Journal of Economic Theory*, 3, 1976, 472-82.
- McKelvey, R., "Covering Dominance, and Institution-Free Properties of Social Choice", *American Journal of Political Science*, 2, 1986, pp. 283-314.
- Moe, T., "Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NlrB", *American Political Science Review*, 4, 1985, pp. 1094-116.
- Moe, T., "An Assessment of the Positive Theory of Congressional Dominance", *Legislative Studies Quarterly*, 4, 1987, pp. 475-520.
- Neary, J. P., "Short-Run Capital Specificity and the Pure Theory of International Trade", *Economic Journal*, 351, 1978, pp. 488-510.
- Nelson, D., "On Political Response to Economic Crisis in Advanced Industrial Countries: A Conflict Theory Approach", presentato al Meeting annuale dell'American Political Science Association, Chicago, 1983.
- Nelson, D., "The Domestic Political Precondition of US Trade Policy: Liberal Structure and Protectionist Dynamics", presentato al World Bank Conference on Political Economy: Theory and Evidence, 1987.
- Nelson, D., "Endogenous Tariff Theory: A Critical Survey", *American Journal of Political Science*, 3, 1988, pp. 796-837.
- Niou, E., - Ordershook, P., "Universalism in Congress", *American Journal of Political Science*, 2, 1985, pp. 246-58.
- Orloff, A. S., - Skocpol, T., "Why not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920", *American Sociological Review*, 6, 1984, pp. 726-50.
- Peters, B. G., - Doughtie, J., - McCulloch, M. K., "Types of Democratic Systems and Types of Public Policy: An Empirical Examination", *Comparative Politics*, 3, 1977, pp. 327-55.
- Ripley, R. Franklin, G., *Congress, The Bureaucracy and Public Policy*, 3a ed., Dorsey Press, Homewood, 1984.
- Rogowski, R., "Political Cleavages and Changing Exposure to Trade", *American Political Science Review*, 4, 1987, pp. 112-137.
- Ruffin, R., - Jones R., "Protection and Real Wages: The Neoclassical Ambiguity", *Journal of Economic Theory*, 2, 1977, pp. 337-48.
- Salisbury, R., "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", in *Political Science and Public Policy*, a cura di A. Ranney, Markham, Chicago, 1968, pp. 151-75.
- Salisbury, R., - Heinz, J., "A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications" in *Policy Analysis in Political Science*, a cura di I. Sharkanski,

- Markham, Chicago, 1970, pp. 39-60.
- Schattschneider, E. E., *Politics, Pressures and the Tariff*, Prentice Hall, New York, 1935.
- Schofield, N., *Social Choice and Democracy*, Springer-Verlag, Berlino, 1985.
- Shepsle, K., "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models", *American Journal of American Science*, 1, 1979, pp. 27-59.
- Shepsle, K., "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions" in *Political Science: The Science of Politics*, Agathon Press, New York, 1986, pp. 51-81.
- Shepsle, K., - Weingast, B., "Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization", *American Journal of Political Science*, 1, 1981, pp. 96-111.
- Skocpol, T., "Political Response to Capitalist Crisis: Neo Marxist Theories of the State and the New Deal", *Politics and Society*, 2, 1980, pp. 155-201.
- Skocpol, T., - Finegold, K., "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal", *Political Science Quarterly*, 2, 1982, pp. 255-78.
- Skocpol, T., - Ikenberry, J., "The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective", *Comparative Social Research*, vol.6, 1983, pp. 87-48.
- Smith, T., "Toward a Comparative Theory of the Policy Process", *Comparative Politics*, 4, 1969, pp. 498-515.
- Spitzer, R., "The Presidency and Public Policy: A Preliminary Inquiry", *Presidential Studies Quarterly*, 1979, pp. 441-57.
- Varian, H., *Microeconomic Analysis*, Norton, New York, 1978.
- Vogler, D., *The Politics of Congress*, 3<sup>a</sup> ed., Allyn and Bacon, Boston, 1980.
- Walker, S. - Mc Gowan, P., "US Foreign Economic Policy Formulation: Neo Marxist and Neopluralist Perspectives", in *America in a Changing World Political Economy*, a cura di W. Avery e D. Rapkin, Longman, New York, 1982, pp. 207-24.
- Weingast, B., "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms", *American Journal of Political Science*, 2, 1979, pp. 245-62.
- Williamson, O. E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York, 1975.
- Williamson, O., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Free Press, New York, 1985.
- Wilson, J. Q., "The Politics of Regulation", in *Social Responsibilities and the Business Predicament*, a cura di J. McKie, Brookings, Washington DC, 1974, pp. 135-68.
- Zimmerman, W., "Issue Area and Foreign Policy Process: A Research Note in Search of a General Theory", *American Political Science Review*, 4, 1973, pp. 1204-12.

## 5. LE FONDAMENTA MICROECONOMICHE DELLA "ECONOMIA POLITICA"

*di Robert E. Baldwin*

### 1. Introduzione

Economisti e politologi sono impegnati a sviluppare la struttura teorica dell'economia politica (*political economy*), ed in special modo quella parte che viene dedicata allo studio delle relazioni internazionali<sup>1</sup>.

Un crescente numero di politologi ritiene che sia necessaria una migliore integrazione fra le scienze politiche e quelle economiche per l'importanza che, in un mondo sempre più interdipendente, i fattori economici hanno nel regolare le relazioni politiche interne e internazionali. Quando si occupano degli obiettivi dei protagonisti (politici ed economici), essi definiscono l'economia politica come lo studio dell'interazione dinamica, nelle relazioni internazionali, risultante dal perseguimento del potere e della ricchezza. D'altra parte, quando si concentrano sulla struttura organizzativa nella quale i protagonisti operano, la definiscono come lo studio dell'interazione fra stato e mercato.

Molti economisti, d'altra parte, sono insoddisfatti dei confini tradizionali della loro disciplina. Da quando l'analisi economica ha dimostrato la necessità, in alcune circostanze, di un intervento governativo per superare il fallimento del meccanismo di mercato e per raggiungere il massimo benessere in termini di allocazione delle risorse economiche, gli economisti hanno iniziato a chiedersi se il processo politico funzioni in maniera tale da favorire l'adozione delle politiche richieste.

Ciò, d'altra parte, ha stimolato l'interesse ad utilizzare metodi e strumenti economici per analizzare i processi politici attraverso cui si determinano le scelte di politica pubblica; ed è in questo senso che molti economisti intendono l'economia politica. Altri l'intendono semplicemente come lo studio del modo in cui interagiscono fattori economici e politici nella determinazione delle politiche pubbliche.

(1) Una disamina dei contributi più recenti dei politologi alla economia politica internazionale è contenuta in Gilpin, 1988 e Keohane, 1984, mentre una rassegna dei contributi recenti degli economisti in questo campo si può trovare in Frey, 1984 e Hillman, 1988.

## 2. Contrasti fra gli approcci delle due discipline

### 2.1. L'approccio economico alla economia politica

Quando analizzano il meccanismo attraverso cui vengono effettuate le scelte pubbliche nell'ambito dei mercati politici, molti economisti usano lo stesso approccio neoclassico che impiegano nello studiare il meccanismo di scelta nei mercati economici.

Si ipotizza che le famiglie siano razionali, nel senso che sono in grado di ordinare in modo logico l'insieme delle scelte economiche e sociali a loro disposizione, e che le loro preferenze per quei beni e servizi dipendano unicamente dai loro consumi di quei beni e servizi. Ciascuna famiglia massimizza il proprio benessere subordinatamente ai vincoli dati dal livello del reddito e dal proprio potere di voto. Ugualmente le imprese massimizzeranno i propri profitti subordinatamente agli stessi vincoli.

Sulla base di questa impalcatura di tipo egoistico (*self-interest framework*), gli economisti vedono il meccanismo di scelta pubblica come un processo in cui le famiglie e le industrie domandano particolari politiche pubbliche, mentre gli amministratori pubblici sono coloro che le offrono. La natura delle politiche richieste dalle famiglie dipende dagli effetti delle stesse sul loro benessere economico. Per esempio, nel semplice modello di commercio internazionale del tipo Heckscher-Ohlin, a due beni e due fattori produttivi (lavoro e capitale), i lavoratori di un paese con abbondanza di capitale che esporta beni ad alta intensità di capitale, saranno favorevoli a politiche protezionistiche, poiché queste faranno crescere il prezzo dei beni ad alta intensità di lavoro importati, incrementando quindi il reddito reale del lavoro. I capitalisti saranno favorevoli al libero scambio per le ragioni opposte.

Al contrario, in un modello a fattori "specifici", in cui il capitale è immobile fra i due settori, e il lavoro possiede capacità tecniche specifiche all'industria in cui opera, sia i lavoratori che i capitalisti del settore industriale che è in competizione con le importazioni, beneficeranno di politiche protezionistiche. Gli amministratori pubblici, che anche agiscono secondo i propri interessi economici, cercano di essere rieletti, e quindi rispondono alle richieste politiche di coloro che forniscono i voti e i fondi per la campagna elettorale necessari per la rielezione.

Sono stati sviluppati molti modelli formali per spiegare la determinazione delle politiche pubbliche all'interno di questa impalcatura di tipo egoistico<sup>2</sup>. Mayer (1984), per esempio, usando un modello in cui i

(2) Questi modelli rappresentano esempi di economia politica scientifica. Tuttavia, un'altro filone importante in questo campo si occupa delle implicazioni, in termini di

cittadini votano direttamente per le politiche commerciali, dimostra che le politiche commerciali di un paese dipendono dalla relazione fra dotazione di fattori aggregata media di un paese, e dotazione del votante mediano. Stigler (1971), Peltzman (1976), e Hillman (1982), ritengono che il governo massimizzi una funzione di supporto politico, equilibrando cioè il guadagno marginale, in termini di appoggio politico, derivante da chi trae dei vantaggi dalle misure di regolamentazione interne e internazionali, con la perdita marginale derivante da chi invece ne trae degli svantaggi. Brock e Magee (1978), Findlay e Wellisz (1982) e altri analizzano il processo di introduzione di politiche protezionistiche in termini di teoria dei giochi, dove gruppi economici privati con interessi economici opposti, cercano di fare pressioni, mediante attività di tipo lobbistico, sugli amministratori pubblici, per assicurarsi l'assistenza del governo. Feenstra e Bhagwati (1982) inseriscono lo stesso governo nel processo di contrattazione interna. Hillman e Ursprung (1988) e Das (1986) sono tra quelli che includono gli interessi privati stranieri e i governi stranieri nel processo politico attraverso cui viene determinata la politica commerciale di un paese.

In tali modelli economici di tipo egoistico, il problema del *free-rider* viene utilizzato per spiegare perché i consumatori non si organizzino e non cerchino di far pressioni sul governo contro il protezionismo, sebbene le loro perdite derivanti dall'adozione di politiche protezionistiche spesso siano maggiori dei guadagni dei produttori. Infatti, la politica commerciale ha la caratteristica di un bene pubblico nel senso che il beneficiario di una politica, quale ad esempio il libero scambio, non può essere escluso dai benefici che ne derivano, anche se egli non contribuisce ai costi necessari per ottenerla. Di conseguenza, il singolo consumatore, il cui interesse economico in gioco, quando si debba decidere se proteggere una particolare industria o meno, è molto piccolo, è incentivato a non rivelare le sue preferenze, nella speranza che siano gli altri a sostenere i costi di una attività di tipo lobbistico a favore del libero scambio. Al contrario, è molto più probabile che i produttori di beni che sono in competizione con le importazioni, i quali ricevono un significativo vantaggio economico dal protezionismo rispetto al libero scambio, grazie alle elevate quote di mercato che possiedono in un dato settore industriale, operino attivamente per il protezionismo. Quindi, l'opzione protezionistica risulta essere l'opzione più probabilmente adottata nel mercato politico. D'altra parte però, come rileva Olson (1965), il proble-

benessere, dei risultati di particolari politiche, tenendo conto delle risorse utilizzate per ottenere le politiche e nello sforzo di appropriarsi delle rendite generate da queste. Gli articoli di Krueger, 1974 e Bhagwati, 1980 illustrano questo filone.

ma del *free-rider* può anche impedire che nei settori industriali aperti alla concorrenza estera, nei quali c'è un alto numero di piccole imprese o in cui la concentrazione è bassa, si organizzi un effettivo gruppo di pressione a favore del protezionismo.

Sebbene i modelli di economia politica che analizzano il processo di compensazione fra le varie pressioni politiche sono i più popolari in economia, alcuni economisti hanno seguito approcci alternativi. Staiger e Tabellini (*mimeo*), ad esempio, evidenziano il problema dell'incompatibilità temporale (*time-inconsistency*) associata a politiche discrezionali, come l'introduzione di tariffe. Si supponga che il governo sia disposto a utilizzare una politica protezionistica, per realizzare i suoi obiettivi di distribuzione del reddito, quando il paese sia soggetto a uno *shock* di tipo casuale sulle ragioni di scambio che faccia diminuire il prezzo mondiale dei beni di importazione. Se i fattori produttivi, che sopportano dei costi per muoversi da un settore ad un altro, conoscessero in anticipo questa reazione, si muoverebbero verso il (o resterebbero nel) settore in competizione con le importazioni, in misura maggiore di quanto avrebbero fatto nel caso che il governo fosse stato credibile nel suo impegno a realizzare una politica di libero scambio. Ciò, a sua volta, richiederebbe da parte del governo una maggiore protezione di quella che sarebbe stata necessaria altrimenti.

Un altro approccio spiega il protezionismo come una sorta di assicurazione sociale per individui avversi al rischio, in un ambito commerciale dominato dall'incertezza (ad es. Eaton e Grossman (1985), Dixit (1986, 1987a, 1987b) e Hillman (1989, cap.9)). Se il fallimento del mercato ostacola il funzionamento dei mercati privati di assicurazione, gli individui avversi al rischio possono incrementare la loro utilità attesa mediante una riduzione della variabilità dei prezzi attraverso politiche protezionistiche. Tuttavia, è controverso quali siano le cause del fallimento del mercato che giustifichino una risposta protezionistica di tipo sociale-assicurativo. Feenstra (1987) estende il modello di incertezza ai paesi, per dimostrare che le tariffe e i sussidi all'esportazione possono incrementare il benessere se i mercati dei titoli su prodotti futuri sono imperfetti o smarriti (*missing*).

Tutti i precedenti approcci utilizzano l'usuale assunzione egoistica dei modelli economici. Tuttavia, vi sono altri approcci che mettono in evidenza l'attenzione ai problemi sociali da parte dei votanti e degli amministratori pubblici nel processo di formazione della politica. Un buon esempio è il concetto di funzione di benessere sociale di tipo conservativo, ideato da Corden (1974, p. 107). L'idea è che i governi abbiano un obiettivo di distribuzione del reddito tale che "debba essere evitata ogni significativa riduzione assoluta del reddito reale di ogni

fascia di reddito della comunità". Come Corden afferma, ciò significa che gli amministratori danno una importanza relativamente minore, in termini di benessere sociale, ad incrementi di reddito, ed una importanza molto maggiore a diminuzioni di reddito. Egli sostiene che questo particolare insieme di valori sociali è importante per spiegare le protezioni temporanee, spesso accordate a settori industriali seriamente danneggiate dal rapido incremento nelle importazioni, con l'obiettivo di mantenerne i livelli di reddito. In un semplice modello con incertezza, Deardorff (1987) si serve della funzione di benessere sociale conservativa per spiegare la propensione dei governi ad utilizzare il contingentamento in luogo delle tariffe.

Tutti i modelli descritti sopra si occupano di economia politica interna, cioè cercano di spiegare come le pressioni interne e, in alcuni casi, internazionali, influenzino le politiche economiche internazionali dei governi. Essi non si occupano dell'economia politica internazionale, e cioè, delle interazioni esistenti fra i governi nelle questioni di politica economica. Però la letteratura economica che si occupa di questi problemi è in rapida crescita. Essa considera i governi o le agenzie governative come le unità decisionali di base ed utilizza la teoria dei giochi per analizzare le interazioni fra stati su questioni quali le politiche monetarie, fiscali, commerciali e del tasso di cambio. Hamada (1976) è considerato il pioniere in questo campo. I modelli sviluppati fino ad oggi per analizzare i problemi di coordinamento economico internazionale, tuttavia, non sono stati collegati ai modelli di economia politica interna sopra descritti.

## *2.2. L' approccio dei politologi all'economia politica*

Come nei loro studi sulle relazioni internazionali in generale, i politologi considerano lo stato come l'attore principale dei loro modelli di economia politica internazionale. Nello svolgimento delle proprie mansioni, lo stato, influenza ed è influenzato dagli altri stati e dai propri cittadini. Gilpin (1988, cap.2), nella sua rassegna degli sviluppi in questo campo, identifica tre scuole di pensiero nel modo in cui i politologi analizzano il comportamento dello stato: nazionalismo, marxismo, e liberismo.

La prospettiva nazionalistica concepisce lo stato come un soggetto indipendente e razionale, il cui interesse principale è quello di incrementare il proprio potere economico e politico relativamente alle altre nazioni. Questa è un'applicazione dell'approccio "Realistico" alla politica internazionale. Nelle questioni economiche, come in quelle politiche,

gli stati perseguono politiche volte ad accrescere il proprio potere per superare ogni minaccia alla propria sicurezza o alle attività che creano ricchezza per la nazione.

Uno sviluppo di questo approccio è la teoria della stabilità egemonica, che si concentra sulla distribuzione del potere economico internazionale. Tale teoria ritiene che forti regimi economici internazionali di tipo liberalistico siano molto più verosimili quando vi sia uno stato economicamente egemone. Inoltre, tale teoria predice la caduta di tali regimi non appena il potere dello stato egemone declini in seguito al normale processo di crescita disuguale dell'economia mondiale.

Il fatto che l'economia internazionale abbia continuato a godere di un ampio grado di apertura negli anni '70 e '80, nonostante il declino del potere degli Stati Uniti, il paese egemone negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, ha condotto allo sviluppo di alcune varianti del modello egemonico. Keohane (1984), per esempio, asserisce che la domanda per regimi internazionali, che promuovano la cooperazione, continui ad esistere anche in assenza di un singolo potere economico dominante<sup>3</sup>. Alcuni studiosi, per esempio Lipson (1982), fanno notare che le istituzioni fondate durante il periodo egemonico, come il Gatt, continuano a esistere dopo il declino del potere dominante e assumono un ruolo di freno alla disgregazione dell'ordinamento del libero scambio. Altri ancora, come Pastor (1981), danno importanza alla lentezza dei cambiamenti nella natura del meccanismo di decisione delle politiche interne, che sono avvenuti durante il periodo egemonico. In accordo con Milner (1988), la persistenza di un grado più ampio di apertura economica rispetto a quella che ci si poteva attendere in base alla teoria della stabilità egemonica, è attribuibile ai cambiamenti nelle attitudini delle imprese verso un sistema di libero scambio, che sono collegati alla crescita dell'interdipendenza economica internazionale.

I marxisti credono che le azioni dei singoli agenti economici, come quelle degli stessi stati, siano condizionate dalla natura del sistema capitalistico. Ipotizzando che la tecnologia sia a così alto risparmio di lavoro che i lavoratori vengono licenziati più velocemente di quanto possano essere impiegati durante il processo di accumulazione di capitale, che il capitale tenda a concentrarsi nelle mani di sempre meno capitalisti, e che il tasso di profitto declini con l'accumulazione di capitale, sono in grado di elaborare un modello di capitalismo instabile e autodistruttivo in cui gli individui razionali sono incapaci di contrastare le leggi del sistema. Lo stato stesso, che è controllato dai capitalisti,

(3) La discussione successiva di tali variazioni al tema deve molto all'analisi di Milner, 1988, pp. 12-14.

utilizza il suo potere per lo sfruttamento coloniale e imperialistico nell'inutile sforzo di rinviare il crollo finale del sistema e l'instaurazione del socialismo.

La prospettiva liberale di economia politica deriva dall'economia classica e neoclassica. Individui indipendenti interagiscono creando un efficiente e ragionevolmente stabile sistema di mercato di beni e servizi, in cui la maggior parte delle famiglie guadagnano attraverso lo scambio e la specializzazione. L'osservazione che l'attività economica non è un gioco a somma zero si applica anche alle relazioni commerciali fra i vari paesi. I primi economisti che svilupparono la teoria del liberalismo erano propensi a ritenere che i leader politici nazionali avrebbero attuato quelle politiche che avrebbero massimizzato sia il reddito nazionale dei loro paesi che i redditi delle altre nazioni.

### *2.3. Le critiche ai due approcci*

Come risulta chiaro dai precedenti profili dei modelli di economia politica, economisti e politologi analizzano la materia con prospettive molto diverse. Gli economisti adottano un punto di vista microeconomico in cui le famiglie, i manager di imprese che massimizzano i profitti, e gli amministratori pubblici sono gli elementi chiave dei loro modelli. Al contrario, i politologi considerano la materia in termini macropolitici, e lo stato è l'unità decisionale di base.

Uno dei meriti dei modelli di economia politica degli economisti è che essi poggiano su un modello di comportamento ben definito. Questa struttura economica di tipo egoistico ha migliorato significativamente la nostra capacità di capire perché i risultati politici effettivi divergono da quelli che massimizzerebbero il benessere economico nazionale. Nel campo delle politiche commerciali, per esempio, si può valutare meglio perché in un settore industriale quale quello tessile e di abbigliamento, con un grande numero di lavoratori occupati in moltissimi stati, sia capace di assicurarsi un alto grado di protezione, o perché settori come quello dell'acciaio o del petrolio, che possono disporre di grandi somme per attività di tipo lobbistico, siano altrettanto capaci di assicurarsi una protezione. Ed al contrario perché settori come quello delle calzature e delle ceramiche, che sono più piccoli e meno ricchi, hanno molto meno successo nei loro tentativi di ottenere una riduzione delle importazioni.

Ci sono, d'altro canto, alcuni aspetti della politica commerciale che non sono facilmente spiegabili tramite questi modelli. È difficile spiegare, per esempio, ricorrendo unicamente all'attività lobbistica, i prezzi preferenziali accordati a imprese piccole e poco potenti, sia sui fornitori

nazionali che internazionali, dalle procedure di approvvigionamento del governo federale. Questi gruppi non sono infatti così efficaci nell'organizzarsi e nell'effettuare pressioni politiche sugli amministratori pubblici.

È altrettanto difficile spiegare, mediante un modello economico di tipo egoistico, la tendenza delle tariffe e dei dazi a rimanere alti in quei settori industriali dove i salari sono bassi (Baldwin, 1985). Inoltre, una delle variabili chiave che probabilmente influenza la capacità di attuare pressioni lobbistiche, e cioè il tasso di concentrazione nelle industrie, risulta essere statisticamente non significativa nella maggior parte degli studi empirici ed ha spesso il segno sbagliato (Anderson e Baldwin 1987). Esiste anche una considerevole evidenza empirica ed un notevole numero di comportamenti direttamente osservati che indicano come il comportamento del *free-rider*, fenomeno su cui poggia la presunzione che il tasso di concentrazione abbia rilevanza, sia molto meno esteso di quanto gli economisti politici avessero ipotizzato (Johansen 1977, e Andreoni, *mimeo*).

È perfino più difficile fornire una spiegazione, sulla base di questi modelli, delle politiche pubbliche in certe altre aree economiche. Una di queste, ad esempio, potrebbe essere rappresentata dagli aiuti governativi ai paesi in via di sviluppo, che spesso non sono vincolati a specifici settori industriali o addirittura ai paesi. I numerosi programmi nazionali di aiuto a gruppi, la cui possibilità di effettuare pressioni lobbistiche è debole, rientra nella stessa categoria. In aggiunta, in alcuni casi si osserva un grande successo da parte di gruppi di pressione formati non solo da un largo numero di piccoli *decision-makers* ma anche da singoli individui che non sono direttamente coinvolti economicamente dai risultati della politica. Nelle questioni ambientali, per esempio, alcuni di questi gruppi hanno avuto un grande successo nell'opporvi ad aziende i cui rischi economici, in caso di insuccesso, erano notevoli. I modelli di attività lobbistica e di supporto politico sembrano inoltre inadeguati a spiegare il processo attraverso cui vengono prese le decisioni nel sistema monetario internazionale e sui tassi di cambio.

I modelli che evidenziano concetti quali l'incertezza, l'incompletezza delle informazioni e l'incapacità di attuare politiche credibili, stanno gettando nuova luce sul processo di formazione delle decisioni politiche, ma sono ancora alla prima fase di sviluppo. Essi sembrano essere più promettenti come spiegazioni di politiche a carattere generale, ad esempio come spiegazioni del livello globale delle tariffe protezionistiche piuttosto che delle differenze nei gradi di protezione fra i diversi paesi. D'altronde, l'ampliamento dei modelli di tipo egoistico, con l'inclusione di un comportamento del governo basato su motivazioni altruistiche,

attuato dai modelli che inseriscono elementi di partecipazione sociale, rende più comprensibili alcuni comportamenti politici osservati. Tuttavia, le fondamenta micro di tali modelli non sono state sufficientemente evidenziate.

Nessuno dei modelli di economia politica interna è ben collegato con i modelli di economia politica internazionale. Per esempio, i modelli che analizzano i negoziati fra paesi con differenti obiettivi di politica commerciale (cfr. Baldwin e Clarke 1987) non sono integrati con i modelli che spiegano come questi differenti obiettivi politici sono influenzati da fattori economici e politici interni. Similmente, i modelli esistenti di cooperazione macroeconomica internazionale non si sforzano di spiegare le cause interne dei divergenti obiettivi politici dei paesi coinvolti.

Un altro limite dei modelli di economia politica sviluppati dagli economisti è la loro incapacità di analizzare le interazioni fra le politiche economiche internazionali e la politica internazionale. Ma, come abbiamo visto negli anni del secondo dopoguerra, gli obiettivi di sicurezza internazionale possono avere un impatto di notevole rilievo sulle politiche economiche internazionali (e viceversa). Si consideri la politica di libero scambio e le generose politiche di aiuto estero effettuate dagli Stati Uniti alla fine degli anni '40 e negli anni '50. La ragione principale dell'attuazione di tali politiche fu la speranza da parte dei leader politici statunitensi, che queste avrebbero aiutato a rinforzare la resistenza del cosiddetto mondo libero all'espansione comunista.

Ma il tipico modello di economia politica dell'economista ancora non considera fattori politici di questo tipo. Quindi, non appena la tensione da Guerra Fredda si è allentata, l'affievolimento della pressione per la liberalizzazione degli scambi da parte degli amministratori preoccupati di difendere la sicurezza internazionale, può essere stato un fattore molto più importante nel determinare l'aumento del protezionismo americano di quanto non siano state le pressioni di tipo lobbistico da parte degli industriali americani, danneggiati dall'incremento delle importazioni.

Come messo in evidenza in precedenza, la maggior parte dei modelli di economia politica sviluppati dai politologi considerano lo stato come l'unità decisionale chiave. Lo stato cerca di massimizzare il suo potere o la sua influenza in modo da raggiungere obiettivi politici ed economici definiti, che sono generalmente in relazione con la sicurezza nazionale. Viene tuttavia anche riconosciuto che coloro che effettivamente prendono le decisioni da analizzare, sono gli eletti o individui in altro modo prescelti. Se questi individui o le persone che rappresentano, hanno le stesse preferenze riguardo le scelte che si trovano di fronte, è perfettamente legittimo considerare lo stato come l'unità decisionale. Ma se

quelli che prendono le decisioni politiche hanno opinioni diverse tra di loro, oppure sono sensibili alle pressioni politiche di gruppi d'interesse con preferenze divergenti, non è tecnicamente corretto considerare lo stato come un *decision-maker* razionale.

Si supponga che un ricercatore osservi molte situazioni in cui lo stato sceglie sempre l'alternativa A (qualche opzione economica o politica a livello internazionale) invece dell'alternativa B, e anche molti casi in cui lo stato sceglie sempre l'alternativa B invece della C. Si supponga che si sviluppi una nuova situazione in cui il governo debba scegliere fra A e C. Se l'osservatore ipotizza che lo stato agisce razionalmente, predirà che A verrà preferito a C, poiché la razionalità richiede che la scelta fra coppie di alternative sia coerente, e cioè, se A è preferito a B e B a C, allora A sarà preferito a C. Tuttavia, se le decisioni degli stati sono il risultato di scelte politiche da parte dei cittadini, per esempio attraverso votazioni, allora non è necessario che le preferenze degli stati siano coerenti fra di loro<sup>4</sup>.

Questa è semplicemente una delle conseguenze del teorema dell'impossibilità dimostrato da Kenneth Arrow (1963). Arrow dimostrò che è impossibile derivare una funzione di benessere sociale, cioè, la classificazione da parte della società di tutte le condizioni sociali basata sulla classificazione individuale di tutte le condizioni sociali da parte dei suoi membri, che soddisfi certe condizioni apparentemente ragionevoli. Queste condizioni includono una relazione positiva fra valori sociali ed individuali, l'indipendenza di alternative irrilevanti, l'esclusione di una imposizione delle preferenze sociali per qualche alternativa senza riguardo alle preferenze individuali, e l'esclusione di una funzione di benessere sociale di tipo dittatoriale, cioè, che si basi unicamente sulle preferenze di una persona.

Mentre molte decisioni politiche governative (anche nel ramo esecutivo) si basano sui voti di gruppi con interessi divergenti, molte altre sono prese da un singolo individuo, per esempio il presidente, che si comporta in maniera ottimizzante.

L'obiettivo di un leader politico incaricato di formulare le politiche nazionali ed internazionali sembra poter essere meglio descritto come un

(4) Si ipotizzi che vi siano tre individui, ciascuno con preferenze diverse ma coerenti fra di loro, e che le decisioni siano prese in accordo col principio del voto di maggioranza. Si supponga che l'individuo 1 preferisca A a B e B a C, e, quindi, A a C; che l'individuo 2 preferisca B a C e C ad A, e, quindi B ad A; e che l'individuo 3 preferisca C ad A ed A a B, e, quindi C a B. Nella scelta fra A e B, sarà preferita l'alternativa A, poiché due individui hanno questo ordine di preferenze, mentre uno solo preferisce B ad A. Per lo stesso motivo, nella scelta fra B e C, sarà preferita l'alternativa B. D'altronde, nella scelta fra C ed A, sarà preferita l'alternativa C, poiché gli individui 2 e 3 hanno questo ordine di preferenze.

tentativo di rendere massimo il benessere nazionale piuttosto che il proprio potere, la propria influenza, o la propria ricchezza. Quest'ultimo obiettivo sembra limitare eccessivamente la descrizione del comportamento del leader nazionale moderno. Tuttavia, un leader politico nazionale, al pari degli altri partecipanti al sistema politico ed economico, si trova di fronte ad un problema di massimizzazione vincolata. Nello sforzo di massimizzare il benessere nazionale come lui lo vede, il presidente, per esempio, è vincolato da fattori quali il desiderio di essere rieletto (o di far eleggere un nuovo presidente dello stesso partito), la necessità di seguire le procedure costituzionali, il rispetto dei vari trattati, e l'obbligo di accettare certe tradizioni.

Quello che può sembrare un comportamento incoerente a prima vista, per esempio, il fatto che il presidente accolga la richiesta di assistenza militare da parte di un paese, o la richiesta di protezione da parte di un settore industriale in un determinato momento, ma in un altro respinga richieste che sembrano identiche, può essere facilmente spiegato da cambiamenti sopravvenuti nelle condizioni politiche ed economiche interne sommate al desiderio di essere rieletto. La richiesta di assistenza militare può non differire in termini di sicurezza, eccetto nei casi in cui vi sia un significativo gruppo di cittadini americani che hanno dei parenti in uno di quei paesi, mentre le richieste di politiche protezionistiche possono differire nel senso che una può arrivare durante un periodo di recessione ed un'altra durante un periodo di alta inflazione.

Fare attenzione a fondamenti micro di tale genere nel processo di determinazione politica è essenziale, affinché l'economia si sviluppi come un campo in cui possano essere stabiliti principi generali di comportamento, che siano utili ad analizzare azioni politiche sotto specifiche condizioni.

### **3. Elementi di un micro-modello di economia politica**

#### *3.1. La struttura di base*

Per sviluppare a livello micro un modello di economia politica che ci aiuti ad analizzare argomenti interessanti sia per lo studioso di politica che per l'economista, è necessario adottare un punto di vista più ampio, nel considerare le preferenze degli individui, di quello generalmente adottato dagli economisti. Le "condizioni sociali", che si ipotizza gli individui razionali possano classificare in ordine di preferenza, devono descrivere tutti gli elementi rilevanti per analizzare il comportamento politico ed economico degli individui. Una particolare condizione socia-

le dovrebbe cioè descrivere caratteristiche economiche, quali l'ammontare di beni pubblici e privati nelle mani di ciascun individuo e di ciascun paese, e caratteristiche politiche, quali il diritto di voto e di proprietà dei cittadini, il grado di libertà di parola e di religione nel proprio paese e negli altri paesi, la struttura istituzionale dei governi e la natura delle relazioni politiche fra i vari paesi. Le preferenze individuali, d'altra parte, dovranno comportare sia *trade-offs* economici, quali una minor quantità di un bene per una maggiore quantità di un altro, o un minor reddito per alcuni individui per un maggior livello per altri; sia *trade-offs* politici, quali una restrizione nel diritto di possedere armi da fuoco per una maggiore sicurezza pubblica; sia infine *trade-offs* politico-economici, come un più basso reddito personale per una maggiore libertà politica o per differenti forme di governo nel proprio paese o in altri. Gli individui esprimono le loro preferenze per i beni privati acquistando, dati i propri redditi, la combinazione di beni che massimizza la loro utilità. Tuttavia, essi esprimono le loro preferenze per i beni economici e per le condizioni politiche che vengono determinate tramite l'azione collettiva, votando ed offrendo fondi o lavoro per influenzare le preferenze altrui.

Una seconda caratteristica del modello base è che i singoli individui non posseggono una conoscenza completa di tutte le condizioni sociali. Acquisire informazioni è infatti un atto costoso sia in termini di esborso diretto, sia in termini di mancato guadagno da attività alternative cui si è dovuto rinunciare a causa del tempo necessario ad acquisire informazioni. Gli individui praticano una forma di "ignoranza razionale" spendendo tempo e fondi nell'acquisire informazioni solo su alcune questioni politiche ed economiche che ritengono avere un impatto significativo sul loro benessere sociale. Tuttavia, ciò lascia ancora gli individui di fronte a numerose situazioni di scelta in cui non sanno individuare esattamente quali siano i loro propri interessi politici ed economici.

Gli individui acquisiscono anche un considerevole ammontare di informazioni come prodotto collaterale dell'attività di soddisfacimento delle loro preferenze. Per esempio, acquisiscono nuove informazioni circa un prodotto o un candidato politico dagli annunci pubblicitari che vedono andando in macchina al lavoro o guardando il loro programma preferito alla televisione.

Sembra anche ragionevole introdurre alcune restrizioni alle preferenze tipiche degli individui. Per esempio, viene generalmente accettato il punto di vista teorico di Kahneman e Tversky (1979), relativo al modo in cui gli individui considerano i guadagni e le perdite. Questi psicologi hanno trovato un supporto empirico all'idea che gli individui diano un maggior peso, in termini di benessere, ad una perdita di un dato ammontare

tare di reddito, di quanto ne diano ad un guadagno dello stesso ammontare. Inoltre ipotizzeremo che gli individui considerino allo stesso modo i cambiamenti nei livelli dei redditi degli altri. Questa ipotesi è importante per spiegare perché i governi assistano generalmente solo quei settori industriali che sono in declino in termini relativi. Si consideri un settore industriale che produce in competizione con le importazioni, e che abbia un livello dei profitti, dei salari, e un tasso di crescita paragonabili alla gran parte degli altri settori dell'economia.

Il costo marginale dell'ottenere un più alto livello di protezione attraverso sforzi di tipo lobbistico sarà generalmente maggiore del beneficio marginale derivante dalla protezione, perché l'opinione pubblica e il governo considereranno immeritato un miglioramento della posizione economica relativa di quel settore. Inoltre, a causa del relativo basso peso attribuito dai lavoratori impiegati nell'industria ad eventuali incrementi di reddito, l'argomentazione del *free-rider* può anche far capire perché possa essere difficile raccogliere fondi, su base volontaria, da utilizzare per un'attività lobbistica. Se invece, a causa di un aumento della competizione da importazioni, la produzione, i profitti e il livello degli occupati diminuiscono, il costo marginale di incrementare il grado di protezione attraverso l'attività lobbistica, diminuirà, sia perché l'opinione pubblica considererà ora in maniera favorevole una espansione della produzione nazionale sia perché il problema del *free-rider* sarà più facilmente superabile, poiché i lavoratori attribuiscono un più alto peso ad una diminuzione di reddito che ad un aumento. Tuttavia, la disposizione del pubblico verso un aumento del grado di protezionismo è generalmente tale che ogni aumento di protezione lascerà in ogni caso la produzione e l'occupazione ad un livello più basso di quello iniziale.

Si ipotizza inoltre, che gli individui diano, a certi benefici economici o politici, un così alto valore da non essere disposti a rinunziarvi in cambio di un maggior ammontare della maggioranza degli altri beni economici o altri benefici politici. Per esempio, mentre la maggior parte degli individui è disposta ad accettare un piccolo e temporaneo decremento nel reddito reale per aiutare i lavoratori di un'altra industria a difendersi da una più forte competizione delle importazioni, o per aiutare i cittadini di un altro paese ad accelerare il loro tasso di sviluppo nella speranza che questi possano resistere più vigorosamente all'espansione comunista, essi non sono preparati a comportarsi nello stesso modo quando il loro stesso lavoro è in pericolo per una qualche ragione e loro stessi richiedano assistenza al governo. Similmente, non sono disposti ad accettare limitazioni a benefici politici quali la libertà di parola o di religione, in cambio di un più alto reddito. Un'importante implicazione di tali ipotesi è che gli individui non attueranno un comportamento da *free-riders*

contro gli altri, quando si troveranno di fronte a scelte che riguardano tali forti preferenze. Per molte persone, si ha una situazione di questo genere quando le scelte riguardano questioni, quale ad esempio quella ambientale, che hanno un significativo impatto sulla qualità della loro vita, o l'elezione del presidente. In questi casi, gli individui ritengono che i rischi personali sono così alti da non poter rischiare un comportamento da *free-riders*, anche se la loro singola decisione ha un peso molto piccolo nel processo decisionale globale.

Un'altra ipotesi base del modello è che il mercato politico sia caratterizzato da concorrenza imperfetta. In particolare, si rigetta l'ipotesi che gli amministratori eletti abbiano un controllo indipendente sulle politiche pubbliche poiché, se agissero indipendentemente, verrebbero rimpiazzati da altri amministratori che massimizzerebbero i voti seguendo le preferenze dei votanti e dei gruppi di pressione. Al contrario, seguendo quella che sembra essere la situazione reale, facciamo l'ipotesi che i candidati alle elezioni abbiano un maggior grado di libertà su alcune politiche verso cui gli elettori sono o indifferenti o sulle quali possono non condividere l'opinione di coloro ufficialmente eletti. Si ipotizza anche che gli amministratori eletti possano attivamente esercitare un'influenza sulle preferenze dei votanti fornendo informazioni favorevoli alle loro posizioni.

### 3.2. *Un'applicazione sulla politica commerciale*

Il modo in cui i diversi fattori politici ed economici concorrono a formare le politiche pubbliche può essere illustrato considerando il caso in cui una industria non protetta, e danneggiata dalla concorrenza estera, cerca assistenza intraprendendo una via politica. Esistono essenzialmente tre vie attraverso cui un'industria può attuare pressioni politiche su coloro che possono offrire protezione: utilizzando il loro potere di voto, fornendo agli amministratori pubblici e agli *opinion-makers* del settore privato informazioni favorevoli alle loro posizioni, oppure contribuendo alla raccolta di fondi per la campagna elettorale di amministratori chiave, nella speranza che questo li renda più sensibili verso i bisogni dell'industria.

Nella figura 1 la curva OB indica l'eccesso dei ricavi sui costi variabili di produzione ottenuti da un'impresa di un settore industriale per differenti livelli di dazi<sup>5</sup>. La curva OC descrive i costi derivanti dall'attività lobbistica (usando un'ottima combinazione dei tre metodi menzionati

(5) La curva delle entrate nette diventa orizzontale quando raggiunge il livello di tariffe massimo.

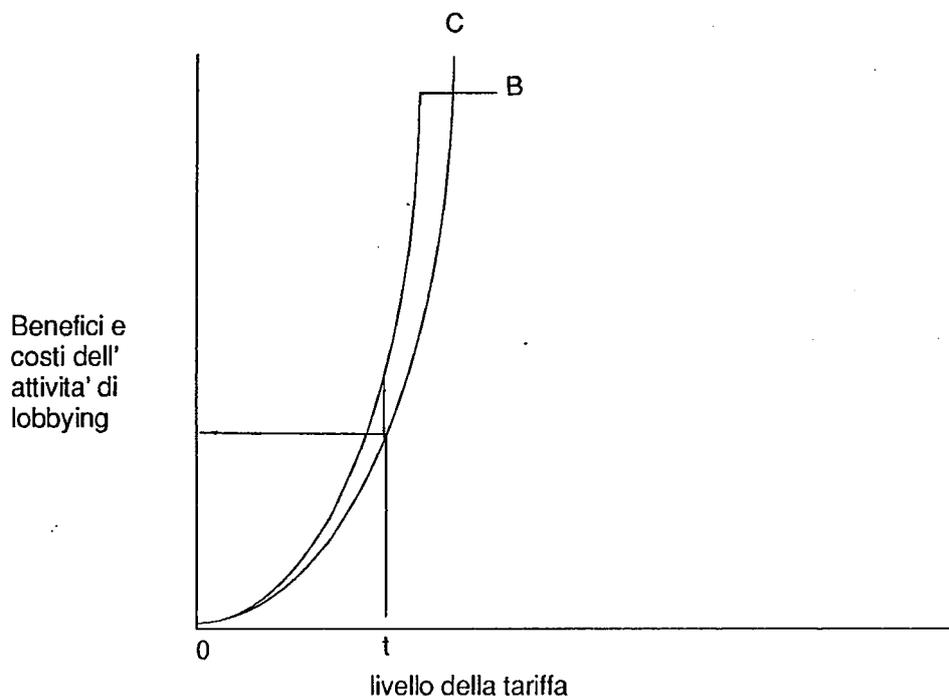


Fig. 1

sopra), per i differenti livelli di tariffe ottenibili<sup>6</sup>. Inoltre ipotizziamo che il costo marginale di elevare ad un certo livello il grado di protezione aumenta al crescere del livello delle tariffe. Il livello delle tariffe che massimizza i profitti, OT, si trova nel punto in cui le pendenze delle due curve sono uguali e i costi dell'attività lobbistica necessari per ottenere questi livelli di tariffe sono OL.

Consideriamo ora i fattori che influenzano la forma della curva dei costi dell'attività lobbistica. Se il presidente considera l'apertura del mercato Usa come un elemento importante per alcune iniziative di politica estera che egli sta intraprendendo o ritiene che le politiche anti-inflazionistiche siano un elemento importante della sua agenda politica, la curva sarà probabilmente così inclinata che l'attività lobbistica non sarà profittevole per quell'industria. La possibilità del presidente di godere di un forte appoggio, da parte dei mezzi di comunicazione, alle

(6) Non è mai stata prestata molta attenzione all'ottima combinazione dei mezzi di attività lobbistica disponibili ad una industria. Tuttavia, le industrie che hanno un grande numero di occupati e molte piccole imprese, dislocate in diversi stati, come l'industria tessile e di abbigliamento, sembrano ritenere che il mezzo più efficiente di esercitare pressioni sul legislatore, sia quello di utilizzare direttamente la loro forza elettorale. Al contrario, le industrie che hanno comparativamente un minor numero di occupati, ma che non sono disperse fra diversi stati e sono caratterizzate da una struttura di tipo oligopolistico, come l'industria petrolifera, sembrano ricorrere maggiormente al metodo di fornire fondi per le campagne elettorali degli amministratori, e fornire informazioni a loro favorevoli all'opinione pubblica e agli amministratori eletti.

sue posizioni, può far crescere enormemente i costi dell'attività lobbistica per le industrie private. Al contrario, se accade che gli sforzi da parte di quelle industrie per ottenere una maggiore protezione cadano nel mezzo di una campagna elettorale presidenziale molto tesa, o in un periodo di alta disoccupazione o con alto deficit della bilancia dei pagamenti, è chiaro che il costo dell'attività lobbistica tenderà a essere minore.

In molti casi, che la protezione sia garantita o no può essere irrilevante per il presidente. In queste situazioni, il presidente può essere indotto a garantire la protezione solo dopo esser stato convinto che così facendo non sarà considerato dall'opinione pubblica come particolarmente indulgente verso una determinata industria, o dai governi esteri come indebitamente protezionista. Conseguentemente, spetta alle industrie convincere i membri del Congresso e l'opinione pubblica, attraverso pressioni di vario tipo, che l'industria merita protezione. Sotto tali condizioni le industrie piccole, in termini finanziari ed occupazionali, hanno poche opportunità di ottenere vantaggi di tipo protezionistico seguendo la strada politica. La disponibilità da parte dei cittadini ad accettare una politica protezionistica verso una data industria risente di fattori quali: il livello del reddito dei lavoratori di quell'industria ed il grado dei danni subiti dall'industria, oppure il motivo per cui sono aumentate le importazioni (per esempio, è dovuto a ingiuste politiche commerciali estere?), oppure la misura in cui i cittadini percepiscono i danni che il protezionismo comporta, la sicurezza nazionale, ambientale, e le implicazioni sulla salute di un aumento della produzione di quell'industria.

I costi dell'attività lobbistica dell'industria dipendono anche dagli sforzi antiprotezionistici di quelle industrie nazionali che usano il prodotto importato come *input* produttivo, o delle industrie multinazionali che temono azioni di rappresaglia, o degli importatori di quei beni, o dei governi e delle imprese straniere. Ovviamente, più il prodotto è economicamente importante per tali gruppi e più potenti questi sono in termini finanziari e di voti, e più vigorosa sarà la loro attività di opposizione.

Per di più, la forma di protezionismo richiesta dall'industria ha un forte impatto sul costo dell'attività lobbistica. Per esempio, gli accordi volontari sulle esportazioni fra paesi determinati (Veas), accordi in cui solo ai paesi maggiormente responsabili degli aumenti delle importazioni vengono limitate le esportazioni, sono favoriti dai governi perché riducono al minimo le obiezioni dei governi stranieri alle restrizioni. Il fatto di non dover ricompensare gli altri paesi riducendo i livelli di protezionismo su altri prodotti, evita anche l'opposizione interna da parte di industrie aperte alla concorrenza estera che temono che i loro

prodotti siano inclusi in un meccanismo di rappsaglia. Perfino i paesi che vedono limitate le proprie esportazioni non si lamentano troppo, poiché percepiscono i guadagni indotti dalle restrizioni quantitative alle importazioni.

Stabilendo che il livello d'equilibrio della protezione nella situazione descritta nella figura 1 sia OT, si ipotizza che le imprese nell'industria siano organizzate in modo da massimizzare i loro profitti attesi a livello industriale. Tuttavia, supponiamo che, invece di agire in modo cooperativo, ciascuna impresa percepisca la situazione in termini dei profitti che riceverà sotto i seguenti scenari alternativi: essere l'unica a spendere per l'attività lobbistica, o essere l'unica a non farlo. Se ogni impresa è solo una delle molte piccole unità produttive, è improbabile che contribuisca all'attività lobbistica sotto ambedue gli scenari, e l'incentivo ad un comportamento da *free-rider* può impedire che l'industria ottenga una protezione. Come menzionato in precedenza, però, quando sono in pericolo i mezzi di sussistenza di molti individui in un'industria, il problema del *free-rider* può essere superato, almeno in parte.

### 3.3. *Il ruolo delle istituzioni, delle strutture economiche e delle idee*

Se consideriamo la questione alle sue radici, la maggior propensione ad adottare politiche di libero scambio rispetto a politiche protezionistiche dipende da fattori quali la struttura istituzionale dei governi, la natura del "regime" su cui si basa il commercio internazionale, la distribuzione delle risorse economiche fra i diversi paesi, le teorie dominanti circa gli effetti del protezionismo, e la disposizione dei governi verso le richieste di protezione. Per esempio, il fatto che il Congresso abbia concesso all'esecutivo, fin dal 1934, di decidere sulla gran parte delle modificazioni alle singole tariffe, ha probabilmente svolto un ruolo importante nel ridurre il livello di protezione nel corso degli anni, dal momento che il presidente tende ad essere più liberista del Congresso in materia di politiche commerciali. Allo stesso tempo, il fatto che la Costituzione americana attribuisca al Congresso il diritto di regolare gli aiuti commerciali esteri spiega perché il Congresso svolga un ruolo più importante nel determinare le politiche commerciali del paese di quanto, ad esempio, non faccia per il tasso di cambio. Inoltre, la circostanza che una richiesta di politiche protezionistiche segua una via amministrativa, quale quella che la Commissione del commercio internazionale (Itc) offre nei casi di danni causati dalle importazioni, o si rivolga direttamente al Ministero del commercio Usa (Ustr), come nei casi della Sezione 301, ha un importante impatto sulla probabilità che l'industria

ottenga la protezione. Le industrie piccole in termini di potere di voto e di potere finanziario preferiranno la via dell'Itc, mentre le grandi industrie, politicamente potenti, seguiranno la via diretta dell' Ustr. Similmente, l'esistenza di una organizzazione internazionale, quale il Gatt, con un insieme di regole sul commercio internazionale ed un meccanismo legale stabilito per la risoluzione delle dispute, rappresenta un importante elemento di regolamentazione della estensione del protezionismo nel mondo. E ancora, i piccoli paesi saranno favorevoli ad una organizzazione internazionale forte, mentre i paesi più grandi tenderanno a limitarne il potere per evitare che questa possa vincolare le loro azioni.

L'influenza della distribuzione internazionale della dotazione dei fattori e delle conoscenze tecnologiche sulle politiche commerciali può essere compresa se si considera il cambiamento avvenuto nella politica commerciale degli Stati Uniti fin dagli ultimi anni '60. Dal momento in cui le altre nazioni si sono messe alla pari con gli Stati Uniti per livello tecnologico, per capacità lavorative, e per dotazione di capitale, i casi di danni dovuti ad un incremento delle importazioni sono aumentati significativamente, ed hanno di conseguenza fatto crescere la pressione protezionistica. L'importanza delle idee può essere apprezzata valutando la crescente influenza della "nuova" teoria del commercio internazionale, in cui si evidenziano fattori quali i rendimenti crescenti di scala e la concorrenza imperfetta. I vantaggi del libero scambio non sono così evidenti quando si considerino tali possibilità.

L'importanza dei fattori appena menzionati nell'orientare le politiche economiche dei governi varia enormemente a seconda del tipo di politica che consideriamo. Per esempio, le pressioni politiche da parte di gruppi d'interesse privati influenzano le decisioni del governo sulle politiche commerciali molto più di quanto non facciano per le politiche sul tasso di cambio. Infatti, mentre le politiche commerciali possono essere orientate verso particolari industrie, le variazioni del tasso di cambio riguardano tutte le industrie. Conseguentemente, il problema del *free-rider* è molto più serio per questioni quali le politiche del tasso di cambio, e quindi non è sorprendente che le pressioni da parte di privati in questo campo provengano generalmente da ampie coalizioni di imprese, come l'Associazione nazionale delle aziende manifatturiere, più che da singole industrie. Vi è anche probabilmente una minore consapevolezza nel settore privato circa gli effetti di variazioni del tasso di cambio, rispetto al caso di protezione dalle importazioni, in parte a causa dell'effetto generale di tali cambiamenti ed in parte a causa della maggiore complessità del loro impatto economico. Anche la necessità di segretezza per minimizzare la speculazione, affievolisce il ruolo del settore

privato in questo campo. Come sottolineano Destler e Henning (*mi-meo*), la politica del tasso di cambio americana è determinata principalmente dal Tesoro e dalla Federal Reserve. Tuttavia, anche le pressioni politiche da parte di paesi stranieri svolge un ruolo significativo nell'orientare le decisioni sul tasso di cambio, dal momento che variazioni nel tasso di cambio equivalgono a tasse e sussidi generali su importazioni ed esportazioni.

Anche nel campo della sicurezza nazionale, la maggior parte delle decisioni viene presa da gruppi relativamente ristretti di amministratori nei rami legislativo ed esecutivo. Di nuovo, l'impatto generale delle decisioni, la necessità di evitare che certe notizie cadano nelle mani di potenziali avversari, e la natura altamente tecnica di queste questioni, tende a limitare il dibattito pubblico agli orientamenti generali della politica di sicurezza nazionale. Tuttavia, come ha dimostrato la guerra del Vietnam, le pressioni politiche da parte di gruppi di cittadini possono svolgere alcune volte un ruolo cruciale anche in questo campo.

#### **4. Elementi di strategia nell'economia politica internazionale: un esempio di attività lobbistica**

L'impalcatura di economia politica appena delineata evidenzia l'importanza dell'attività lobbistica nell'orientare le politiche pubbliche su questioni economiche quali la regolamentazione del commercio estero. Gruppi di interessi comuni, a favore o contro determinate politiche, cercano di influenzare gli amministratori e l'opinione pubblica presentando loro informazioni favorevoli alle loro posizioni. Gli studiosi ritengono che generalmente le politiche commerciali adottate siano il frutto dell'interazione politica fra le industrie nazionali che esercitano pressioni per ottenere politiche protezionistiche, e i governi che cercano di conservare il potere, e, nel decidere se offrire o meno la protezione, prendono in considerazione la reazione degli elettori alle loro decisioni. Generalmente non vengono considerati dettagliatamente i gruppi lobbistici che si oppongono a politiche protezionistiche, per il convincimento che tali gruppi, quali ad esempio i consumatori, non riescano ad organizzarsi con efficacia come gruppi di pressione. Tuttavia, in un recente studio, Destler e Odell (1987), hanno fatto notare come, negli ultimi anni, si sia verificato un significativo incremento nell'attività dei gruppi che si oppongono al protezionismo (e anche, d'altra parte, dei gruppi che cercano di ottenerlo). Questi includono non solo gli importatori, che utilizzano i beni importati a fini industriali, e gli esportatori che temono reazioni compensative, ma anche gli esportatori esteri e i loro governi.

Come notato in precedenza, Das (1986) e Hillman e Ursprung (1988), hanno introdotto l'attività lobbistica estera nei modelli di politica commerciale. Nel modello di Das la competizione fra le lobby interne ed estere determina quale sarà il livello di contingentamento imposto, mentre nel modello di Hillman e Ursprung la scelta è fra una restrizione volontaria delle esportazioni e le tariffe. Nel modello qui presentato, la decisione politica riguarda il livello di protezione tariffaria che un'industria nazionale ottiene. Due imprese che massimizzano i profitti, una estera e l'altra nazionale, sono in competizione sul mercato dell'impresa nazionale. Ciascuna impresa prende due decisioni di tipo economico: quanto produrre, e quanto spendere in attività lobbistica per ottenere maggiori o minori tariffe. Con una tariffa abbastanza elevata l'impresa nazionale assumerà una posizione monopolistica sul mercato. Tuttavia, anche se l'impresa straniera non esercita pressioni contro il protezionismo, l'impresa nazionale dovrà spendere somme sempre maggiori per ottenere dal proprio governo livelli crescenti di protezione. Quindi, l'aumento dei profitti derivante dall'eliminazione del concorrente straniero può essere minore dei costi addizionali dell'attività lobbistica necessari per ottenere quel grado di protezione. Inoltre, se l'impresa estera attua pressioni contro il protezionismo nel mercato politico dell'impresa interna, il costo marginale di ottenere una protezione addizionale tramite l'attività lobbistica aumenta. Si ipotizza che ciascuna impresa, nel prendere le sue decisioni riguardo il livello di produzione e dell'attività lobbistica, attui un comportamento del tipo Nash, cioè, stabilisca il livello di produzione che massimizza i profitti e il livello di spesa necessario all'attività lobbistica, sulla base del convincimento che le decisioni dell'altra non vengano cambiate.

La funzione dei profitti dell'impresa nazionale può essere così espressa:

$$P(q, q^*, t) = pq - C(q) - L, \quad (1)$$

dove  $q$  e  $q^*$  rappresentano rispettivamente il livello di produzione dell'impresa nazionale e dell'impresa estera,  $t$  è il livello specifico di imposta,  $p$  è il prezzo del prodotto omogeneo,  $C(q)$  sono i costi di produzione dell'impresa nazionale, e  $L$  è il livello di spesa per l'attività

(7) Viene generalmente considerata più favorevolmente dall'opinione pubblica una politica di protezione dalle importazioni che una politica di sussidi alle esportazioni, dal momento che nel primo caso sono tutti i consumatori, che traggono beneficio da un minor prezzo delle importazioni, a sopportare il costo dell'assistenza all'industria danneggiata; mentre un sussidio finanziato da tasse può alterare in maniera più significativa la distribuzione del reddito.

lobbistica. La funzione di costo di produzione e vendita del prodotto è data da:

$$C(q) = F + cq, \quad (2)$$

dove  $F$  è il livello dei costi fissi e  $c$  è il costo marginale di produzione, che si ipotizza costante. Usando l'asterisco per indicare le variabili relative all'impresa estera e ipotizzando che anche i costi marginali di produzione di questa siano costanti, la funzione del profitto e quella dei costi dell'impresa straniera saranno:

$$P^*(q, q^*, t) = pq^* - C^*(q^*, t) - L^*, \quad (3)$$

$$C^*(q^*, t) = F + c^*q^* + tq^*. \quad (4)$$

Il livello delle tariffe entra nella funzione di costo dell'impresa straniera perché il costo di vendita di un'unità addizionale di prodotto nel mercato dell'impresa nazionale, è dato dal costo marginale di produzione,  $c$ , più il livello della tariffa,  $t$ , che deve essere pagata al governo.

Il livello della tariffa è una funzione delle spese in attività lobbistica delle due imprese e dei loro relativi costi marginali di produzione. Tale funzione può essere espressa come:

$$t = t(L, L^*, c/c^*) \quad (5)$$

dove indicando le derivate parziali con sottoscritti,  $t_I > 0$ ,  $t_{II} < 0$ ,  $t_{I^*} < 0$ ,  $t_{I^*I^*} > 0$ , e  $t_{c/c^*} > 0$ .

Quindi, un incremento dell'attività lobbistica da parte dell'impresa nazionale aumenta le tariffe ma ad un tasso decrescente, mentre un incremento dell'attività da parte dell'impresa straniera riduce le tariffe, ma ad un tasso decrescente. Quando i costi marginali dell'impresa straniera si riducono relativamente a quelli dell'impresa nazionale, le tariffe aumentano, almeno temporaneamente, poiché il governo è maggiormente disposto a concedere protezione quando l'impresa nazionale è danneggiata dall'aumento delle importazioni.

Ipotizziamo che la curva di domanda per il prodotto omogeneo sia di tipo lineare ed espressa come segue:

$$p = A - b(q + q^*), \quad (6)$$

dove  $A$  è l'intercetta sull'asse dei prezzi e  $b$ , la costante, è compresa fra zero e uno.

Nel caso in cui  $t=0$ , non c'è attività lobbistica.

In tal caso il modello si riduce ad una semplice situazione di duopolio non-cooperativo, alla Cournot. Il livello di equilibrio della produzione a cui le due imprese massimizzeranno i profitti, dato il livello di produzione dell'altra, può essere determinato sostituendo la funzione di domanda (equazione 6) e le rispettive funzioni di costo (equazioni 2 e 4), nelle equazioni dei profitti (1) e (3), calcolando le derivate parziali rispetto a ciascun livello di produzione, e uguagliando a zero il risultato. Risolvendo queste due condizioni del primo ordine per la massimizzazione dei profitti, che sono le equazioni di reazione delle imprese, rispetto a  $q$  e  $q^*$  si ottiene il livello di produzione di equilibrio per ciascuna impresa. Le curve di reazione sono riportate nella figura 2, e il loro punto di intersezione rappresenta il livello di produzione di equilibrio.

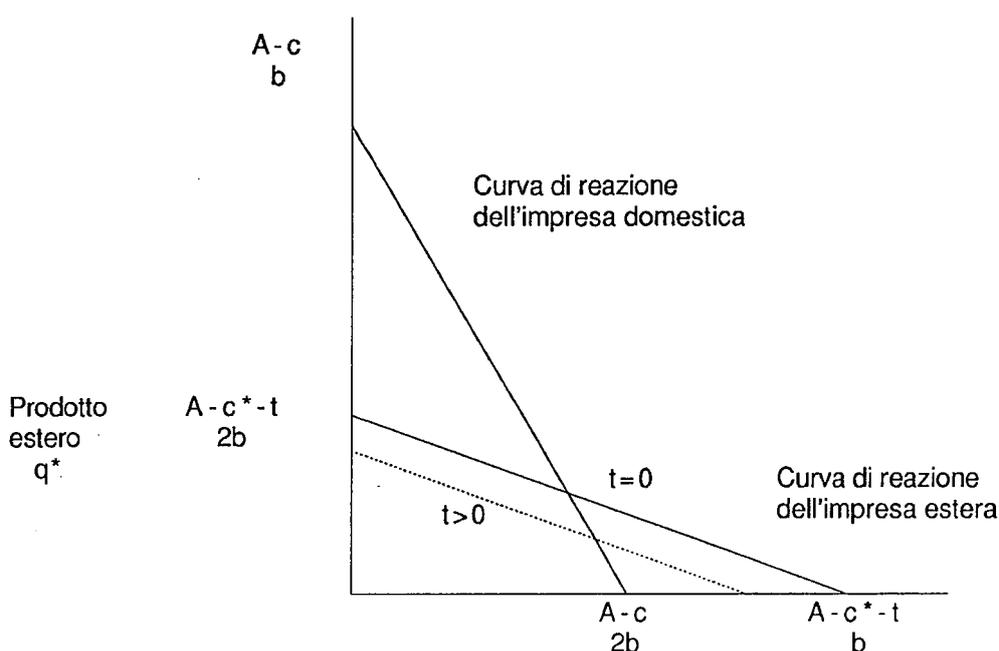


Fig. 2

Se introduciamo le tariffe, i costi marginali di vendita dell'impresa straniera nel mercato nazionale aumentano e la sua curva di reazione si sposterà verso il basso, poiché il suo livello di massimizzazione dei profitti, per ogni dato livello di produzione dell'impresa concorrente, si riduce. Come mostrato nella figura 2, ciò comporta una più bassa produzione di equilibrio per l'impresa straniera e ad una più alta produzione di equilibrio per l'impresa nazionale. Poiché la pendenza della curva di reazione dell'impresa nazionale è  $-2$  e quella dell'impresa straniera  $-1/2$ , la diminuzione della quantità prodotta dall'impresa straniera è maggiore dell'incremento della quantità prodotta dall'altra, e quindi il prezzo del prodotto aumenta.

Sia l'aumento di produzione che l'aumento del prezzo accrescerà le entrate totali e quindi anche i profitti dell'impresa nazionale, al netto dei costi per l'attività lobbistica, poiché il prezzo eccede il costo marginale di produzione. Per di più, date le ipotesi sulle pendenze della curva di domanda e della funzione dei costi, i profitti al netto delle spese dell'attività lobbistica, aumenteranno ad un tasso costante al crescere delle tariffe, fino a quando non sarà più conveniente per l'impresa straniera restare sul mercato.

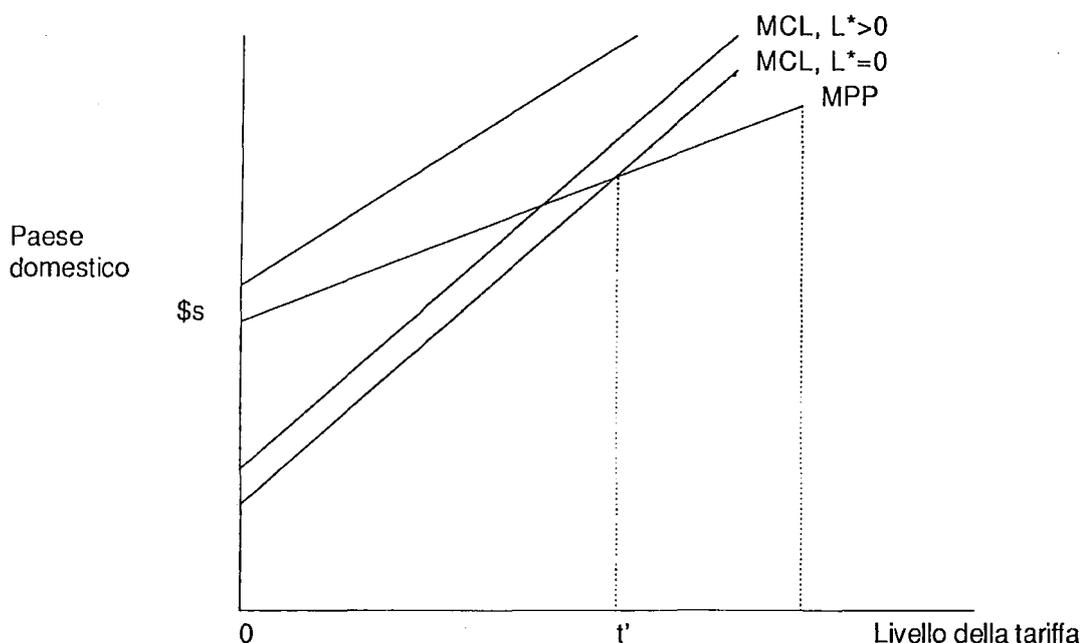


Fig. 3

Il modo in cui le entrate al netto dei costi di produzione variano all'aumentare delle tariffe per l'impresa nazionale è descritto nella figura 3 dalla curva MPP. La curva che rappresenta i costi marginali di aumentare le tariffe attraverso l'attività lobbistica, ipotizzando che le imprese straniere non svolgano attività di pressione contrarie, è la MCL, con  $L^*=0$ . Le spese per attività lobbistica che massimizzano i profitti sono rappresentate dall'area sottostante la curva MCL ( $L^*=0$ ), fra l'origine e il punto  $t'$ , il quale rappresenta il livello di tariffe che eguaglia i costi marginali derivanti dalla richiesta di protezione e i profitti marginali derivanti dalla protezione ottenuta. I profitti sono uguali alla differenza fra l'area sottostante la curva produzione-profitto MPP, e l'area sottostante alla curva attività lobbistica-costi MCL ( $L^*=0$ ), fra l'origine e il punto  $t'$ . Con un livello positivo di attività lobbistica straniera, la curva del costo marginale per l'attività lobbistica si sposta verso sinistra, come la curva MCL ( $L^*>0$ ), e il livello di equilibrio delle tariffe diminuisce. Diminuiscono quindi anche i profitti dell'impresa nazionale.

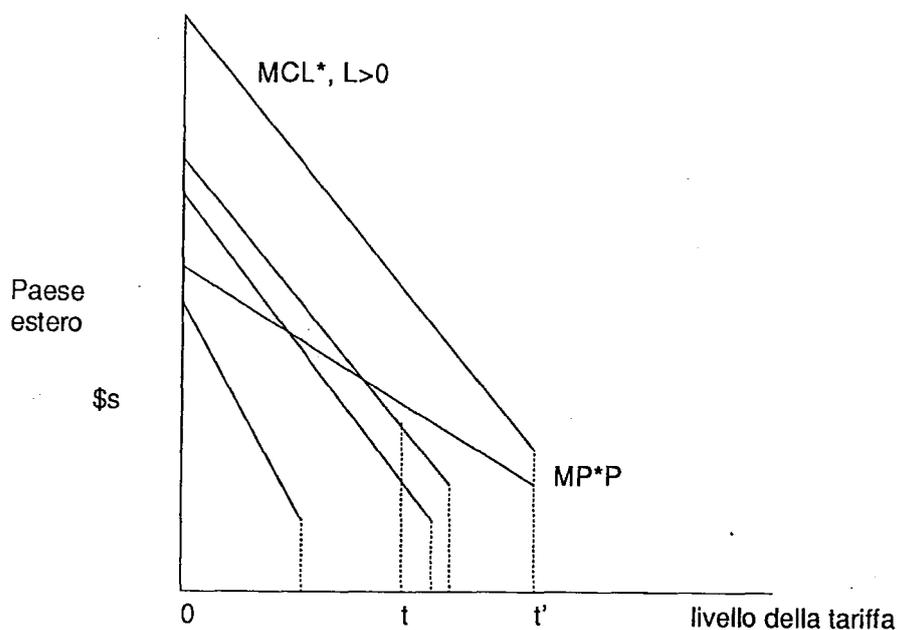


Fig. 4

Come si vede nella figura 4, simili relazioni si hanno anche per le imprese straniere. Sotto le condizioni ipotizzate per la domanda e per i costi, i profitti delle imprese straniere, al netto dei costi da attività lobbistica, declinano ad un tasso costante al crescere delle tariffe. La curva  $MP^*P$ , mostra questa relazione, mentre la curva  $MC^*L$  ( $L > 0$ ), rappresenta i costi marginali di diminuire le tariffe attraverso pressioni lobbistiche, dato il livello di spesa per attività lobbistica da parte dell'impresa nazionale. Quando l'impresa straniera non attua pressioni lobbistiche, il livello delle tariffe sarà a  $t'$ . L'area sottostante la curva fra  $t'$  e i vari livelli minori di tariffe, rappresenta i costi lobbistici necessari per ridurre le tariffe a quei livelli. Il livello ottimo di spese per attività lobbistica e il livello ottimo di tariffe sono dati dall'intersezione delle due curve. Livelli minori di attività lobbistica da parte dell'impresa nazionale spostano la curva dei costi marginali dell'impresa straniera verso sinistra, e comportano un minor livello delle tariffe. Al di sotto di un certo livello di spesa lobbistica dell'impresa nazionale, conviene all'impresa straniera esercitare pressioni tali da spingere le tariffe a zero.

Il livello ottimale di spesa per attività lobbistica dell'impresa nazionale, per ogni livello di simili spese dell'impresa straniera, può essere ottenuto tramite la figura 3, mentre nella figura 4 può essere ottenuto il livello ottimale per l'impresa straniera. Le curve di reazione di attività lobbistica per le due imprese, derivanti da tali relazioni, sono rappresentate nella figura 5, dove il punto di intersezione indica per ciascuna impresa, il livello di equilibrio alla Nash dell'attività lobbistica. Il livello di equilibrio delle tariffe sarà quello associato con tali spese di equilibrio,

mentre i livelli di produzione di equilibrio per ogni impresa, saranno quelli associati a questo livello di tariffe, come descritto dalla figura 2.

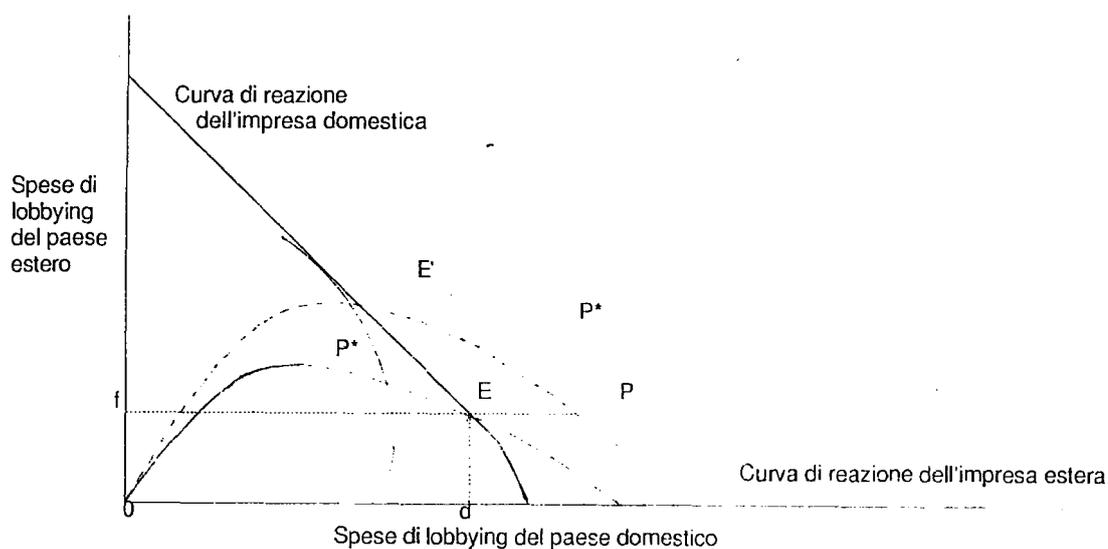


Fig. 5

Consideriamo ora gli effetti di una riduzione dei costi marginali di produzione dell'impresa straniera. Questa farà spostare la curva  $MP^*P$  della impresa straniera nella figura 4 verso l'alto e la curva  $MPP$  dell'impresa nazionale verso il basso, nella figura 3<sup>8</sup>. Se le curve dei costi lobbistici delle due imprese sono indipendenti dalle variazioni nella relazione fra le curve dei costi marginali di produzione delle due imprese, questi spostamenti faranno aumentare il livello ottimale di spese lobbistiche dell'impresa straniera, per ogni livello di attività lobbistica dell'impresa nazionale, e faranno diminuire il livello ottimale di spese lobbistiche dell'impresa nazionale, per ogni dato livello di spesa dell'impresa straniera. Quindi la curva di reazione lobbistica dell'impresa straniera si sposterà verso l'alto, e quella dell'impresa nazionale verso sinistra, e tali spostamenti, a loro volta, faranno aumentare il livello di equilibrio di Nash dell'attività lobbistica per l'impresa straniera, e ridurranno quello dell'impresa nazionale e il livello di equilibrio delle tariffe.

Se, tuttavia, la riduzione dei profitti dell'impresa nazionale che risulta dalla diminuzione dei costi dell'impresa straniera, rende il governo maggiormente disponibile ad accordare la protezione, i costi da attività lobbistica dell'impresa nazionale (la curva  $MCL$  nella figura 3) diminuiranno. Allo stesso modo, i costi marginali per l'attività lobbistica dell'impresa straniera (la curva  $MCL^*$  nella figura 4) aumenteranno. Dal momento che ambedue questi spostamenti tenderanno a far diminuire il livello di tariffe di equilibrio, il risultato netto dei costi di

(8) Le due curve inoltre termineranno ad un più alto livello di tariffe.

produzione dell'impresa straniera, potrà essere tanto una riduzione che un aumento del grado di protezionismo.

L'intervento del governo straniero con l'obiettivo di accrescere il benessere del proprio paese può essere analizzato introducendo le curve di isoprofitto nella figura 5, in cui sono rappresentate le curve di reazione lobbistica delle due imprese. Al punto di equilibrio di Nash, E, nessuna impresa può accrescere i propri profitti variando le proprie spese in attività lobbistiche, date le spese dell'altra impresa. Quindi, la curva di isoprofitto dell'impresa straniera, passante per E, cioè  $P^*$ , è verticale, e la curva di isoprofitto dell'impresa nazionale, passante per E, cioè P, è orizzontale. Tuttavia, esiste un'altra curva di isoprofitto per l'impresa straniera, più alta, ad esempio  $P^{**}$ , che è tangente alla curva di reazione dell'impresa nazionale in E. Questo è il punto di equilibrio alla Stackelberg per l'impresa straniera. Se infatti il suo governo si impegna a sostenere in una qualche proporzione l'attività lobbistica privata, i costi marginali da attività lobbistica per l'impresa diminuiranno, e la spesa comune dell'impresa e del governo sarà maggiore per ogni livello di spesa dell'impresa nazionale, ad ogni livello ottimale di tariffe maggiore di zero. Ciò sposta la curva di reazione straniera verso l'alto, come mostrato dalla linea tratteggiata nella figura 5. Al nuovo equilibrio di Nash, E, il benessere dell'impresa straniera (i profitti al netto delle spese lobbistiche governative) sarà maggiore, e i profitti dell'impresa nazionale saranno minori.

Gli economisti, ad esempio Brander e Spencer, 1985, introducono generalmente i sussidi alle esportazioni da parte dei governi per mostrare come un intervento governativo possa accrescere il benessere di un paese, in mercati non perfettamente competitivi, e sotto l'ipotesi di assenza di reazioni da parte di paesi stranieri. Ma i sussidi alle esportazioni sono illegali per il Gatt, e inoltre sono praticamente sicure in tali casi reazioni di rappresaglia da parte dei governi stranieri. Invece, l'attività lobbistica da parte dei governi non è illegale. Quindi, essa può rappresentare un modo per i governi di accrescere il benessere dei propri paesi, senza violare le regole del Gatt.

### **Bigliografia**

- Anderson, K. - Baldwin, R., "The political Market for Protection in Industrial Countries" in *Protection Cooperation, Integration and Development: Essays in Honour of Professor Hiroshi Kitamura*, a cura di Ali M. El-Agraa, Macmillan Press, London, 1987.
- Andreoni, J., mimeo, "Why Free Ride? Strategies and Learning in Public Goods Experiments", *Journal of Public Economics*.

- Arrow, K. J., *Social Choice and Individual Value*, 2<sup>a</sup>, John Wiley and Sons, New York, 1963.
- Baldwin, R. E., *The Political Economy of U.S. Import Policy*, Mit Press, Cambridge, 1987.
- Baldwin, R. E., - Richard N. C., "Game-Modelling Multilateral Trade Negotiations", *Journal of Policy Modelling*, 9, 2, 1987, pp. 257-284.
- Bhagwati J. N., "Lobbying and Welfare", *Journal of Public Economics*, 14, 1980, pp. 355-363.
- Brander, J.A. - Spencer, B., "Export Subsidies and International Market Share Rivalry", *Journal of International Economics*, XVIII, 1985, pp. 83-100.
- Brock, W. A. - Magee, S. P. "The Economics of Special Interests: The Case of the Tariff", *American Economic Review*, 68, 1978, pp. 246-250.
- Corden, W. Max, *Trade Policy and Economic Welfare*, Clarendon Press, Oxford, 1974.
- Das, S. P., *Foreign Lobbying and Political Economy of Protection*, Department of Economics, University of Wisconsin-Milwaukee, 1986.
- Deardoff, A. V., "Safeguard Policy and the Conservative Social Welfare Function", in *Protection and Competition in International Trade*, a cura di H. Kierkowski, Basil Blackwell, Oxford, 1987.
- Destler, I. M. - Odell, J., "Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics", *Policy Analysis in International Economics*, 21, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1987.
- Destler, I. M. - Henning, R., mimeo, *Exchange-Rate Policymaking in the United States*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Dixit, A., *Trade and Insurance with Moral Hazard*, Princeton University, 1986.
- Dixit, A., *Trade and Insurance with Adverse Selection*, Princeton University, 1987a.
- Dixit, A., *Trade and Insurance with Imperfectly Observed Outcomes*, Princeton University, 1987b.
- Eaton, J. - Grossman, G., "Tariff as Insurance: Optimal Commercial Policy When Domestic Market are Incomplete", *Canadian Journal of Economics*, 18, 1985, pp. 258-272.
- Feenstra, R. C. - Bhagwati, J. S., "Tariff Seeking and the Efficient Tariff", in *Import Competition and Response*, a cura di J. Bhagwati, Chicago UP e National Bureau of Economics, Chicago, 1982.
- Feenstra, R. C., "Incentive Compatible Trade Policies", *Scandinavian Journal of Economics*, 89(3), 1987, pp. 373-387.
- Findlay, R. - Wellisz, S., "Endogenous Tariffs, the Political Economy of Trade Restrictions, and Welfare", in *Import Competition and Response*, a cura di J. Bhagwati, Chicago UP e National Bureau of Economics, Chicago, 1982.
- Frey B. S., *International Political Economy*, Basil Blackwell. Oxford, 1984.
- Gilpin, R., *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*, Basic Book. New York, 1975.
- Gilpin, R., *The Political Economy of International Relations*, Princeton UP, Princeton, 1988.
- Hamada, K., "A Strategic Analysis of Monetary Interdependence", *Journal of Political Economy*, 84, 1976, pp. 77-99.
- Hillman, A. L., "Declining Industries and Political-Support Protectionist Motives", *American Economic Review*, 72, 1982, pp. 1180-1187.
- Hillman, A. L., *The Political Economy of Protection*, Haerwood Academic Publishers, New York, 1989.

- Hillman, A. L. - Ursprung, H., "Domestic Politics, Foreign Interests and International Trade Policy", *American Economic Review*, 1988.
- Johansen, L., "The Theory of Public Goods: Misplaced Emphasis?", *Journal of Public Economics*, 7, 1977, pp. 147-152.
- Kahneman, D. e Tversky, A., "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk" *Econometrica*, 47, 1979, pp. 263-91.
- Keohane, R. O., *After Hegemony: Cooperation or Discord in World Political Economy*, Princeton UP, Princeton, 1984.
- Knorr, Klaus, *Power and Wealth: The Political Economy of International Power*, Basic Press, New York, 1973.
- Krueger, A. O., "The Political Economy of the Rent Seeking Society", *American Economic Review*, 64, 1974, pp. 291-303.
- Lipson, C., "The Transformation of Trade", *International Organization*, 63, 1982, pp. 417-456.
- Mayer, W., "Endogenous Tariff Formation", *American Economic Review*, 74, 1984, pp. 970-985.
- Milner, H. V., *Resisting Protectionism*, Princeton UP, Princeton, 1988.
- Olson, M., *The logic of Collective Action*, Harvard UP Cambridge, 1965.
- Pastor, R., *Congress and Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, California UP, Berkeley, 1980.
- Peltzman, S., "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, 19, 1976, pp. 211-240.
- Staiger, R. - Tabellini G., "Discretionary Trade Policy and Excessive Protection", *American Economic Review*, 1989.
- Stigler, G., "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics*, 2, 1971, pp. 3-21.

## 6. OSTACOLI AL COORDINAMENTO MACROECONOMICO IN EUROPA

*di Andrea Boltho*

### **1. Introduzione**

La cooperazione economica internazionale è stata spesso intesa come comprensiva di un'ampia serie di forme di cooperazione tra Stati sovrani (Artis-Ostry 1986). Un primo tipo è il mero scambio di informazioni. Forme più ambiziose sono le consultazioni regolari, la sorveglianza internazionale, la concessione di assistenza finanziaria, l'applicazione di regole internazionali concordate in comune (Horne-Masson 1988). La forma più vincolante è il coordinamento delle politiche nazionali, che "implica l'introduzione, di comune accordo, di modifiche nelle politiche nazionali dei partecipanti (Kenen 1988, p. 74).

La Cee sembrerebbe essere particolarmente idonea all'instaurazione di queste forme di cooperazione. Non vi è dubbio che i paesi aderenti alla Cee siano interdipendenti tanto sotto il profilo "strutturale" quanto sotto il profilo "della politica economica" (Cooper 1985, pp. 199-200). La formulazione della politica economica in Francia dipende dalle scelte politiche di politica economica della Germania e viceversa, gli avvenimenti economici del Regno Unito o dell'Italia influenzano gli eventi economici altrove, e così via. Secondo la teoria economica, in tali circostanze i paesi possono elevare il proprio benessere cooperando (Hamada 1985); e la fondatezza di questo assunto è rafforzata, nel contesto europeo, da alcuni fattori: la presenza di un modesto numero di "attori" di primaria importanza, l'elevata consapevolezza dell'interdipendenza, la frequente condivisione di problemi simili, l'esistenza di istituzioni comuni. La letteratura sulla cooperazione economica suggerisce che tutti questi elementi dovrebbero agevolare la formazione di accordi internazionali.

In questa prospettiva, non può destare sorpresa il fatto che in Europa si sia raggiunto un elevato grado di cooperazione. Fin dal 1958, i paesi Cee hanno intrapreso un'azione comune nella disciplina di numerosi settori, della quale l'istituzione del Mec e la stipulazione dell'Atto unico europeo sono, cronologicamente, la prima e l'ultima fase.

In generale, comunque, la cooperazione è stata raggiunta attraverso la fissazione di regole comuni, piuttosto che mediante interventi discrezionali comuni, i quali non sarebbero stati intrapresi isolatamente. Secondo una diffusa opinione, la seconda forma di cooperazione è stata assente dal programma della Cee, specie nel corso degli anni '80, nonostante i frequenti appelli per una reflazione fiscale concertata al fine di ridurre la disoccupazione<sup>1</sup>.

Il presente saggio si propone di indagare sul perché i governi Cee abbiano rinunciato a cooperare in campo macroeconomico, specie per quanto riguarda l'impiego di politiche fiscali discrezionali, soprattutto negli anni '80. Dopo una panoramica delle iniziative di cooperazione precedenti, sono presi in considerazione alcuni degli ostacoli di ordine teorico e pratico che avrebbero potuto impedire la cooperazione all'interno della Cee. Successivamente viene svolta un'analisi particolareggiata di uno specifico problema, che potrebbe aver ostacolato il raggiungimento di forme di coordinamento nel recente passato dell'Europa: la divergenza assai pronunciata delle posizioni degli stati membri in relazione all'efficacia della politica fiscale. L'articolo termina con considerazioni di sintesi e proposte per il futuro.

## **2. La cooperazione in passato**

Come suggerito nell'introduzione, la preferenza dei paesi Cee in materia di cooperazione sembra essersi finora orientata verso la predisposizione di regole, piuttosto che verso azioni discrezionali. Sia gli stati fondatori sia quelli che hanno aderito successivamente hanno chiaramente manifestato la loro disponibilità ad accettare restrizioni alla propria autonomia "interna", in cambio, presumibilmente, dei vantaggi derivanti da una maggiore integrazione e di un contesto internazionale più stabile. In chiave retrospettiva, l'origine di questa preferenza per la regolamentazione (e, in definitiva, per una soluzione di tipo federale) può essere individuata nel clima del periodo immediatamente successivo al secondo conflitto mondiale in Europa, in particolare nella debolezza e nella sfiducia che caratterizzava Francia, Italia e Germania all'epoca.

Ad ogni modo, l'accettazione delle regole fu sincera anche per la Comunità che precedette la Cee, la Ceca, e per le varie disposizioni del Trattato di Roma che introdussero elementi di legislazione sovranazio-

(1) Provenienti, in particolare, da una serie di rapporti pubblicati da un autorevole gruppo di esperti macroeconomici costituito presso il Centre for European Policy Studies (v.ad es., Drèze et. al., 1987), ed adottati dalla molto più cauta Commissione delle Comunità europee.

nale (ad esempio nel settore della disciplina della concorrenza). Il consenso si è poi esteso agli innumerevoli atti per mezzo dei quali Bruxelles, nel corso degli ultimi trent'anni, ha tentato di armonizzare e ravvicinare diritto, prassi ed istituzioni degli stati membri in campi così diversi come i trasporti e le politiche industriali e sociali. Inoltre, le regole sono alla base dei maggiori successi della Cee: l'unione doganale e la politica agricola comune (la Pac), nonché delle iniziative dirette a realizzare il Mercato unico europeo del 1992. È bensì vero che, tanto nel settore agricolo quanto in quello commerciale, un certo margine di discrezionalità è stato mantenuto; ma esso appare circoscritto dalla natura collegiale del processo decisionale.

Un'analoga forma di "cooperazione istituzionalizzata" (Padoa-Schioppa, 1985) contraddistingue il più importante strumento di cooperazione della Cee in campo macroeconomico: il Sistema monetario europeo (Sme). Lo Sme è chiaramente un regime basato su regole, dato che, aderendo a determinate norme di comportamento, gli stati membri hanno rinunciato ad alcune manifestazioni della propria sovranità in ambito economico allo scopo di perseguire il duplice obiettivo comune del contenimento dell'inflazione e della stabilità dei tassi di cambio.

Allo stesso tempo, però, viene fatta salva la possibilità di interventi discrezionali, in quanto i riallineamenti sono consentiti e sono avvenuti con una frequenza decisamente superiore rispetto al regime di Bretton Woods. È da rilevare, peraltro, che mentre i primi riallineamenti sono stati decisi unilateralmente, tutti i successivi sono stati sottoposti ad un processo decisionale collegiale (Padoa-Schioppa 1985).

È opinione generale che lo Sme abbia ottenuto un discreto successo in ordine alla riduzione dell'inflazione e al raggiungimento di un apprezzabile grado di convergenza delle politiche monetarie nazionali. Per questi motivi diversi autori sono inclini a considerarlo come il probabile precursore di più ambiziose iniziative miranti ad un'unione monetaria. Un altro apprezzamento, che viene spesso indirizzato allo Sme, è costituito dall'opinione che ad esso si debba qualcosa che non era mai stato ottenuto in precedenza, ossia un reale coordinamento delle politiche macroeconomiche. Altri, invece, hanno criticato l'implicita scelta deflazionistica dello Sme, conseguente al prevalere della posizione decisamente "ortodossa" della Germania.

Tuttavia, nessuna delle precedenti tesi appare pienamente convincente. Sotto il primo profilo, la convergenza delle politiche nazionali all'interno dello Sme non ne implica il coordinamento. Infatti, se, da un lato, gli stati membri sono intervenuti per mantenere i tassi di cambio tra i riallineamenti (una forma di coordinamento), dall'altro lato, tali iniziative sono state contraddistinte da un'elevata asimmetria: all'ammontare

ampio di interventi della Francia e del Belgio si è contrapposta l'estrema moderazione di Germania e Olanda. (Giavazzi e Giovannini 1987)<sup>2</sup>.

Sotto il secondo profilo, non sembra che si sia effettivamente tenuto conto del concreto funzionamento dello Sme.

È vero che, avendo accettato un tasso di cambio praticamente fisso, gli stati più deboli, come Francia e Italia, hanno dovuto allineare le rispettive politiche monetarie a quelle delle economie più forti. Ma, allo stesso modo, anche la Germania ha dovuto accettare, sia pure in misura marginale, alcune restrizioni alla propria autonomia, visto che ha acconsentito, tra i riallineamenti, ad un tasso di cambio più basso rispetto a quello che avrebbe altrimenti avuto.

Finora, queste considerazioni suggeriscono solo che, nonostante gli interventi asimmetrici, vi sia stata una certa simmetria negli effetti ultimi su prezzi e quantità, come sarebbe lecito attendersi in un regime di cambi fissi. Ma se, com'è stato spesso sostenuto, la credibilità degli impegni assunti dai governi francese e italiano ha esercitato un'influenza positiva sull'andamento dei meccanismi nazionali di aggiustamento dei prezzi e dei salari, allora è possibile anche che questi due paesi abbiano ottenuto delle riduzioni dei rispettivi tassi di inflazione ad un minor costo in termini di reddito ed occupazione, rispetto a quanto sarebbe avvenuto se avessero perseguito isolatamente la medesima strategia deflazionistica (Russo e Tullio 1988). Analogamente, si può presumere che la Germania, accettando limitate entità di sottovalutazione del marco, sia potuta crescere più rapidamente. In altri termini, in assenza dello Sme, tutti e tre i paesi presi in considerazione avrebbero potuto attraversare una crescita meno pronunciata: la Germania a causa di una valuta più forte, Francia e Italia perché avrebbero dovuto contrastare un più elevato tasso di inflazione, senza il beneficio di un altrettanto credibile impegno sui tassi di cambio. A questo impatto positivo vanno aggiunti altri due risultati ampiamente documentati: la riduzione della variabilità sia dei tassi di interesse sia dei tassi di cambio occorsi nell'ultimo decennio. In presenza di avversione al rischio, entrambi hanno contribuito all'espansione della produzione e degli scambi con l'estero più di quanto sarebbe altrimenti successo. Contrariamente a quanto generalmente ritenuto, quindi, il sistema può essere stato caratterizzato da un *bias* espansionistico, quanto meno nei suoi primi anni, allorché Francia e Italia avevano come priorità il controllo dell'inflazione.

(2) Come è stato riconosciuto, la Germania intervenne nei confronti del dollaro.

### 3. Alcuni ostacoli al coordinamento macroeconomico

Le considerazioni precedentemente esposte hanno posto in rilievo che la cooperazione, sia essa basata su regole o sul concorso di regole e interventi discrezionali (di solito decisi collegialmente), è stata una caratteristica permanente della Cee.

Tuttavia, ad eccezione dello Sme, questa cooperazione è rimasta circoscritta a problemi settoriali (o microeconomici). Appare quindi sorprendente l'assenza di un coordinamento delle politiche macroeconomiche basato su interventi discrezionali, il quale è mancato del tutto nel corso degli anni '60, quando la cooperazione allora esistente era organizzata dal Gruppo dei 10 (in base all'accordo Gab), dal Fmi (per la creazione di Dsp) e l'Ocse (per i contatti informali e le pressioni che possono aver modificato in qualche misura le politiche macroeconomiche degli stati). Il coordinamento debole nel corso degli anni '70, nonostante il susseguirsi di shock: gli accordi di Washington del 1971 (c.d. Smithsonian Agreements) trascendevano del tutto l'ambito Cee, mentre, dal canto loro, gli accordi del 1978 sulla reflazione concertata derivavano più dal Summit di Bonn che dal precedente meeting Cee di Brema. La lacuna si è, inoltre, protratta nel corso degli anni '80, nonostante il comune e grave problema della disoccupazione.

Appare improbabile che l'opposizione al coordinamento sia dipesa dalla sfiducia reciproca. Il rischio di defezioni, benché molto spesso evocato nella letteratura sulla cooperazione economica internazionale, sembra decisamente meno rilevante nel mondo reale. Il venir meno agli accordi (*cheating*) può essere una strategia ottimale di primo impatto nei giochi uniperiodali, ma non in caso di negoziati permanenti e simultanei in una pluralità di aree correlate. All'interno della Cee, gli stati concordano progetti di unione monetaria, politica regionale e strategie nel settore ad alta tecnologia; negoziano i prezzi agricoli; elaborano posizioni comuni in materia di politica commerciale esterna. Gli eventuali vantaggi di una defezione in ordine ad un particolare impegno macroeconomico sarebbero, quindi, immediatamente vanificati dalla perdita di reputazione e dalle probabili reazioni in cui si incorrerebbe in settori solo apparentemente non collegati.

Rimangono, tuttavia, altri ostacoli potenziali. Una serie di difficoltà di ordine empirico, istituzionale e teorico potrebbero aver impedito ai paesi europei di raggiungere risultati in grado di migliorare il proprio benessere. In particolare, verranno prese in esame le seguenti tre :

- 1) l'aspettativa di vantaggi di modesta entità come effetto del coordinamento delle politiche macroeconomiche;
- 2) l'azione, all'interno dei vari stati, di pressioni contrarie alla conclu-

- sione di accordi internazionali;
- 3) l'esistenza di importanti divergenze tra i potenziali partners in ordine al corretto uso degli strumenti disponibili.

### *3.1. Modesta entità degli effetti*

Un ostacolo rilevante al coordinamento internazionale in campo macroeconomico è costituito dalla diffusa concezione, secondo la quale dalla (eventuale) adozione di misure di cooperazione conseguirebbero vantaggi di modesta entità.

A livello impressionistico, questo punto di vista poggia su una valutazione negativa dei più importanti sforzi di cooperazione degli anni '70: gli Smithsonian Agreements sono crollati dopo quindici mesi; il "pacchetto" di misure reflazionistiche concordato al Summit di Bonn, è ritenuto responsabile solo di maggiori spinte inflazionistiche<sup>3</sup>.

Un'analisi più rigorosa conduce a conclusioni più equilibrate, ma il contributo di recenti studi suggerisce che i vantaggi della cooperazione possano essere relativamente modesti (Oudiz e Sachs 1984), non solo in sé e per sé, ma anche se posti a confronto con i benefici derivanti da corrette politiche a livello interno (Hughes Hallet 1987). Inoltre, molti dei modesti vantaggi sono strettamente dipendenti dai modelli usati - l'adozione di livelli diversi, ma altrettanto affidabili, potrebbe spesso generare risultati negativi per almeno un partner, se non per entrambi - (Frankel e Rockett 1988).

Tuttavia, questo atteggiamento scettico nei confronti dell'efficacia economica del coordinamento internazionale appare meno appropriato nel caso dell'Europa. Le stime econometriche dei benefici del coordinamento suggeriscono vantaggi maggiori per sforzi di coordinamento a livello europeo di quanto non si verifichi per l'area Ocse nel suo insieme (Oudiz 1986), il che non dovrebbe sorprendere, in considerazione del livello di interdipendenza delle economie dei paesi Cee. I risultati econometrici potrebbero, in realtà, sottovalutare la portata dei guadagni di una reflazione concertata. I risultati vengono generalmente ottenuti mediante simulazioni svolte sulla base dei modelli a più paesi, come quelli dell'Ocse o dell'Agenzia giapponese per la programmazione eco-

(3) Su questa opinione sembra esservi una quasi assoluta concordia di vedute. Tuttavia, tale giudizio trascura i potenziali effetti inflazionistici derivanti dai massicci interventi a sostegno del dollaro effettuati dalla Bundesbank e dalla Banca del Giappone, la spinta al rialzo dei prezzi e le aspettative inflazionistiche dell'Opec. Infatti, l'accelerazione nella crescita dei prezzi al consumo, registrata da Germania e Giappone tra il 1978 e il 1981, apre la strada alla stabilizzazione od alla decelerazione se l'attenzione è incentrata sulle basi interne dell'inflazione organizzata dal deflatore del Gdp.

nomica (Epa). Tali modelli incorporano necessariamente gli effetti dei moltiplicatori degli stimoli delle politiche fiscali e monetarie interne, ottenuti in media nel passato. Ma il passato tende ad essere una guida assai imperfetta delle reazioni future in un mondo sempre più conscio delle ripercussioni internazionali e dei vincoli di pacchetto di misure reflazionistiche nazionali.

Del resto, anche l'opinione pubblica europea appare oggi decisamente più cosciente, rispetto agli anni '70 (per non parlare degli anni '60), di quanto siano limitate le possibilità di successo di strategie keynesiane unilaterali, come attesta il fallimento del tentativo di espansione economica francese del biennio 1981-82.

In queste circostanze, è altamente probabile che i moltiplicatori calcolati sui dati del passato possano sopravvalutare i risultati delle politiche nazionali di espansione, poiché il sistema economico mondiale tende a anticipare deprezzamenti rapidi, inflazione e l'inevitabile capovolgimento dell'espansione iniziale. Ma, allo stesso modo, i moltiplicatori di oggi potrebbero sottovalutare le conseguenze di una reflazione concertata a livello comunitario. In tali circostanze, la credibilità del "pacchetto" sarebbe decisamente rafforzata, dal momento che gli operatori privati sul mercato sarebbero indotti a temere in misura assai minore le conseguenze dell'espansione interna sul tasso di scambio o sulla bilancia dei pagamenti. Qualora vi sia fondamento per queste argomentazioni del tipo "critica di Lucas", allora i vantaggi del coordinamento delle politiche nazionali a livello europeo potrebbero essere di considerevole entità.

### *3.2. Opposizioni a livello interno*

Il paradigma teorico tradizionale delle relazioni internazionali si fonda sull'assunto secondo il quale gli stati si comportano come attori unitari in sede di negoziazione e sono, poi, in grado di rendere completamente operanti gli impegni presi. Nel mondo reale, però, i partecipanti alle negoziazioni internazionali (anche in caso dei summit) raramente riescono a rispettare pienamente gli obblighi assunti. I parlamenti possono rifiutare la ratifica degli accordi internazionali; le banche centrali possono opporsi agli impegni assunti in materia di politica monetaria; i centri di potere regionali e locali possono ritenersi non vincolati al rispetto di impegni di natura fiscale; gli apparati burocratici possono ritardare l'attuazione di specifiche misure.

Inoltre, la presenza di numerosi gruppi di pressione può seriamente interferire con la cooperazione internazionale, a causa della divergenza

dei relativi calcoli costi-benefici. Tale circostanza si verifica soprattutto nel caso delle politiche fiscali, i cui effetti, a differenza di quelli derivanti dalla politica monetaria, possono incidere in modi selettivi e marcati su specifici settori od aree (Guerrieri e Padoan 1988).

L'esistenza di questi ostacoli di natura interna alla cooperazione appare indubbia. Tuttavia, nella maggior parte degli stati europei, la loro incidenza sembra meno rilevante che, ad esempio, negli Usa, ove l'indirizzo politico presidenziale raramente coincide con quello del Congresso. Sia la Francia sia il Regno Unito presentano un notevole accentramento, con limitata autonomia economica degli enti locali e una generale osservanza degli orientamenti dei dicasteri finanziari da parte delle banche centrali. L'Italia non si discosta troppo da questo modello, sebbene la natura multipartitica delle coalizioni governative tenda a lasciare ristretti margini di negoziazione politica a Bruxelles. Solo in Germania, quindi, è possibile rilevare un notevole grado di autonomia tanto dei governi regionali (Lander) quanto della Banca centrale (la Bundesbank), i quali sono in grado di vincolare i negoziati del governo centrale.

Tuttavia, non sempre ciò si rende necessario, dato che le divergenze interne talvolta possono essere (sebbene non sempre) sfruttate per promuovere la cooperazione internazionale. Qualora vi sia, infatti, un contrasto tra gli attori interni in ordine ad una particolare misura, le sollecitazioni provenienti dall'esterno possono far pendere l'ago della bilancia in una particolare direzione. Un esempio in tal senso sembra ravvisabile nell'azione politica del Cancelliere Schmidt all'epoca del Summit di Bonn (Putnam e Bayne 1987). In modo analogo, i gruppi privati di pressione possono essere utilizzati sia per favorire sia per ostacolare la formazione di accordi internazionali.

### *3.3. Differenti visioni del mondo*

Decisamente più seri sono gli ostacoli costituiti dai potenziali contrasti tra gli stati in merito agli impatti delle iniziative di politica economica. Gli stati possono legittimamente valutare in modo diverso le dimensioni dei probabili effetti di determinate misure, e questa divergenza può limitare la portata del coordinamento internazionale, ma non dovrebbe, tuttavia, metterlo in pericolo. Se, però, le divergenze si estendono alla natura stessa degli effetti attesi, le probabilità che il dialogo sia proficuo si riducono notevolmente. Ad esempio, sarebbe del tutto inutile tentare di raggiungere un accordo sui tagli alle imposte, se gli effetti sono ritenuti inflazionistici da un partner e deflazionistici dall'altro. La difficoltà

aumenta se ciò che gli economisti considerano un mezzo diviene un fine per i politici, come si può desumere dal comportamento degli Usa durante gli anni '80: "Il Presidente Reagan non considera le tasse come uno strumento di politica fiscale. Una moderata pressione fiscale costituisce, in sé e per sé, la sua maggiore priorità interna nell'ambito della "supply-side economics". Per il Congresso, al contrario, i progetti di spesa non sono strumenti di politica fiscale, ma fini politici in sé e per sé (Schultze 1988, p. 51)".

Anche nel quadro europeo, la divergenza delle percezioni di fondo assume un notevole rilievo. L'eterogeneità degli scopi perseguiti dagli stati europei attorno alla metà degli anni '70 (la Germania accordava la priorità alla lotta all'inflazione, mentre l'Italia ed il Regno Unito intendevano mantenere un livello occupazionale sufficientemente elevato e la Francia sceglieva una via di mezzo), infatti, ha sicuramente prevenuto qualsiasi iniziativa concertata.

Solo dopo la discesa dell'inflazione, nel biennio 1977-78, è divenuto possibile elaborare quella posizione comune, che ha poi portato al Summit di Bonn. Un'analoga posizione comune è stata raggiunta nella prima metà degli anni '80, quando virtualmente tutti i governi europei si trovarono d'accordo nell'assegnare la priorità ad una strategia antinflazionistica, e lo Sme fu uno degli strumenti che alcuni stati prescelsero a tal fine.

Da allora, peraltro, si è fatto ben poco, e non a causa di divergenze fondamentali riguardo ai fini: attualmente, la maggior parte degli stati della Cee potrebbe trovarsi in disaccordo solo per quanto riguarda la ponderazione comparativa dei diversi fini. Dal momento che l'inflazione è scesa a livelli molto bassi, sarebbe stato legittimo attendersi che la classe politica incentrasse la propria attenzione sul problema della creazione di nuovi posti di lavoro. Tuttavia, malgrado gli eventi occorsi al termine degli anni '70, non sembra che sia stata adottata alcuna iniziativa concreta per fronteggiare il problema in modo congiunto.

La principale causa di questa divergenza potrebbe, invece, risiedere nella ragguardevole differenza degli orientamenti dei partner europei in ordine non ai fini ma agli strumenti operativi adottati nel corso degli anni '80. Mentre, da un lato, i banchieri centrali si sono trovati d'accordo sull'esigenza di seguire politiche monetarie relativamente prudenti, dall'altro lato, non vi è stato il medesimo consenso in merito alle modalità di applicazione degli strumenti di politica fiscale. Il decennio è stato, infatti, contraddistinto da una grande varietà di opinioni su come operino le politiche fiscali, la quale non ha di certo favorito il raggiungimento di un accordo su una reflazione fiscale concertata.

#### 4. Orientamenti in materia di politica fiscale

Gli anni '80 sono stati testimoni di una offensiva più o meno concertata della maggior parte dei paesi dell'area Ocse contro il "grande governo". In nome della convergenza monetaria e fiscale, dell'equità fiscale, della *supply-side economics*, i governi hanno tentato di restringere la spesa pubblica e di ridurre le dimensioni dei deficit di bilancio. Ma, mentre sussisteva un generale accordo di fondo su questi obiettivi, vi era un'accentuata divergenza tra i vari stati in ordine ai relativi fondamenti teorici, come suggerisce il seguente sguardo d'insieme sui quattro maggiori paesi europei.

##### 4.1. Regno Unito

La prima radicale reinterpretazione del funzionamento della politica fiscale provenne dal governo conservatore che assunse il potere nel 1979. Al volgere degli anni '70, come nel resto dell'area Ocse, la priorità di politica economica era la riduzione del tasso di inflazione e, come altrove, l'assunzione da parte dei *policy makers* di posizioni decisamente monetariste comportò l'individuare nel controllo dell'offerta di moneta una condizione necessaria (se non, spesso, sufficiente) per contenere le spinte inflazionistiche. Il punto di divergenza fra l'orientamento del governo britannico e la teoria monetaria ortodossa si trovava nella simultanea fissazione di obiettivi considerati reciprocamente compatibili - di politica fiscale e monetaria, racchiusi nella c.d. "Strategia finanziaria a medio termine". Elemento centrale di questo paradigma di politica economica era la convinzione che il controllo dell'offerta di moneta potesse essere raggiunto solo tramite il controllo della politica fiscale: "La politica fiscale esercita una notevole influenza sulla crescita monetaria e, nel medio termine, è necessario un controllo del fabbisogno di finanziamento del settore pubblico (Psbr) per un'efficace gestione dello *stock* di moneta" (H.M. Treasury 1981, p. 82).

Un economista all'epoca molto vicino alla posizione del governo ha sviluppato l'idea della connessione tra il Psbr e la crescita monetaria: "Il Psbr immette attività finanziarie nel portafoglio del settore privato. Queste attività devono essere detenute sotto forma di titoli; al fine di indurre gli operatori ad aumentare le proporzioni di titoli nei loro portafogli, sarà necessaria una crescita dei tassi di interesse. Ogni periodo in cui il Psbr mantiene questo maggiore livello sarà un altro periodo in cui si ripeterà questo processo (di nuovi aumenti dei tassi di interesse)..... Questo processo non può continuare all'infinito e così, ad un

certo punto, la crescita della base monetaria dovrà aumentare per bilanciare la crescita dei titoli” (Minford 1981, p. 18) .

In altri termini, si sosteneva che ogni aumento della ricchezza del settore privato avrebbe determinato paralleli incrementi della domanda di moneta, così da mantenere un equilibrio di portafoglio tra le varie disponibilità finanziarie. Analogamente, le continue variazioni della domanda di moneta avrebbero determinato incrementi sempre maggiori dei tassi di interesse ed anche una rapida crescita della domanda di moneta. Quali che siano gli effetti di espansione dei deficit di bilancio nel breve periodo, essi sarebbero stati compensati o più che compensati da eventuali diminuzioni del prodotto derivanti da tassi di interesse o di inflazione eccessivamente elevati.

In contrasto con la concezione neoricardiana, secondo la quale il finanziamento dei deficit di bilancio mediante emissione di titoli non produce effetti sul sistema economico, il Psbr era considerato al cuore del problema dell'inflazione.

Rispetto a questa posizione, è, quanto meno, da rilevare il dissenso di gran parte degli osservatori. Anche tra i sostenitori del monetarismo furono in pochi ad aderire a questo indirizzo ad esempio, Laidler (1981, p. 162) si mostrò molto scettico sull'idea che “l'adozione di obiettivi monetari abbia decise implicazioni sulla guida della politica fiscale”, mentre Friedman (1980, p.56) affermò decisamente che “non esiste nessuna relazione necessaria tra le dimensioni del Psbr e la crescita monetaria”.

Non è, forse, sorprendente che la connessione tra il Psbr e l'M3 (la quantità di moneta fissata dalle autorità britanniche) non sia stata rilevata dalle analisi econometriche (Hendry 1981). Per di più, l'argomento trascurava completamente la possibilità che l'impulso fiscale (attraverso lo stimolo ai livelli di attività) potesse effettivamente ridurre le dimensioni del Psbr ed agevolarne il finanziamento nel breve periodo, ovviando così alla necessità di più elevati tassi di interesse o di una più rapida crescita monetaria. Ciò malgrado, nonostante dubbi e critiche, il paradigma teorico offerto dalla “Strategia finanziaria a medio termine” era considerato del tutto adeguato al fine di diminuire l'accumulazione del debito pubblico, l'espansione monetaria e, quindi, anche l'inflazione.

La politica fiscale britannica, un tempo considerata molto incisiva sul sistema economico, era stata relegata ad un ruolo subalterno della politica monetaria.

## 4.2. Germania

Benché il controllo dei disavanzi di bilancio rivestisse la medesima importanza nelle strategie reflazionistiche adottate in Germania e nel Regno Unito in seguito al vertice di Bonn, le ragioni addotte a sostegno di questo orientamento divergevano sensibilmente tra i due paesi. Infatti, la Bundesbank manifestò apertamente il proprio scetticismo circa la posizione britannica: "I piani (fiscali) a lungo termine non sono sistematicamente associati a corrispondenti obiettivi di crescita monetaria fissati dalla Bundesbank ; ciò, infatti, non sarebbe possibile in alcun modo". (Deutsche Bundesbank 1981, p. 293).

La posizione tedesca fu espressa più chiaramente dall'influente Consiglio di esperti economici (il Sachverständigenrat), ai cui orientamenti aderirono la Bundesbank e il Governo federale. Secondo questi orientamenti, recentemente riaffermati dal prof. Fels (membro di tale organo nei primi anni '80), i deficit di bilancio erano controproducenti non tanto per il loro tipico effetto di spiazzamento, né perché determinavano un'eccessiva espansione monetaria, quanto a causa di un più sottile "spiazzamento" di natura psicologica od originato dalle aspettative, in base al quale la rapida crescita del deficit di bilancio ed il correlativo disavanzo di parte corrente minavano la fiducia internazionale nel marco; l'impatto inflazionistico del deprezzamento assorbiva gran parte di ogni incremento iniziale del potere d'acquisto dei privati, mentre il rialzo dei tassi di interesse necessario per arrestare la caduta del marco comprimeva la spesa privata in beni di investimento (Fels e Froelich 1987, p. 181).

Inoltre, l'accumulazione del debito pubblico ha determinato una diminuzione della fiducia degli investitori nazionali, timorosi che si potessero ripetere le espropriazioni del debito, che la Germania aveva già sperimentato due volte in tempi non lontani. Come risultato: "Non è più possibile affermare che gli effetti derivanti dalle misure di espansione finanziate da titoli siano ancora positivi. È assai più probabile che sia vero il contrario" (Deutsches Sachverständigenrat 1982, p. 121).

Si presumeva invece che il processo di consolidamento fiscale potesse compensare tutti gli effetti negativi sulla domanda, mediante reazioni positive sulla fiducia sia dei consumatori che degli investitori. Una politica fiscale restrittiva era quindi considerata come una condizione necessaria e sufficiente per sostenere gli investimenti: "La politica di consolidamento ha aperto la strada alle riprese dell'economia tedesca piuttosto che impedirla" (Deutsche Bundesbank 1986, p. 20).

Insufficiente od inesistente il fondamento econometrico di questi assunti. Nessuno dei moltiplicatori fiscali che si possano dedurre dai

modelli ufficiali dell'economia tedesca suggerisce che questi siano negativi<sup>4</sup>. E anche l'evidenza indiretta addotta per mostrare che la restrizione fiscale ha effettivamente aperto la via alla ripresa economica della Germania nella metà degli anni '80, non sembra aver tenuto nell'adeguata considerazione il decisivo impatto della vivacità della domanda negli Usa.

### 4.3. Italia

Le preoccupazioni italiane per l'eccessivo deficit pubblico sono più comprensibili tenuto conto delle dimensioni del disavanzo dalla fine degli anni '70. Queste preoccupazioni, ad ogni modo, concernevano non tanto il flusso del deficit in sé, quanto le sue conseguenze sullo stock di debito. Era il rapido aumento del volume del debito pubblico a preoccupare le autorità.

In questo caso, si riteneva che i canali di trasmissione legavano continui deficit, qualunque fosse il loro finanziamento fino a generare problemi di instabilità economica.

Come è stato chiaramente affermato in un rapporto della Commissione Bilancio della Camera dei deputati: "Le conseguenze più preoccupanti dello sbilanciamento fiscale derivano dai loro effetti sulla continuata accumulazione del debito... Quando la proporzione del debito pubblico rispetto ai flussi finanziari complessivi raggiunge valori molto alti, aumenta il rischio di improvvise crisi di fiducia ; ciò può porre un freno all'ulteriore sottoscrizione del debito e richiedere immediati incrementi del finanziamento monetario" (Resoconto della Camera dei deputati 1985, pp. 75-6).

Nonostante si potessero riscontrare alcune superficiali analogie con la posizione britannica, sussistevano, tra le due rimarchevoli differenze. Nel caso del Regno Unito il finanziamento monetario era considerato quasi inevitabile, qualunque fosse il livello del Psbr, a causa di preferenze di portafoglio decisamente rigide. Nel caso italiano, questa evenienza si poteva verificare solo se il rapporto tra il debito e il Pnl aumentava a valori insostenibili. Per altro, non veniva specificato quali fossero tali cifre, benché la Banca d'Italia esprimesse le sue preoccupazioni nel 1985 (sulla base della vecchia contabilità), allorché il rapporto raggiunse il

(4) Di conseguenza, i moltiplicatori della politica fiscale rimangono positivi, sotto diverse assunzioni, rispettivamente dopo 3 o 5 anni, nei modelli multi-paese della Epa giapponese e dell'Ocse (Epa, 1987; Richardson, 1987). È vero che si può individuare nel modello della Bundesbank un moltiplicatore negativo, ma esso diventa tale solo dopo 7 anni dall'iniziale mutamento di politica economica (Chan-Lee e Kato 1984).

99,6%: “Né l’esperienza di altri stati né la teoria economica forniscono indicazioni circa il valore massimo di accumulazione del debito, aldilà del quale l’economia reale risente di effetti perversi. Non vi è alcun dubbio, tuttavia, che alti livelli di debito generino instabilità poiché accrescono la sensibilità del sistema economico alle brusche sollecitazioni esterne (Relazione annuale della Banca d’Italia 1986, p. 149 ). È chiaro che con un rapporto tra debito pubblico e Pnl prossimo all’unità, tali timori erano fondati, anche in considerazione del fatto che all’epoca il tasso di interesse reale era vicino (o, a volte, superiore) al tasso di crescita reale dell’economia. La posizione italiana durante la maggior parte degli anni ’80 è stata contraddistinta da un continuo incremento del debito, che generava un problema di instabilità dinamica. Quindi l’esigenza di una politica fiscale austera era probabilmente in questo caso più sentita - anche se, l’Italia era il paese che meno seguiva questa pratica.

#### *4.4. Francia*

Tra i quattro maggiori paesi europei, la Francia era probabilmente quello la cui esigenza di ridurre il disavanzo del bilancio era meno pronunciata. Sia nella seconda metà degli anni ’70, sia nella prima metà degli anni ’80, l’indebitamento netto generale del governo era più contenuto in Francia che in Germania e nel Regno Unito, a parte il caso dell’Italia<sup>5</sup>. In parte per questo, in parte perchè “la politica economica del governo...non è stata l’applicazione di una visione dottrinarica dell’economia” (traduzione dell’autore, Barre 1980, p. 516), la svolta verso una politica fiscale più restrittiva impressa dal Piano Barre del settembre 1976 fu molto meno rigida dei successivi cambiamenti tedesco e britannico. Scopo principale del Piano era il contenimento dell’inflazione: a tal fine era prospettata una molteplicità di strumenti operativi, per tener conto della molteplicità delle cause sottostanti di questa.

Come dichiarò il Primo ministro francese : “Ho sempre sostenuto che l’inflazione costituisce la maggiore minaccia per lo sviluppo economico e il livello di occupazione e che i futuri problemi della Francia non saranno risolti da una continua espansione del credito, tassi di interesse artificialmente bassi, deficit del settore pubblico, periodici e repentini rialzi dei salari, costante crescita dei contributi sociali e il lento ma progressivo deprezzamento della valuta” (traduzione da Barre 1980, p. 516).

(5) Tra il 1974 e il 1985, il deficit di bilancio della Francia era, in media, pari all’1,5 % del Pil, contro rapporti del 2,8 % in Germania, del 3,7% in Gran Bretagna, e del 10,1 % in Italia (e del 2,3 % negli Usa e del 3,2 % in Giappone).

La politica fiscale era chiaramente considerata solo come uno strumento della lotta all'inflazione, assieme al controllo delle offerte di moneta, la stabilità del franco e la moderazione dei salari.

Sotto Barre, l'obiettivo era il recupero del pareggio del bilancio. Sotto Mitterrand, dopo l'infelice episodio reflazionistico degli anni 1981 e 1982, l'obiettivo divenne il contenimento del deficit ad un livello pari (o inferiore) del 3% del Pnl, come veniva annualmente ripetuto nei rapporti Insee sull'economia (ad esempio Insee 1984). Entrambi i governi raggiunsero i propri obiettivi, Barre nel 1980, Bérégovoy negli anni dal 1983 al 1987. Tuttavia questi successi non vennero ottenuti tramite un cieco impegno verso fini predeterminati. La lotta al deficit era chiaramente non la conseguenza di un approccio dogmatico, ma piuttosto di un atteggiamento pragmatico, attento alla situazione mondiale successiva al 1973, nella quale si riteneva che la Francia doveva adattarsi alla ortodossia prevalente, come dimostrano sia la flessibilità con cui fu applicata la "stretta" fiscale, sia la condivisione di tale approccio<sup>6</sup>, a parte l'episodio del biennio 1981-82, tanto da parte della destra che della sinistra.

#### 4.5. Implicazioni

Questa breve visione d'assieme suggerisce che, dietro gli argomenti generali della rinuncia al *fine tuning* e della riduzione dei deficit di bilancio, i principali stati europei avevano opinioni assai differenti relativamente all'efficacia delle politiche fiscali, nel corso degli anni '80.

Del resto, questa confusione concettuale non era limitata all'Europa. Sia gli Usa che il Giappone erano favorevoli solo a parole a questi scopi, ed entrambi estesero l'ambito del dibattito. Negli Usa, in particolare durante il primo mandato di Reagan, il Tesoro negò decisamente che il rapido incremento del disavanzo del bilancio federale avesse avuto alcun impatto sui tassi di interesse o sul valore del dollaro. Come dichiarò il segretario di stato al Tesoro, Regan: "La tesi che il deficit del bilancio determini aumenti del tasso di interesse...è tutt'altro che provata" (cit. in Marris 1985b, p. 182). La posizione giapponese era decisamente più ortodossa e furono espressi dal governo normali timori sullo "spiazzamento" (Epa 1983). Tuttavia, i giapponesi aggiunsero un ulteriore elemento alla panoplia di critiche nei confronti della politica fiscale: secon-

(6) Nel 1977, ad esempio, la politica si fece più espansiva a causa di un indebolimento del livello di attività, nel 1981 riacquistò una tendenza all'espansione, prima del cambiamento di governo in parte per considerazioni di natura elettorale.

do il quale, un'eccessiva ampiezza del settore governativo, resa quasi certa dal rapido invecchiamento della loro popolazione, indeboliva la vitalità dell'economia (Epa 1981).

Fondamentalmente, nessuno dei due tradizionali fattori che potrebbero aver impedito il funzionamento delle politiche fiscali (difficoltà di finanziamento dei deficit di bilancio, completo utilizzo delle risorse) figuravano in modo pronunciato nel dibattito. I tradizionali meccanismi di spiazzamento finanziario erano raramente alla ribalta. Per quanto riguarda lo spiazzamento fisico neanche questo può aver assunto rilievo notevole, dal momento che la maggior parte dei governi accettò gli incrementi della domanda aggregata, nella misura in cui essi derivavano non dalla politica fiscale, ma dalle esportazioni o dagli investimenti privati. Essenzialmente, in molti, se non in tutti i maggiori paesi dell'area Ocse, si era affermato un deciso orientamento ideologico diretto al ridimensionamento del ruolo del governo ed alla riduzione delle dimensioni del *welfare state*, che era fondato su un insieme eterogeneo di teorie di dubbia consistenza teorica e scarsamente sostenute da riscontri empirici<sup>7</sup>.

In tali circostanze, le speranze di una concertata azione reflazionistica europea, guidata da strumenti fiscali, erano chiaramente destinate ad esser deluse. Alcuni stati consideravano tali strumenti come dei fini in sé; altri li ritenevano del tutto inefficaci, o addirittura controproducenti, dal punto di vista dell'occupazione e della produzione. In particolare quelli dotati del più ampio margine di manovra dall'inizio degli anni '80 in poi: Germania e Gran Bretagna, i quali non subirono i vincoli di bilancia dei pagamenti per la maggior parte del periodo considerato ed avevano adottato misure drastiche ed ampiamente riuscite per ridurre i rispettivi deficit pubblici e il tasso di inflazione. Le posizioni di Francia ed Italia erano meno estreme, e probabilmente entrambi i paesi avrebbero accolto favorevolmente modeste dosi di reflazione congiunta. Ma entrambi versavano in una situazione di maggiore debolezza, la Francia a causa del già ricordato fallimento della sua strategia fiscale degli anni 1981-1982, l'Italia a causa dell'evidente esigenza di limitare il crescente deficit ed arrestare l'accumulazione del debito.

(7) Le divergenze, infatti, andavano oltre la valutazione generale e coinvolgevano la scelta degli indicatori. In Gran Bretagna ed in Italia, le politiche erano attente all'indicatore del fabbisogno di finanziamenti pubblici in senso più ampio; in Germania e negli Stati Uniti si considerava il deficit del governo federale; in Giappone, ci si limitava a considerare un indicatore ancora più ristretto (il cosiddetto "conto generale" del bilancio del governo centrale), mentre in Francia si oscillava tra indicatori generali e quelli relativi al governo centrale.

## 5. Conclusion

Il coordinamento internazionale delle politiche macroeconomiche è un compito impegnativo, raramente tentato nel passato, in Europa o nell'area Ocse (Boltho 1988). Benché la Cee abbia una lunga esperienza di cooperazione, questa ha avuto natura essenzialmente microeconomica ed è stata fondata su un complesso di norme. Più recentemente, la Comunità ha intrapreso un'attività di coordinamento macroeconomico nel settore monetario, ma anche in questo ambito si è accordata la preferenza ad un regime fondato su regole, unitamente ad alcuni interventi discrezionali decisi collegialmente. Finora almeno, i paesi Cee hanno esitato a mettere in comune le rispettive politiche macroeconomiche, anche in circostanze, come gli anni '80, in cui la presenza di un comune e grave problema di disoccupazione avrebbe potuto dare lo slancio per una strategia di reflazione concertata. Sembra, invero, che essi siano stati maggiormente propensi ad armonizzare le rispettive politiche con quelle degli Usa, come attesta l'esperienza degli anni '60 e '70, piuttosto che fra di loro.

Una serie di ragioni può spiegare questa riluttanza negli anni '80; solo alcuni di essi sono stati esaminati nel presente saggio. Un argomento, finora utilizzato assai raramente che avrebbe potuto essere addotto contro l'espansione fiscale basata su interventi discrezionali, avrebbe potuto essere l'assunto che il tasso naturale di disoccupazione in Europa era aumentato in concomitanza con quello effettivo. Tuttavia, questo assunto presta il fianco a molte critiche. Dopotutto, sia il governo tedesco sia quello britannico, che si trovavano in prima linea nel criticare l'estrema rigidità nel mercato del lavoro, allo stesso tempo consideravano con favore incrementi della domanda privata o delle esportazioni. Per quanto concerne la Francia e l'Italia, nessuna delle due riteneva essere prossima al livello di piena occupazione.

Decisamente più rilevanti erano le divergenze della visione del funzionamento delle politiche fiscali. Per Germania e Gran Bretagna la questione era semplice: sia pure su differenti basi, entrambe consideravano tali strumenti inefficaci o, al limite, controproducenti. Il governo italiano non condivise mai queste posizioni così estreme, ma era giustamente preoccupato dalle conseguenze a lungo termine dell'accumulazione del debito. Solo la Francia, quindi, adottò una posizione più tradizionale, peraltro ostacolata dal fallimento del suo tentativo di espansione isolata, e perciò decisamente intenzionata a riacquistare credibilità nella sua lotta all'inflazione.

In una prospettiva più "politica", l'assenza di un approccio comune potrebbe essere imputato ad una mancanza di *leadership*, forse "una

condizione essenziale per un efficace coordinamento” (Artis e Ostry 1986, p. 73). Nell’area Ocse : “La storia ci insegna che è solo quando gli Usa si convincono che qualcosa non funziona nel sistema economico internazionale che i cambiamenti effettivamente si verificano” (Marris 1985a, p. 383).

Al livello europeo, questa affermazione potrebbe essere applicata alla Germania. La Commissione Cee stenta ad esercitare una leadership che non può venire che dall’asse franco-tedesco o dalla Germania da sola. Negli anni ’80, la Germania o non riteneva che ciò che succedeva fosse indesiderabile, o considerava decisamente inappropriate le politiche keynesiane implicite in ogni reflazione coordinata.

Si potrebbe sostenere che questo quadro stia mutando man mano che l’Europa si avvicina agli anni ’90. In primo luogo, vi è un più ampio riconoscimento dei possibili effetti positivi di una politica fiscale espansiva. L’esempio più evidente proviene dal Giappone, ove un notevole incremento degli investimenti pubblici ha avuto un impatto sensibilmente positivo sulla produzione nel 1987-88 ed una modesta ripercussione sul deficit del bilancio (Ocse 1988a). Anche la Gran Bretagna e la Germania hanno tentato una modesta espansione fiscale, con risultati tutto sommato positivi. In Gran Bretagna, dietro la cortina fumogena della cessione del patrimonio pubblico, il deficit di bilancio corretto per l’andamento del ciclo mostra un’evidente spinta verso l’espansione tra il 1982 ed il 1986 (Price e Muller 1987; Ocse 1987). Risulta difficile pensare che il “boom” attraversato dall’economia britannica non abbia relazione con questa svolta politica. La conversione della Germania è di più recente data e di minore portata, ma almeno fuori dalla Germania si ritiene che la leggera espansione fiscale del periodo 1985-88 abbia avuto un effetto nel livello di attività (Ocse 1988b).

Inoltre, benché all’inizio del 1989 siano riemersi timori inflazionistici (in particolare nel Regno Unito), per la maggior parte degli stati europei il problema più serio rimane la disoccupazione. Entrambe le tendenze sembrerebbero spingere verso l’elaborazione di strategie comuni. La Francia e l’Italia sarebbero sicuramente favorevoli, e anche la Gran Bretagna, appesantita da un deficit nei confronti dell’estero elevato ed in rapida crescita, potrebbe mostrarsi più disponibile.

Tuttavia, è difficile immaginare che gli stati europei muovano verso politiche fiscali maggiormente concertate tranne, nella migliore delle ipotesi, per intervalli di tempo piuttosto rari e distanti, la Germania, la quale ha talvolta espresso dubbi circa la sua partecipazione allo Sme è anche più contraria al coordinamento di iniziative politiche discrezionali. Inoltre, lo Sme, a parte le prospettive a lungo termine di unione monetaria, ha limitato (e lo farà ancora di più) l’autonomia della politica

monetaria, mentre l'armonizzazione delle norme fiscali ridurrà l'indipendenza dell'azione tributaria. In questa situazione, i paesi si proporranno per quanto possibile di conservare il massimo controllo sugli strumenti di politica fiscale loro rimasti.

È vero che, come conseguenza del 1993, aumenteranno le richieste di una politica fiscale a livello comunitario. Tuttavia, tali richieste punteranno presumibilmente all'adozione di una politica con finalità distributive piuttosto che macroeconomiche. Le considerazioni precedentemente esposte inducono a ritenere che, nel corso del prossimo decennio, la Cee continuerà a rafforzare una cooperazione a livello sovranazionale fondata sulla regolamentazione, sia nel campo della stabilità del tasso di scambio sia in quello della redistribuzione del reddito tra diverse aree. Come in passato, il coordinamento macroeconomico basato su interventi discrezionali rimarrà l'eccezione e non la regola.

## Bibliografia

- Artis, M., - Ostry, S., *International Economic Policy Coordination*, Royal Institute of International Affairs, Routledge Kegan Paul, London, 1986.
- Banca d'Italia, *Relazione del governatore sull'esercizio 1985*, 1986.
- Barre, R., "L'économie française quatre ans après (1976-1980)", *Revue des deux mondes*, sett. 1980, pp. 413-32.
- Boltho, A., "International Economic Cooperation: Some Lessons from History", *Rivista di storia economica*, 2, 1988, pp. 173-92.
- Camera dei Deputati, "L'indebitamento pubblico in Italia", *Quaderni di studi e legislazione*, 34, Ufficio stampa e pubblicazione, Roma, 1985.
- Chan-Lee, J. H., - Kato, H., "A Comparison of Simulation Properties of National Econometric Models", *Oecd Economic Studies*, 2, 1984, pp. 109-50.
- Commission of the European Communities, *European Economy*, 26, nov. 1985.
- Cooper, R. N., "Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies", in *Handbook of International Economics*, a cura di R. W. Jones e P. B. Kenen, vol. 2, North Holland, Amsterdam, 1985.
- Deutsche Bundesbank, "Memorandum by the Deutsche Bundesbank", *Third Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1980-81, Monetary Policy*, vol. 3, *Minutes of Evidence*, HmsO, London, 1981.
- Deutsche Bundesbank, *Report of the Deutsche Bundesbank for the Year 1985*, 1986.
- Drèze, J. et al., "The Two-handed Growth Strategy for Europe: Autonomy through Flexible Cooperation", Commission of the European Communities, *Economic Papers*, 62, nov. 1987.
- Epa, *Economic Survey of Japan, 1980/1981*, 1981.
- Epa, *Economic Survey of Japan, 1982/1983*, 1983.
- Epa, EPA World Economic Model, vol. 2, Multipliers, *Epa World Econometric Modes Discussion Paper*, 18, 1987.

- Fels, G., - Froehlich, H. P., "Germany and the World Economy: A German View", *Economic Policy*, 1, 1987, pp. 178-95.
- Frankel, J.A., - Rockett, K. R., "International Macroeconomic Policy Coordination when Policymakers do not Agree on the True Model", *American Economic Review*, 3, 1988, pp. 318-40.
- Friedman, M., "Memorandum by Prof. M. Friedman", *House of Commons Treasury and Civil Service Committee, Session 1979/80, Memoranda on Monetary Policy*, Hmso, London, 1980.
- Giavazzi, F., - Giovannini, A., "Models of the Ems: Is Europe a Greater Deutschmark Area?", in *Global Macroeconomics: Policy Conflict and Cooperation*, a cura di R. C. Bryant and R. Portes, International Economic Association and Centre for Economic Policy Research, Macmillan, London, 1987.
- Guerrieri, P., - Padoan, P. C., "International Cooperation and the Role of Macroeconomic Regimes", in *The Political Economy of International Cooperation*, a cura di P. Guerrieri and P. C. Padoan, Croom Helm, London, 1988.
- Hamada, K., *The Political Economy of International Monetary Interdependence*, Mit Press, Cambridge, 1985.
- Hendry, D., "Comments on HM Treasury's Memorandum", *Third Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1980-81, Monetary Policy*, vol. 3, *Appendices*, Hmso, London, 1981.
- H.M. Treasury, "Background to the Government's Economic Policy", Memorandum Submitted by H.M. Treasury, *Third Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1980-81, Monetary Policy*, vol. 3, *Appendices*, Hmso, London, 1981.
- Horne, J., - Masson, P.R., "Scope and Limits of International Economic Cooperation and Policy Coordination", *Imf Staff Papers*, 2, 1988, pp. 259-96.
- Hughes Hallet, A.J., "Macroeconomic Policy Design with Incomplete Information: A New Argument for Coordinating Economic Policies", Centre for Economic Policy Research, *Discussion Paper*, 151, 1987.
- Insee, *Rapport sur les comptes de la nation pour l'année 1983*, Collections de l'Insee, Série C, Nos., 1984, pp. 117-118.
- Kenen, P.B., *Managing Exchange Rates*, Royal Institute of International Affairs, Routledge, London, 1988.
- Laidler, D., "Notes on Gradualism - Memorandum Submitted by Professor D. E. W. Laidler", *Third Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1980-81, Monetary Policy*, vol. 2, *Minutes of Evidence*, Hmso, London 1981.
- Marris, S., "Comments to Panel Discussion", in *International Economic Policy Coordination*, a cura di W. H. Buiter and R. C. Marston, Centre for Economic Policy Research, Cambridge UP, Cambridge, 1985a.
- Marris, S., *Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk*, Institute for International Economics, Washington DC, 1985b.
- Minford, P., "Memorandum by Professor A.P.L. Minford", *Third Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1980-81, Monetary Policy*, vol. 2, *Minutes of Evidence*, Hmso, London, 1981.
- Oecd, *Economic Outlook*, 41, 1987.
- Oecd, *Economic Survey of Japan, 1987/1988*, 1988a.
- Oecd, *Economic Outlook*, 44, 1988b.
- Oudiz, G., "European Policy Coordination: An Evaluation", in *Epa, Procee-*

- dings of the Epa International Symposium on International Policy Coordination*, Tokyo, 1986.
- Oudiz, G., - Sachs, J., "Macroeconomic Policy Coordination among the Industrial Economies", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1984, pp. 1-75.
- Padoa-Schioppa, T., "Policy Cooperation and the EMS Experience", in *International Economic Policy Coordination*, a cura di W. H. Buiter e R. C. Marston, Centre for Economic Policy Research, Cambridge UP, Cambridge, 1985.
- Price, R. W. R., - Muller, P., "Structural Budget Indicators and the Interpretation of Fiscal Policy Stance in Oecd Economics", *Oecd Economic Studies*, 3, 1984, pp. 27-72.
- Putnam, R. D., - Bayne, N., *Hanging Together, Cooperation and Conflict in the Seven Power Summits*, Sage Publications, London, 1987.
- Richardson, P., "A Review of the Simulation Properties of Oecd's Interlink Model", Oecd Department of Economics and Statistics, *Working Papers*, 47, 1987.
- Russo, M., Tullio, G., "Monetary Coordination within the European Monetary System: Is there a Rule?", *Imf Occasional Papers*, 61, 1988.
- Sachverständigenrat, "Investieren für mehr Beschäftigung, *Jahresgutachten, 1981/1982*, Verlag W. Kohlmann GmbH, Stuttgart, 1982.
- Schultze, C.L., "International Macroeconomic Coordination Marrying the Economic Modes with Political Reality", in *International Economic Cooperation*, a cura di M. Feldstein, National Bureau of Economic Research, Chicago UP, Chicago, 1988.

## 7. L'ECONOMIA POLITICA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA: DALL'EUROSCLEROSI ALL'EURO-CORPORATIVISMO

*di Louka T. Katseli*

### **1. La strada verso il Libro Bianco e l'Atto unico**

All'inizio degli anni '80 la preoccupazione dominante dei circoli politici europei era quella della "eurosclerosi" che si identificava ampiamente con le rigidità nazionali nel funzionamento dei mercati del lavoro nazionali. L'aumento della disoccupazione in Europa fino a tassi di due cifre veniva attribuito alla limitata flessibilità del mercato del lavoro, alla rigidità dei salari reali ed a condizioni di lavoro nel complesso negative, segnate dalle tensioni nei rapporti fra la mano d'opera e gli imprenditori. La richiesta da parte della Commissione della Comunità europea di "una strategia cooperativa per una più elevata occupazione" poneva l'enfasi quasi esclusivamente sulla necessità di una moderazione dei salari reali, di una maggiore adattabilità dei mercati del lavoro e di un rafforzamento delle forze della concorrenza (CE, Rapporto economico annuale, Ecar 1986, p. 36).

La ricerca di appropriate politiche di aggiustamento venne percepita come "responsabilità delle autorità nazionali e regionali" (Ecar 1986, p. 34), che erano anche responsabili per "l'abbattimento dei deficit del settore pubblico che minacciavano il consolidamento della convergenza verso la stabilità monetaria" (idem, p. 30).

Questa ottica, che consolidò durante la prima metà degli anni '80, ha comportato implicazioni importanti nella condotta della politica economica europea. Una politica espansionistica della domanda venne ritenuta inefficace dato che qualsiasi espansione della domanda di manodopera sarebbe stata vanificata dalla messa in moto degli aumenti dei salari nominali. Soltanto delle misure di supporto dell'offerta che avessero incoraggiato una maggiore flessibilità nel funzionamento dei mercati del lavoro avrebbero potuto avere degli effetti positivi sulla produzione o sulla occupazione. L'inattività a livello di politica macro-economica veniva così giustificata da argomenti economici: fino a che i mercati del lavoro in Europa fossero rimasti caratterizzati dalla rigidità dei salari reali, non ci sarebbe stato spazio per una politica espansiva né unilaterale né coordinata.

Questo orientamento venne sostenuto fino al 1985-86 da tutte le principali istituzioni comunitarie, nonostante l'accumularsi di prove che almeno i fondamenti economici di queste argomentazioni stavano diventando sempre più deboli. A metà degli anni '80 i costi reali unitari del lavoro erano diminuiti considerevolmente in tutti i principali paesi europei. Un certo numero di studi (Bruno 1985; Sachs 1986) dimostrarono in modo convincente che la "tesi classica" stava diventando meno importante di quanto si fosse pensato e che l'Europa, in effetti, negli anni '80 aveva sofferto di un sostanziale *gap* di produzione di natura Keynesiana (Gordon 1986).

Non fu tuttavia l'economia a causare una importante modifica delle priorità politiche. La tesi dell'"eurosclerosi" causò una *impasse* politica a livello europeo: l'onere per l'aggiustamento dovette essere sopportato interamente dalla forza lavoro e dal capitale industriale nazionali, mentre i relativi governi svolgevano il ruolo di controllori del processo di aggiustamento. Una simile strategia massimizzò gli attriti a livello nazionale, soprattutto in un contesto di bassa crescita che aveva effetti negativi sia per la forza lavoro che per l'industria. Nel 1986 l'indice della produzione industriale europea era appena 105, contro 115 degli Stati Uniti e 121 del Giappone (1980=100) (European Economy 1988, p. 25).

Tab. 1 - *Andamento della domanda interna in volume e per settore industriale nella CE, Usa e Giappone (1973-85, tasso medio annuo di crescita in percent.)*

	<i>Eur.</i>	<i>Usa</i>	<i>Giappone</i>
<i>Settori a domanda forte</i>	5,0	5,2	14,3
Macchine per ufficio	9,0	6,5	7,2
Prodotti elettrici ed elettronici	3,5	7,2	20,7
Prodotti chimici e farmaceutici	5,3	2,3	9,9
<i>Settori a domanda moderata</i>	1,2	2,8	3,1
Gomma e prodotti plastici	2,8	5,4	2,0
Mezzi di trasporto	1,7	2,7	5,2
Bevande cibi e tabacco	1,2	0,4	0,0
Carta e derivati	1,6	2,9	2,7
Macchine industriali e agricole	-0,1	5,6	5,6
<i>Settori a domanda debole</i>	-0,3	0,5	2,4
Prodotti in metallo	-0,5	-0,4	3,4
Beni miscelanei	-0,6	2,1	1,9
Metalli ferrosi e non ferrosi	0,6	-1,8	2,0
Tessili, cuoio e abbigliamento	-0,2	2,0	2,2
Materiali da costruzione	0,1	1,7	1,1

N.B. I settori sono divisi tra quelli in cui la domanda nei paesi Ocse tra il 1979 e il 1985 è cresciuta più del 3 per cento (domanda forte), di circa il 3 per cento (domanda moderata) e di meno del 2 per cento (domanda debole).

Fonte: Volimex, servizi della Commissione riportati in European Economy: The Economics of 1992.

Come si vede nella tabella 1, la domanda interna è cresciuta in Europa nel periodo 1973 - 1985 molto più lentamente di quanto sia avvenuto negli altri più importanti partner commerciali, specialmente per i settori tecnologicamente più avanzati. Tra il 1979 ed il 1985 la quota sul totale dell'industria relativa ai settori in cui la domanda mondiale cresceva più rapidamente è aumentata del 3% annuo nella Comunità, contro il 3,7% negli Stati Uniti ed il 17,1% in Giappone (ibid 1988, p. 25). Nel comparto elettrico ed elettronico, nei prodotti farmaceutici e chimici, nei mezzi di trasporto e nei macchinari industriali ed agricoli, la domanda interna europea è cresciuta meno rapidamente che negli altri maggiori paesi, mentre le imprese europee hanno perso quote di mercato sui mercati terzi (ibid 1988, p. 29).

Di conseguenza i governi nazionali hanno dovuto far fronte ad una serie di richieste contrastanti da parte degli attori interni. La forza lavoro ed i capitali industriali nazionali erano favorevoli ad una politica più espansionistica che avrebbe promosso le esportazioni e la crescita degli investimenti; mentre le autorità monetarie continuavano ad appoggiare le politiche restrittive al fine di limitare il flusso di capitali verso gli Stati Uniti e di difendere il valore interno ed esterno delle monete europee.

Man mano che la condotta della politica economica è divenuta più "politicizzata" internamente, le autorità monetarie nazionali hanno scelto di rinunciare a parte della loro autonomia accettando la leadership della Bundesbank, piuttosto che vedersi espropriare della loro autonomia di decisione da parte dei governi nazionali o degli altri attori nazionali (Katseli 1989a). La creazione di una zona monetaria europea allargata, con maggiori controlli sulle riserve, può essere stata interpretata come una mossa delle banche centrali volte ad aumentare il loro potere relativo, non soltanto nei confronti del capitale finanziario privato, che era già diventato internazionale a metà degli anni '70, ma, elemento più importante, nei confronti della forza lavoro, dell'industria e dei governi nazionali. (Katseli 1989a, p. 33).

Il richiamo degli impegni istituzionali esteri derivanti dal funzionamento del Sistema monetario europeo (Sme) e l'implicita accettazione della leadership assunta di fatto dalla Bundesbank in quella configurazione, hanno consentito alle autorità monetarie dei paesi comunitari di prolungare la disciplina monetaria interna ed il mantenimento di valute leggermente sopravvalutate, diminuendo gli incentivi dei governi a creare "non anticipate" sortite inflazionistiche (Giavazzi e Pagano 1986). In altre parole, scegliendo di essere dei seguaci a livello internazionale, le autorità monetarie sono state in grado di diminuire il "capitale politico" necessario all'interno per far appoggiare e mantenere una politica anti-espansionistica.

Come sostenuto altrove (Katseli 1989a), i salariati, i sindacati e gli interessi della comunità industriale erano destinati a diventare dei perdenti a causa della europeizzazione del gioco delle politiche finanziaria e monetaria. Non soltanto il funzionamento dello Sme ha aumentato significativamente i costi dell'appoggio nazionale ad una politica più espansionistica, ma la complessità degli argomenti trattati rendeva anche difficoltoso per i sindacati nazionali organizzarsi efficacemente su scala europea. Inoltre, le asimmetrie strutturali esistenti fra i paesi europei hanno reso ancora più difficile la formazione di alleanze internazionali da parte delle forze lavoro e di altri gruppi.

In assenza di una qualsivoglia efficace opposizione interna, la creazione di un sistema decisionale sovranazionale, in cui venivano rappresentati eccessivamente gli interessi delle autorità monetarie e del capitale finanziario, ha istituzionalizzato un *bias* deflazionistico nella condotta della politica economica ed ha influenzato la scelta di specifici strumenti nelle politiche di aggiustamento economico, coerenti con le preferenze espresse da questi gruppi (Katseli 1989a, p. 37). Di conseguenza, la deflazione in Europa ha assunto principalmente la forma di una contrazione della spesa pubblica, di un allentamento delle politiche delle entrate e del perseguimento di misure di rafforzamento dell'offerta per aumentare "la flessibilità del mercato del lavoro".

Il graduale passaggio di poteri nelle decisioni di politica economica dei governi nazionali ad un "club monetario" sovranazionale ha intensificato l'inerzia istituzionale a livello della Comunità. Due erano le opzioni a disposizione delle istituzioni della Comunità europea, e soprattutto della Commissione della Cee: tentar di creare un movimento di consenso riconciliando interessi contrapposti a livello nazionale ed europeo, oppure promuovere linee di politica economica approvate dal "club monetario" sotto la leadership della Bundesbank. La forte dose di conservatorismo che emanava da Bruxelles nella prima metà degli anni '80 e le previsioni nonché le direttive fornite dai documenti Cee costituiscono prova del fatto che in effetti venne poi adottata con limitato successo la seconda strategia.

Come risulta da prove aneddotiche<sup>1</sup> già nel 1985 i leader economici tentavano di aggirare l'ostacolo dei governi nazionali e si indirizzavano direttamente alla Commissione per cercare di far passare soluzioni alternative. Di fronte sia a quote di mercato costantemente in declino nei mercati terzi (tabella 2), sia ad un' aumentata penetrazione delle importazioni, soprattutto nei settori a forte domanda e nella prospettiva di peggioramento di tali trend negativi, man mano che le valute europee

(1) Interviste con funzionari Cee.

Tab. 2 - Guadagni e perdite di quote di mercato della Comunità in mercati terzi nel periodo 1979-85 (in ordine decrescente)

Settore	Perdite	Settore	Guadagni
Materiale elettrico	-4,39	Pelli e calzature	+5,45
Veicoli	-4,25	Legname, mobilio	+4,86
Gomma e plastica	-2,53	Tessili e abbigliamento	+3,87
Macchine industriali e agricole	-2,49	Minerali non metalliferi	+2,47
Altri mezzi di trasporto	-2,27	Cibi, bevande, tabacco	+2,03
Macchine per ufficio	-2,23	Carta e derivati	+1,25
Altri prodotti manufatti	-0,84	Minerali non ferrosi	+1,23
Prodotti in metallo eccetto mezzi di trasporto	-0,65	Prodotti chimici	+00,51

N.B. Quota di mercato definita come esportazioni di Usa, Giappone e CE 10 verso il resto del mondo rispetto alle esportazioni dei paesi Ocse verso il resto del mondo.

Fonte: Volimex, servizi della Commissione riportati in European Economy: The Economics of 1992.

cominciavano ad apprezzarsi nei confronti del dollaro (figura 1), i maggiori industriali europei hanno cercato una soluzione europea negoziata ai profitti ed alle vendite in declino. La creazione del mercato interno entro la fine del 1992 ha fornito lo sbocco istituzionale a queste richieste. La prospettiva di un mercato integrato non soltanto ha migliorato le previsioni a medio termine per l'industria europea, ma nello stesso tempo ha fornito un nuovo orientamento per le istituzioni e la burocrazia europea.

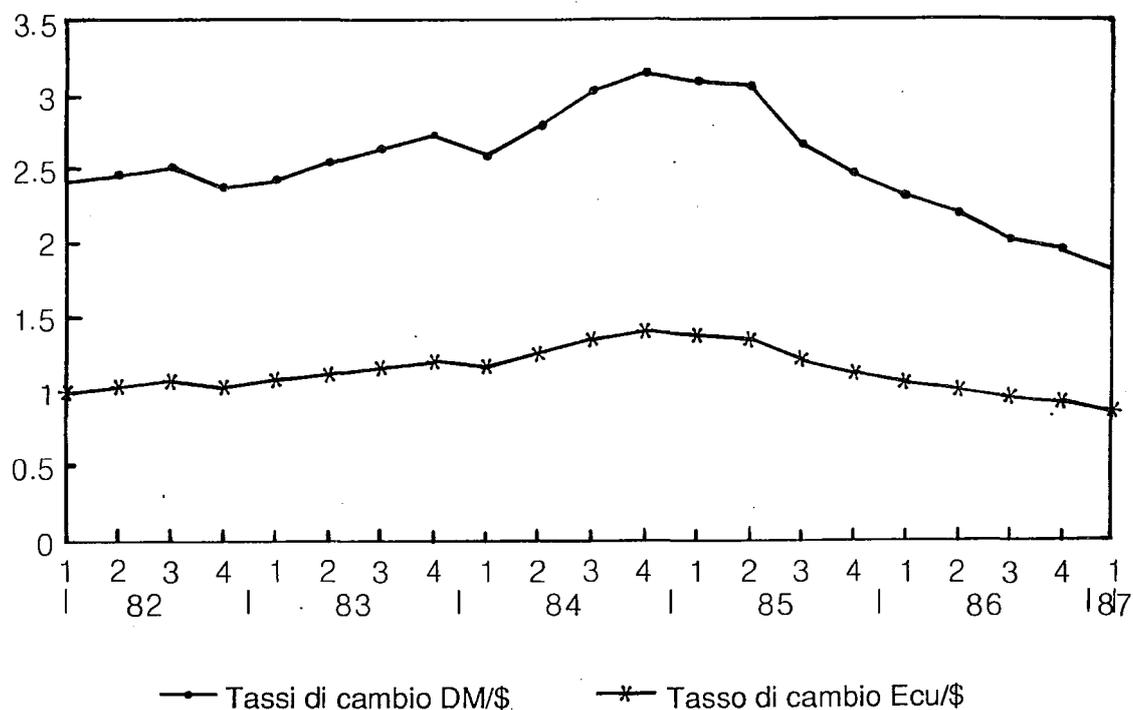


Fig. 1 - Andamenti dei tassi di cambio

Nel suo giro delle capitali europee fatto nel 1985 Jacques Delors ha presentato ai governi un menù piuttosto ristretto dal quale scegliere: appoggiare la creazione di un mercato interno, il rafforzamento del processo di integrazione monetaria o l'avvio di un nuovo accordo per la difesa. Data l'ostilità politica avvertita nei confronti della stessa opzione, che era stata seguita durante i primi anni '80, e date le difficoltà nei confronti della terza, venne accettata l'iniziativa del mercato interno. Un anno più tardi questa approvazione si è tradotta in una serie di decisioni relative a quattro ampie categorie della politica pubblica: 1) la rimozione di importanti barriere non tariffarie per il commercio di beni e servizi, compresi standard e regolamenti nazionali, politiche di approvvigionamento governativo, barriere amministrative, costi dei ritardi alle frontiere, differenze nell'Iva, regolamenti per il trasporto di merci, restrizioni nei mercati nazionali dei capitali, impedimenti legali, ecc., 2) la rimozione di barriere nei confronti dei movimenti di capitale e di mano d'opera, e la liberalizzazione dei servizi, specialmente nel settore delle banche e delle assicurazioni; 3) il rafforzamento delle istituzioni europee, specialmente il Consiglio europeo e la Commissione nei confronti dei governi nazionali; e 4) la convergenza delle politiche economiche e finanziarie che avrebbero ampliato le prospettive di unione monetaria. Queste decisioni sono state ben presto incorporate nel Libro Bianco (White Paper) e nell'Atto unico europeo (Single European Act) del 1986.

Con queste decisioni la natura del gioco politico all'interno dell'Europa si è spostato sul piano sia degli argomenti che dei giocatori. L'enfasi sulla creazione di un mercato interno, che ridimensiona i due problemi del coordinamento delle politiche macro-economiche e dell'aggiustamento e della flessibilità dei mercati di lavoro nazionali, ai quali era stata data la massima priorità nei primi anni '80, riflette la crescente preoccupazione nei confronti della promozione di una "Strategic Trade Policy" (Strap) (politica strategica del commercio internazionale) a livello europeo, e cioè alla promozione di politiche commerciali tese ad assicurare un vantaggio comparato europeo nelle industrie a competizione oligopolistica (Krugman 1987, p. 121). Ciò va raggiunto promuovendo settori industriali europei specifici, caratterizzati da una forte crescita della domanda, da un'alta intensità di ricerca e sviluppo e da crescenti "economie di scala" nella produzione e/o nella distribuzione.

Il legame fra la promozione della Strap e la creazione di un mercato interno viene analizzato nella seconda parte di questa relazione. Contestualmente, come mostrato nel par. 3, l'Atto unico ha rafforzato il ruolo della Commissione in quanto Ente di regolamentazione ed ha attribuito maggiori poteri di decisione all'interno del Consiglio alle autorità gover-

native dei paesi più industrializzati (Germania occidentale, Regno Unito, Francia, Italia), che hanno interessi costituiti alla promozione della Strap. Di conseguenza, ciò che sta emergendo adesso a livello europeo è la creazione di un apparato istituzionale che tenda alla “regolamentazione volontaria e cooperativa dei conflitti in merito ai problemi economici e politici”, raggiunto attraverso un “insieme altamente strutturato ed interpenetrato di rapporti politici” fra la Commissione, i principali centri di interesse economico e le autorità di governo dei paesi più industrializzati. Per parafrasare la definizione di neocorporativismo data da Katzenstein a livello nazionale (Katzenstein 1983), questo tipo di accordo per la regolamentazione a livello europeo può essere identificato come “eurocorporativismo”.

La nascita dell'eurocorporativismo come assetto politico-economico dominante negli anni '90 avrà importanti implicazioni non soltanto sulla direzione delle future scelte politiche, ma anche sulle opzioni strategiche a disposizione dei lavoratori e dei paesi membri più piccoli, che sono alla ricerca di una più equa rappresentazione dei loro interessi.

Questi problemi verranno discussi successivamente nel presente articolo.

## **2. La politica commerciale strategica europea ed il Mercato interno**

Secondo un recente studio messo a punto dalla Direzione generale per gli affari economici e Politici della Commissione europea (Cee, Economia europea, “European Economy”, 1988) la creazione di un mercato interno avrà quattro tipi di effetti:

- 1) una riduzione significativa dei costi dovuta ad una migliore utilizzazione dei diversi tipi di economie di scala associate alla dimensione delle unità produttive e delle imprese;
- 2) una migliore efficienza delle imprese, una razionalizzazione delle strutture industriali ed una fissazione dei prezzi più vicina ai costi di produzione, il tutto come conseguenza di mercati più competitivi;
- 3) aggiustamenti tra le industrie nazionali sulla base di un più completo gioco di vantaggi comparati in un mercato integrato;
- 4) un flusso di innovazioni, in termini di nuovi processi produttivi e nuovi prodotti, stimolati dalla dinamica del Mercato interno.

Il fulcro dell'esercizio di simulazione sugli effetti del Mercato interno descritto nello studio è la riconquista della competitività europea a livello mondiale e delle quote di mercato, specialmente nelle branche più avanzate dell'industria, che sono legate ad un forte aumento della domanda e sono caratterizzate da crescenti economie di scala nella

Tab. 3 - Settori dell'industria manifatturiera ordinati secondo la dimensione delle economie di scala

Codice Nace	Settore	Gradiente di costo a metà STEM <sup>1</sup>	Osservazioni
35	Veicoli a motore	6-9%	ES <sup>2</sup> notevoli nei costi di produzione e sviluppo
36	Altri mezzi di trasporto	8-20%	ES variabili: limitati per motociclette e costruzioni navali (malgrado siano possibili economie a livello di produzione in serie); notevoli nell'industria aeronautica (costi di sviluppo)
25	Industria chimica	2,5-15%	Notevoli ES nei processi di produzione. In alcuni segmenti dell'industria (prodotti farmaceutici) RS è una importante fonte di ES
26	Fibre artificiali	5-10%	Notevoli ES in generale
22	Metalli	>6%	Notevoli ES in generale per i processi di produzione. Possibili anche nella produzione in serie
33	Macchine per ufficio	3-6%	Notevoli ES a livello di produzione
34	Ingegneria elettronica	5-15%	Notevoli ES a livello di produzione e mercati di sviluppo
37	Ingegneria strumentale	5-15%	Notevoli ES a livello di produzione via costi di sviluppo
47	Carta e attività editoriale	8-36%	Notevoli ES nelle industrie della carta e soprattutto nella attività editoriale
24	Prodotti minerali non metallici	>6%	Notevoli ES nella produzione di cemento e prodotti di vetro. In altri settori la dimensione media degli impianti è piccola rispetto alla dimensione ottima dell'industria
31	Articoli di metallo	5-10%	ES sono inferiori a livello di impianti ma (stime) possibili a livelli di produzione in serie
48	Gomma e plastica	3-6%	ES moderate nella produzione di pneumatici. Moderate ES nelle imprese di prodotti di gomma e di plastica ma potenziali a livello di produzione
41-42	Bevande e tabacchi	1-6%	Modeste ES nelle birrerie. Limitate ES nelle industrie di sigarette. Notevoli ES nel marketing
40-42	Cibi	3,5-21%	Fonte principale di ES è l'impianto singolo. ES a livelli di marketing e distribuzione

49	Altri settori manifatturieri	n.d.	Dimensione degli impianti è limitata. Possibili ES della specializzazione e estensione dei processi di produzione
43	Industrie tessili	10%	ES sono più limitate che in altri settori (tappeti) ma sono possibili in conseguenza della specializzazione
46	Legno e legname	n.d.	Non ci sono ES in questi settori. Possibili ES dalla specializzazione.
45	Calzature e abbigliamento	1%	(calzature) Modeste ES a livello di impianto ma ES possibili da specializzazione
44	Pelli e prodotti in pelle	n.d.	Modeste ES

1 Scala tecnica efficiente minima

2 Economie di scala

Fonte: Pratten (1987) riportato in European Economy: The Economics of 1992.

produzione. Come si vede nella tabella 2, la perdita di quote di mercato delle imprese europee è risultata più marcata nei settori dei prodotti elettrici, dei veicoli a motore, dei prodotti di gomma e plastica, nei macchinari, nei mezzi di trasporto, nelle macchine per ufficio e per l'elaborazione dei dati e negli strumenti di precisione.

Per contrasto le imprese europee hanno guadagnato quote di mercato nei settori più tradizionali che comprendono pelli e scarpe, mobilio, prodotti tessili e di abbigliamento, minerali non metalliferi e prodotti minerali, alimentari, bevande e tabacco, ecc. È proprio nei settori in cui le imprese comunitarie hanno perduto quote di mercato che si presentano sostanziali e crescenti profitti derivanti dalle economie di scala. La tabella 3 elenca le industrie manifatturiere in base alla rilevanza delle economie di scala, fondate quest'ultime sul calcolo dei costi unitari in eccesso emergenti dalla riduzione del 50% della dimensione di scala minima di efficienza Mets (*Minimum Efficiency Size*). Si può notare che è possibile ottenere importanti riduzioni dei costi espandendo la dimensione della scala produzione, soprattutto nei mezzi di trasporto, nei prodotti chimici, nei macchinari e nella produzione di strumenti di precisione<sup>2</sup> e per ultimo, nel settore della carta e della editoria.

Questi settori costituiscono circa il 55% della produzione industriale nella Comunità dei Dodici e circa il 65% nella Comunità dei Dieci (EC, *European Economy* 1988, p. 108). La produzione è in ogni caso pesantemente concentrata, nel senso che i paesi maggiormente industrializzati fanno la parte del leone. Nel settore delle macchine per ufficio, degli apparecchi per l'elaborazione dati e telecomunicazioni e dei prodotti chimici di base "la redditività è chiaramente legata alla quota di mercato e qui predominano le grandi imprese" (EC, *European Economy* 1988, p. 135). Le imprese con oltre 500 dipendenti rappresentano oltre l'80% del *turnover* totale dell'industria ed in particolare nel caso della Germania, della Francia, dell'Italia e del Regno Unito (tabella 4). È proprio la presenza di grandi imprese in questi settori tecnologicamente più avanzati ed in rapida crescita, e la loro relativa importanza rispetto alla produzione totale, nell'impiego e nelle esportazioni delle economie nazionali dei quattro paesi più avanzati della Comunità che ha offerto ai corrispondenti gruppi di interesse la possibilità di esercitare efficaci pressioni per la creazione del mercato interno.

La presenza di crescenti guadagni di scala in queste industrie comporta che un'espansione della produzione contribuisca ad abbassare in modo significativo i costi medi e di conseguenza ad aumentare la compe-

(2) Macchine per ufficio, macchinario agricolo ed industriale, attrezzature elettriche ed elettroniche.

Tab. 4 - L'importanza delle grandi imprese nei paesi europei in alcuni settori (quote delle imprese che occupano più di 500 lavoratori nel turnover totale dell'industria)

Codice Nace	Settori	B	DK	D	F	I	NL	UK
<i>Industrie a elevata domanda, alta tecnologia</i>								
33	Macchine per ufficio e calcolo	79,2	—	89,4	93,5	92,8	—	74,9
344	Equipaggiamenti per telecomunicazioni	—	50,7	84,3	71,5	79,9	—	72,2
251	Chimica di base	70,8	—	95,0	81,8	75,7	—	74,2
<i>Industrie tradizionali a domanda bassa</i>								
43	Tessili	20,9	—	40,2	43,3	24,1	23,1	—
41-42	Cibi, bevande e tabacchi	48,2	—	46,7	44,4	—	43,1	—

Fonte: Eurostat riportato in European Economy: The Economics of 1992.

titività. La riduzione delle barriere commerciali e la creazione di un più ampio Mercato interno unificato rende questa espansione sia più fattibile che più redditizia. L'integrazione produce così "guadagni strategici ben superiori ai comuni benefici, fornendo alle imprese una base migliore per affrontare la competizione di tipo oligopolistico" (Krugman, 1987, p.122). Nello stesso tempo essa porta ad una ristrutturazione interna ed estera della produzione. La prima si riferisce alla concentrazione selettiva su particolari linee di produzione e all'abbandono di altre. La seconda si riferisce a fusioni ed acquisizioni tese ad "un migliore utilizzo dei guadagni di scala, ad una più ampia diversificazione geografica e ad una maggiore divisione internazionale del lavoro all'interno del mercato europeo" (EC, European Economy p. 135).

I guadagni provenienti dalla specializzazione intra-industriale derivanti dallo sfruttamento delle economie di scala, non sono necessariamente equamente divisi tra tutti i paesi. È ormai una proposizione teorica ben nota il fatto che "un paese che riesca ad ottenere una quota relativamente più elevata di industrie ad elevato valore aggiunto, grazie agli scambi interregionali può avvantaggiarsi, a spese di altri paesi, mentre un paese che si ritrovi con una ridotta presenza in settori ad alto reddito è presumibile che stia peggio in presenza di commercio internazionale che non in sua assenza" (Krugman 1987 p. 121). I guadagni e le perdite derivanti dalla creazione del Mercato interno dipenderanno in questo senso dalla natura della ristrutturazione che avrà luogo e dalla distribuzione geografica delle nuove attività produttive. Tutto ciò sarà determinato, fra le altre cose, dalle strategie intenzionali che i governi

potrebbero mettere in atto per proteggere le attività industriali esistenti, per incoraggiare gli investimenti in determinati settori produttivi, nella qualificazione del lavoro, nelle spese per ricerca e sviluppo, e così via.

Per evitare questo tipo di attriti tra i governi che partecipano al gioco Strap, le istituzioni della Comunità e, soprattutto la Commissione, devono svolgere un ruolo forte come Ente di regolamentazione. Di conseguenza, il perseguimento della Strap attraverso la creazione di un Mercato interno richiede anche uno spostamento di poteri dalle istituzioni nazionali alle istituzioni europee per realizzare una supervisione e una regolamentazione delle politiche industriali e commerciali. Data la natura e le caratteristiche delle attività produttive che vengono interessate dai processi di integrazione, ciò implica che la politica industriale e/o commerciale abbraccino un'ampia gamma di settori di intervento che tradizionalmente erano considerati sotto il controllo nazionale e cioè gli standard, i regolamenti tecnici, la tassazione indiretta, gli schemi di sussidio, le politiche di approvvigionamento governativo, le politiche di credito selettivo, ecc..

Gli standard ed i regolamenti nazionali vengono additati come la principale barriera al commercio dalle seguenti branche dell'industria: prodotti chimici, ingegneria meccanica ed elettrica, veicoli a motore ed altri mezzi di trasporto. (EC, Ricerca sul costo della non-Europa, vol. 3, 1988, p. 11). Gli appalti pubblici occupano le primissime posizioni come ostacolo agli scambi per quello che riguarda le macchine d'ufficio e per l'elaborazione dati, l'ingegneria elettrica di precisione (ibidem, p. 11).

Le nuove responsabilità di regolamentazione della Commissione si estendono così a nuove importanti aree della politica fiscale e delle politiche nazionali, che prima non erano percepite come parte integrante della politica commerciale.

La natura del gioco Strap e il timore di interventi governativi diretti od indiretti per "salvaguardare una politica di campioni nazionali" (EC, European Economy 1988, p. 138) fornisce anche alla Commissione forza sufficiente per agire come negoziatore fra i governi allo scopo di trovare soluzioni politicamente accettabili per la distribuzione dei guadagni derivanti dal processo di integrazione. È quindi molto probabile che esista già un accordo informalmente negoziato riguardo la possibile distribuzione nazionale dei proventi derivanti dalla creazione del Mercato interno, nonché riguardo al modello di specializzazione nazionale in tutti quei settori industriali caratterizzati da crescenti profitti legati alle economie di scala. Secondo le valutazioni della Comunità, le riduzioni di costo dei prodotti finali in generale dovute alla ristrutturazione delle unità produttive ed all'utilizzazione dei guadagni di scala, è stimata intorno ai 60 miliardi di Ecu. I guadagni derivanti dagli effetti della

concorrenza sulla inefficienza-X e sulle rendite da monopolio vengono valutati intorno ai 46 miliardi di Ecu (ibid. 1988, p. 157). La prevista distribuzione geografica di simili proventi, comunque, non è stata finora presentata da nessuna parte, in quanto dipenderà in larga misura dall'esito dei negoziati nei vari settori industriali dei vari paesi. È abbastanza interessante notare come una recente inchiesta effettuata riguardo ai rischi ed alle opportunità - percepiti come abbinati al completamento del Mercato interno - per le singole imprese e per il paese nel suo insieme, abbia fornito risposte uniformemente positive da parte delle imprese tedesche, italiane e britanniche, mentre quelle delle imprese francesi sono state tiepide rispetto alle attese nazionali (ibid. p. 134). Questo potrebbe essere spiegato col fatto che la Francia detiene una quota relativamente più piccola in alcune branche industriali più avanzate ma, molto più probabilmente, è dovuto al timore della competizione intracomunitaria sia sul Mercato interno che estero (ibid, p. 132).

Sebbene la distribuzione geografica dei proventi derivanti dall'integrazione risulterà asimmetrica richiedendo così negoziati prolungati sia tra i paesi che partecipano alla Strap, che fra i paesi più industrializzati e quelli meno industrializzati all'interno della Comunità per far posto a richieste di compensazione strutturale - i costi dell'aggiustamento si distribuiranno sostanzialmente in modo più simmetrico su tutti i fattori di produzione.

La presenza di una specializzazione e di un commercio intra-industriale rispetto a quello inter-industriale, diminuirà la necessità di una estesa riallocazione dei fattori. Tutti i fattori di produzione (capitale, mano d'opera qualificata e non, ecc.) potranno beneficiare dell'espansione della produzione nelle industrie coinvolte, contrariamente a ciò che avviene nella promozione degli scambi del tipo tradizionale Heckscher-Ohlin od inter-industriale, dove a beneficiare dell'espansione commerciale è più probabile che sia il fattore della produzione relativamente più abbondante. Di conseguenza, finché l'iniziativa Strap aumenterà la specializzazione ed il commercio intra-industriale, non ci saranno, nei grandi paesi industriali, effetti interni negativi legati alla distribuzione che potrebbero causare opposizioni politiche alla realizzazione del Mercato interno. Come si è fatto notare in precedenza, per i grandi paesi qualsivoglia potenziale conflitto che dovesse emergere dalle scelte di localizzazione dovrà essere risolto al tavolo dei negoziati fra i governi e la Commissione. Non è invece probabile che ciò avvenga per i paesi europei meno industrializzati, il cui modello di commercio con i partner commerciali europei e mondiali risulta essere di tipo più tradizionale.

Nel caso di questi paesi, che risultano poi essere i paesi di confine

della Comunità (Grecia, Portogallo, Irlanda, Danimarca, ecc.), i conflitti che insorgeranno dall'ulteriore liberalizzazione della circolazione di beni e servizi avranno natura interna, poiché alcuni fattori beneficeranno dell'integrazione a spese di altri (Katseli, 1989). Gli accordi compensativi, come ad esempio l'uso di fondi strutturali, dovranno essere progettati, gestiti ed applicati o dai governi nazionali o direttamente dalla Commissione. Se si sceglierà quest'ultima strategia, come appare essere il caso nei relativi regolamenti del Consiglio (n. 2051/88 del 24 giugno 1988 e n. 4253/88 del 19 dicembre 1988), la Commissione dovrà alla fine addossarsi significative funzioni di "pianificazione" e di "sviluppo", che finora sono state demandate ai governi nazionali.

In conclusione, la creazione del mercato interno, che era un prerequisito dell'iniziativa Strap, ha ampliato il ruolo delle istituzioni comunitarie, soprattutto della Commissione, in tre distinte direzioni: a) come ente di regolamentazione globale, b) come mediatore presso tutti i governi dei grandi paesi industrializzati e c) come ente di sviluppo per le regioni più arretrate della Comunità, alcune delle quali rappresentano delle entità nazionali. Nell'Atto unico e nei susseguenti regolamenti del Consiglio, queste funzioni hanno cominciato ad essere istituzionalizzate con importanti implicazioni sugli sviluppi politici in Europa.

### **3. L'Atto unico e l'eurocorporativismo**

L'orientamento Strap dell'esperimento Mercato interno risulta chiaro nell'art. 24 dell'Atto unico europeo, il quale afferma che lo scopo della Comunità è quello di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche delle industrie europee e di promuovere la loro competitività internazionale. Per questo motivo "la Comunità appoggerà le iniziative di ricerca e sviluppo, oltre a tutti quegli sforzi da parte dell'industria che tentino di sfruttare pienamente i vantaggi offerti dal Mercato interno, soprattutto attraverso la liberalizzazione degli acquisti pubblici, l'adozione di standard e regolamenti comuni e l'eliminazione di barriere normative e fiscali allo scopo di incoraggiare ulteriormente la cooperazione europea".

I compiti di regolamentazione della Commissione sono descritti nell'art. 18 e nell'art. 10. La Commissione, cooperando con il Parlamento europeo e dopo essersi consultata con il Comitato per la politica economica e sociale, "presenta proposte al Consiglio europeo per l'adozione di misure giuridiche, di regolamentazione od amministrative, rivolte alla creazione ed al regolare funzionamento del Mercato interno".

Il Consiglio può adesso decidere in merito a quasi tutti gli argomenti per mezzo di uno speciale voto a maggioranza. Soltanto le misure per l'armonizzazione fiscale e per la legislazione riguardante il funzionamento dei mercati del lavoro richiedono ancora un voto all'unanimità.

Dato che il numero dei voti ponderati nel Consiglio è di 76 (Germania, Francia, Italia e Gran Bretagna hanno a disposizione circa 10 voti, la Spagna 8, l'Olanda, il Belgio, la Grecia ed il Portogallo 5, la Danimarca e l'Irlanda 3 ed il Lussemburgo 2) e che il numero minimo di voti richiesti per ciascuna deliberazione è 54, questo comporta che qualsiasi decisione può venir bloccata da una coalizione di tre grandi paesi o da due grandi paesi che collaborino con uno qualunque di quelli più piccoli, ad esclusione del Lussemburgo. Dati questi requisiti di voto, è diventato impossibile per i paesi minori ottenere la maggioranza anche se ottengono l'appoggio di un collegamento stretto e potente fra la Commissione ed i grandi paesi membri del Consiglio, che possono dettare scelte di politica a tutti gli altri Stati membri.

Secondo l'articolo 10, la Commissione supervisiona l'attuazione di quasi tutte le decisioni del Consiglio che riguardano il Mercato interno. In questo modo la Commissione finisce per assumere un "dialogo sociale" a livello europeo fra i partner sociali che può portare, se essi lo desiderano, a speciali accordi (art. 22). Per ultimo, la Commissione può agire come Ente di sviluppo, coordinando i programmi nazionali relativi alla ricerca ed allo sviluppo tecnologico, formulando piani a medio termine per tutte le sue attività, creando joint-ventures o le infrastrutture necessarie per la soddisfacente attuazione dei programmi di ricerca e sviluppo comunitari (art. 24).

Nei susseguenti regolamenti del Consiglio (n. 4253/88) la Commissione è stata investita di poteri anche più ampi "per assicurare il coordinamento delle attività dei diversi fondi, sia fra loro che con le operazioni della Banca europea per gli Investimenti e con gli altri strumenti finanziari esistenti", per sviluppare ambiti di sostegno comunitario, per estendere l'assistenza e per controllarne l'attuazione. È importante notare, nelle decisioni legislative comunitarie, che l'assistenza attraverso i fondi strutturali, la Bei e gli altri strumenti finanziari, è tesa a promuovere lo sviluppo e l'aggiustamento strutturale di quelle "regioni" che presentano ritardi nel loro sviluppo rispetto al flusso di convergenza economica e sociale degli standard di vita di tutti gli stati-membri. In questo modo, non soltanto il potere di decisione si è spostato in favore della Commissione e dei grandi paesi industriali che partecipano al Consiglio, ma gli stati-nazione più piccoli possono essere adesso ignorati nella formulazione e nell'attuazione dei piani di sviluppo nazionali.

L'Eurocorporativismo si sta così trasformando, nell'ultima parte

degli anni '80, in un accordo istituzionale tra la Commissione, i principali interessi economici europei e le autorità governative dei paesi più industrializzati, attraverso la loro rappresentanza nel Consiglio. Gli interessi dei lavoratori non sono rappresentati specificatamente in questo assetto, anche se la presenza del commercio intra-industriale tra grandi unità industriali geograficamente diversificate promuove, almeno in qualche misura, una certa convergenza tra gli interessi dei lavoratori del settore privato e quelli del capitale industriale, almeno nei paesi più industrializzati. I governi degli stati più piccoli vengono visti come governi regionali, il cui compito è quello di controllare l'attuazione dei programmi e dell'assistenza comunitari. Questo processo fornisce un'ulteriore prova a favore di un "paradigma della politica europea che trascende un'ottica dei rapporti internazionali esclusivamente accentrata sullo stato" (Keohane e Nye 1971).

Come avvenuto con la creazione del Sistema monetario europeo (Sme) alla fine degli anni '70, gli aspetti istituzionali che hanno preceduto la creazione del Mercato interno hanno dato vita ad una nuova realtà istituzionale *de facto* a livello internazionale, che ha importanti implicazioni per la condotta delle politiche nazionali interne e dei rapporti internazionali.

Come nel caso dello Sme e della nascita del "Club monetario sovranazionale" qualche anno prima (Katseli 1989), lo sviluppo dell'Eurocorporativismo rafforza la tendenza verso un sistema di decisioni internazionale ed europeo strettamente gerarchico ed oligopolistico, opposto agli assetti più democratici ed a larga partecipazione riflessi nel tradizionale sistema delle istituzioni dell'Onu. L'eccesso di rappresentanza di interessi specifici e la costante sottorappresentanza di altri in tali assetti istituzionali sarà, secondo noi, la principale causa di attrito negli anni '90.

#### 4. Attriti potenziali negli anni '90

Nel suo rapporto alla Commissione europea, Padoa-Schioppa annotava che "l'apertura completa del mercato nella Comunità allargata avrà effetti redistributivi che è probabile risultino essere più forti e dirompenti di quelli sperimentati negli anni '60, quando l'integrazione europea si era svolta fra paesi meno eterogenei ed in un contesto di crescita economica più rapida" (Padoa-Schioppa 1987, p. x). Egli mette in guardia che, in assenza di una coerente strategia relativa alle "tre funzioni di politica economica che riguardano l'integrazione dei mercati, la stabilizzazione dell'economia e l'equa distribuzione dei profitti", il completamento del

Mercato interno potrebbe venir messo in pericolo.

Si può sostenere che gli aspetti istituzionali che hanno preso forma negli anni '80 rendono in effetti più difficile il soddisfacimento dei due prerequisiti al successo del Mercato Interno che Padoa-Schioppa richiama, e cioè una distribuzione più equa dei profitti fra gli stati - nazione e fra i partner sociali, nonché la promozione della crescita e dello sviluppo in Europa.

Come è stato dimostrato da Katseli (1989), la crescita di un "Club monetario sovranazionale" nei primi anni '80 ha istituzionalizzato un *bias* deflazionistico nella politica macroeconomica, e lo ha fatto attraverso un eccesso di rappresentanza degli interessi del capitale finanziario e delle banche centrali nei nuovi assetti istituzionali e, di conseguenza, nel sistema di decisioni. Analogamente, le forti strutture eurocorporativistiche, che si sono manifestate come prodotto collaterale dell'iniziativa Strap, tendono a sovrarappresentare gli interessi dei grandi gruppi economici e dei governi dei grandi stati industrializzati. In questo caso, tuttavia, c'è anche una forte preferenza nei confronti di una politica più espansionistica. Di conseguenza, non è chiaro quanto compatibili risulteranno gli interessi di questi due blocchi nella condotta della politica macroeconomica o se, nei fatti, si ripresenteranno a livello europeo i precedenti conflitti di politica nazionale fra gli interessi del capitale finanziario e industriale.

L'europeizzazione del gioco della politica finanziaria da parte del primo gruppo di agenti è stata seguita dalla europeizzazione del gioco della politica industriale da parte del secondo gruppo di agenti. In entrambi i casi le istituzioni nazionali che regolano e controllano le loro corrispondenti attività, e cioè soprattutto le banche centrali, e le autorità governative, ne hanno seguito l'esempio, a costo di delegare alcuni dei loro poteri di regolamentazione ai nuovi assetti istituzionali internazionali. Dato che le priorità della politica macroeconomica, specialmente quelle che riguardano la condotta monetaria e gli andamenti dei tassi di cambio, sono diverse per il capitale industriale e per quello finanziario, è possibile che aumentino i conflitti per quanto attiene la direzione delle politiche macroeconomiche ed il loro coordinamento. Il dibattito in merito alla creazione di una Banca centrale europea può, in effetti, venir interpretato in questa luce come uno sforzo da parte degli interessi eurocorporativistici di ridurre il potere della Bundesbank e del club monetario nella formulazione della politica monetaria. È probabile che i conflitti diventino più intensi se il dollaro si deprezzerà ulteriormente e se la competitività di prezzo dei prodotti europei sui mercati terzi ne risulterà più seriamente penalizzata.

Un tipo di problema diverso, ma ugualmente collegato, riguarderà la

distribuzione dei guadagni derivanti dalla Strap e la sottorappresentanza di alcuni specifici interessi nazionali e dei lavoratori nella struttura eurocorporativistica. Dalla analisi precedente consegue che il perseguimento della Strap ed il processo di integrazione rafforzeranno lo sviluppo di mercati finanziari e di mano d'opera interni in rapporto all'espansione ed alla ristrutturazione delle attività industriali tecnologicamente avanzate. L'aumentata mobilità dei capitali è probabile che non provochi tanto forti trasferimenti netti di risorse finanziarie tra i vari paesi, quanto rechi vantaggi in termini di maggiore efficienza derivante da mercati chiusi integrati per i servizi finanziari. Analogamente, le grandi imprese potrebbero creare "mercati interni" del lavoro, a cui attingere preferendoli ad assunzioni da "mercati esterni geograficamente localizzati (Krugman 1987, p. 130). Il funzionamento simultaneo di mercati "interni" ed "esterni", o di paesi "interni" ed "esterni" all'iniziativa Strap, aggraverà il dualismo dell'attività economica e potrebbe influire negativamente sulle prospettive di coesione economica e sociale europea. Quei paesi che non sono in grado di partecipare in modo effettivo alla Strap potrebbero dover affrontare una disoccupazione crescente, in quanto verranno esposti alla concorrenza anche in attività tradizionali e disporranno di minori gradi di libertà e di strumenti di politica economica per portare avanti le loro politiche di sviluppo nazionale (Katseli 1989b).

Anche nei paesi più avanzati la non capacità dei lavoratori ad organizzarsi autonomamente ed efficacemente a livello europeo, implica che importanti decisioni relative alle condizioni del lavoro, - quali quelle che riguardano il salario, le prospettive di occupazione, i benefici assicurativi ecc. - verranno prese nel mercato "del lavoro interno" delle grandi imprese e verranno presentate dalle relative istituzioni come politiche comunitarie. Di conseguenza, gli anni '90 rappresenteranno una seria sfida agli interessi dei lavoratori, nel senso di internazionalizzare il loro gioco politico ed aumentare il loro potere di contrattazione nei confronti degli altri partner sociali.

Da ultimo, la decisione di investire le istituzioni comunitarie, in particolare la Commissione, di importanti funzioni di regolamentazione, coordinamento e sviluppo, attribuendole il diritto di intervenire nel processo di formulazione delle politiche nazionali, allo scopo di controllare l'attuazione del programma del Mercato interno, molto probabilmente sarà causa di attriti fra la Commissione e le autorità governative nazionali. Tali attriti aumenteranno se l'iniziativa Strap incontrerà serie opposizioni da parte degli Stati Uniti o del Giappone, tali da costituire una sfida agli esistenti rapporti bilaterali, sia economici che politici, tra questi paesi e i singoli governi europei, oppure se dovessero insorgere

conflitti relativamente alla condotta delle politiche macroeconomiche nazionali ed europee.

Per un'efficace gestione di questi conflitti si richiede, a livello europeo, sia una leadership che un'azione di coordinamento. Si richiedono anche nuovi meccanismi di partecipazione per promuovere una adeguata rappresentanza dei vari interessi e facilitare le soluzioni dei conflitti, oltre che fornire strumenti di politica economica più flessibili e schemi di compensazione che rafforzano la coesione economica e sociale.

In questa ottica, l'esperimento del 1992 è un primo ed importante passo verso l'unione politica europea. A meno che non ci si volga con serietà ai problemi della partecipazione democratica, del controllo sociale e dell'equa distribuzione, i conflitti sugli esiti economici e politici saranno tali che il programma stesso perderà sostegno politico e rischierà di fallire. Questa sarà una delle sfide maggiori dei rapporti europei per gli anni '90.

## Bibliografia

- Bruno, M., "Aggregate Supply and Demand Factor in Oecd Unemployment: An Update", *Nber Working Paper*, 1969, 1985.
- Ecar, Commission of the European Communities, *European Economy: Annual Economic Report, 1986-1987*, 1986.
- Commission of the European Communities, *European Economy: The Economics of 1992*, 35, 1988a.
- Commission of European Communities, *Research on the Cost of NonEurope*, 3, 1988b.
- Giovazzi, F. - Pagano, M., "The Advantage of Tying One's Hands: Ems Discipline and Central Bank Credibility", *Cerp Discussion Paper*, 135, London, 1986.
- Gordon, R., "Wage Gaps vs. Output Gaps: Is there a Common Story for all of Europe?", *Nber Working Paper*, 2454, 1987.
- Katseli, L., "The Political Economy of Macroeconomic Policy in Europe", in *The Political Economy of European Integration*, a cura di P. Guerrieri e P.C. Padoan, Wheatsheaf, Brighton, 1989a.
- Katseli, L., *North-South Integration in a European Internal Market: Structural Adjustment of the Greek Economy*, non pubblicato, 1988a.
- Katzenstein, P., "The Smaller European States in the International Economy: Economic Dependence and Corporatist Policies", in *The Antinomies of Interdependence*, a cura di J. G. Ruggie, Columbia UP, New York, 1983, pp. 91-130.
- Keohane, R. O., Nye, J. S., "Trasnational Relations and World Politics", in *Traslation Relations and World Politics*, a cura di R. O. Keohane and J. S. Nye, Harvard UP, Cambridge, 1971.

- Krugman, P., "Economic Integration : Some Conceptual Issues", in *Efficiency, Stability and Equity*, a cura di T. Padoa-Schioppa, Oxford UP, Oxford, 1987, pp. 117-40.
- Padoa-Schioppa, T., *Efficiency, Stability and Equity*, Oxford UP, Oxford, 1987.
- Roukounas, E., *The Single European Act: General directions and institutional regulation*, non pubblicato, 1989.
- Sachs, J., "High Unemployment in Europe: Diagnosis and Policy Implications", *Nber Working Paper*, 1830, 1986.

## 8. FATTORI INTERNI ED INTERNAZIONALI NELL'AGGIUSTAMENTO DELL'ECONOMIA DEL GIAPPONE

*di Masaru Yoshitomi*

### 1. Introduzione

Lo yen si è rivalutato di circa il 100% nei confronti del dollaro statunitense in un periodo di tempo relativamente breve, passando dai circa 260 yen per dollaro della prima metà del 1985 ai 130 yen per dollaro della seconda metà del 1988. Nonostante tale sostanziale apprezzamento, l'economia giapponese si è espansa a partire dalla metà del 1987 ad un tasso ben più forte del previsto. Tale espansione è continuata nell'arco del 1988, quando la domanda interna ed il Pnl (prodotto nazionale lordo) sono cresciuti del 7,7% e del 5,7% rispettivamente. Come indicato dal gap di crescita fra domanda interna e Pnl, si è verificato un netto aumento delle importazioni nette (importazioni di beni e servizi meno le esportazioni). In altre parole l'economia giapponese è passata con successo da una espansione basata sulle esportazioni ad una crescita basata sulla domanda interna. (tabella 1)

Questo rapido riorientamento dell'economia giapponese riflette una positiva attuazione delle riforme strutturali in un periodo di tempo così breve? Riflette semplicemente dei meccanismi di mercato in opera in Giappone o è il risultato di "riforme" strutturali imposte dalla politica?

È stato posto un quesito fondamentale in Giappone: se le riforme strutturali micro - economiche non sono importanti per ridurre gli attuali squilibri della bilancia correnti, dato che questi ultimi sono essenzialmente fenomeni macroeconomici di squilibri fra investimenti e risparmi, cosa significa allora riforma strutturale in Giappone? Visto che il bisogno di riforme strutturali in Giappone è stato propugnato in vista dell'obiettivo di politica nazionale di ridurre l'attuale surplus esterno, dove e come potremmo collocare tali riforme nel quadro della cooperazione economica internazionale nel periodo seguente l'incontro del Plaza dei G5 nel settembre 1985? Il problema di collocare le riforme strutturali nell'ambito attuale della cooperazione economica internazionale non è stato ancora discusso estesamente. Come è noto, tre strumenti di politica economica sono stati fortemente raccomandati per ridurre gli enormi

Tab. 1 - *Economia giapponese 1985-88 (tassi annuali di crescita sul periodo precedente, in percento, a prezzi costanti)*

	1985	1986	1987	1987		1988	Rapporto sul Pnl nominale	
				Gen.- Giu.	Lug.- Dic.		1986	1988
Pnl	4,9	2,5	4,5	3,6	6,8	5,7	100,0	100,0
Domanda interna	5,3	4,1	5,2	3,7	8,4	7,7	95,6	97,1
Consumo privato	2,7	3,1	4,2	4,2	4,5	5,0	57,8	57,1
Abitazioni private	2,5	8,3	22,2	14,8	40,6	13,4	4,7	6,1
Investimenti privati	12,7	5,8	8,0	8,3	11,6	15,9	16,1	17,4
Consumo pubblico	1,7	6,2	-0,7	-9,3	0,9	2,1	9,8	9,2
Formazione di capitale								
fisso pubblico	-6,4	4,3	8,0	4,5	13,0	6,5	6,7	6,9
Bilancia dei pagamenti	(-1,1)	(-1,4)	(-0,6)	(0)	(-1,2)	(-1,9)	4,4	2,9
Esp. beni e servizi	5,6	-5,2	3,8	3,4	10,2	7,9	13,1	13,0
Imp. beni e servizi	-0,1	2,8	8,7	4,3	21,4	21,2	8,7	10,1
Indici di prod. ind.	3,7	-0,2	3,4	1,8	8,9	9,4		
Volume di export	4,6	0,6	0,3	-3,2	0,7	5,1		
Volume di import	0,4	9,9	8,9	-0,1	18,5	16,5		
Volume di import di beni manufatti	4,2	21,8	13,3	8,4	40,9	30,4		

\* Contributo alla crescita del Pnl (punti percentuale).  
Fonte: Economic Planning Agency.

squilibri nei pagamenti internazionali: aggiustamenti dei tassi di cambio (cioè lo yen più forte o il dollaro più debole); una espansione della domanda interna nelle economie in avanzo; e riduzioni del deficit pubblico o miglioramento degli squilibri tra Investimenti e Risparmi negli Stati Uniti (Yoshitomi 1988). In che modo le riforme strutturali, quale uno degli strumenti di politica, avrebbero potuto contribuire ad aumentare la domanda interna del Giappone?

Non c'è bisogno di dire che le riforme strutturali devono aver incontrato forti resistenze da parte dei gruppi di interesse, per i quali l'attuazione di tali riforme avrebbe potuto rivelarsi dannosa. E allora come si è arrivati a considerare le riforme strutturali come se fossero nell'interesse nazionale del Giappone? Chi o quali agenti economici si sono effettivamente adattati alle riforme ed all'apprezzamento dello yen?

Questo saggio tenta di gettare luce su questi punti, in particolare concentrandosi sui seguenti: la natura delle riforme strutturali e la loro rilevanza nei confronti di un eccesso macro-economico dei risparmi rispetto agli investimenti in Giappone; le forze trainanti delle riforme strutturali e del coordinamento delle politiche internazionali; le caratteristiche dell'attuale ristrutturazione dell'economia giapponese.

## **2. Quali riforme strutturali sono necessarie in Giappone?**

Alla fine del 1985 l'allora Primo ministro Nakasone creò il Gruppo di consulenza per "l'Aggiustamento economico strutturale per l'armonia internazionale", il cosiddetto Comitato Maekawa (presieduto dall'ex governatore della Banca del Giappone, Haruo Maekawa). Il Comitato era composto da 17 esperti di varie aree che andavano dalla macroeconomia, al commercio, alla finanza. L'obiettivo era quello di condurre uno studio sulle misure politiche tese a ristrutturare il sistema economico giapponese in risposta al suo ampio surplus con l'estero, in modo tale da riorientare l'economia verso una maggiore armonia internazionale. Armonia internazionale è l'espressione chiave in riferimento allo scopo e all'orientamento della ristrutturazione dell'economia. Com'è noto i problemi strutturali e, di conseguenza, le necessarie riforme strutturali sono sempre uniche e specifiche di un particolare paese o regione. Come è stato spesso sostenuto, un importante problema strutturale che gli Stati Uniti devono affrontare è la carenza di risparmi privati all'interno. In Europa, la rigidità del mercato del lavoro viene identificata come uno dei principali problemi strutturali. In Giappone questi problemi non hanno natura strutturale, dato che i suoi risparmi sono abbondanti ed il mercato del lavoro è flessibile. Ciò che si intende per armonia internazionale è che il sistema economico e le politiche giapponesi dovrebbero essere compatibili con il contesto internazionale. L'economia del Giappone eccessivamente basata sulle esportazioni non può risultare in armonia con lo sviluppo economico di altri paesi. Quali misure politiche potrebbero contribuire al riorientamento dell'economia? L'ottima performance nelle esportazioni e gli elevati surplus con l'estero potrebbero essere la conseguenza di un mercato del lavoro flessibile e degli abbondanti risparmi presenti in Giappone rispetto agli altri paesi. Il riorientamento verso una economia basata sulla domanda interna dovrebbe allora suggerire che il mercato del lavoro debba divenire meno flessibile e che si debbano ridurre sostanzialmente i risparmi allo scopo di realizzare l'armonia internazionale? La risposta è chiaramente negativa. Quali sono, allora, i "problemi" in Giappone? Elevati risparmi, forte etica sul lavoro ed alta flessibilità della mano d'opera nel suo adattamento alle nuove tecnologie non possono certo essere considerate un problema. È istruttivo il fatto che quando l'Ocse, molto recentemente, ha tentato di definire degli "indicatori di performance strutturale", ha citato, fra l'altro, indicatori quali la performance all'esportazione e il miglioramento della produttività, il trade-off fra tasso di disoccupazione e di inflazione, e i tassi di risparmio ed investimento. A giudicare da questi indicatori, sembrerebbe che il Giappone non si trovi di fronte a nessun grave

problema strutturale se paragonato agli Stati Uniti ed all'Europa.

Di conseguenza, quali sono i problemi strutturali peculiari del Giappone, che il rapporto Maekawa (presentato al primo ministro nell'aprile 1986) ha identificato come obiettivo delle riforme?

Le sue raccomandazioni furono essenzialmente di triplice natura: promozione della politica edilizia e delle infrastrutture sociali (cioè misure per lo sviluppo urbano e del territorio e politiche fiscali espansionistiche); miglioramento dell'accesso al mercato grazie all'abbassamento delle barriere non tariffarie, come ad esempio le restrizioni quantitative, particolarmente in agricoltura, gli standard e le certificazioni, la domanda governativa, e la privatizzazione delle imprese pubbliche (cioè politiche di apertura in senso lato); ristrutturazione delle imprese giapponesi per incoraggiare una divisione internazionale del lavoro a livello intra-industriale e gli investimenti diretti all'estero (cioè ristrutturazioni a livello di impresa).

Il rapporto Maekawa sosteneva che la promozione della domanda interna, particolarmente attraverso i miglioramenti del patrimonio edilizio e lo sviluppo delle infrastrutture sociali, avrebbe ridotto l'eccedenza con l'estero del Giappone e che il miglioramento dell'accesso al mercato avrebbe contribuito a promuovere le importazioni, mentre gli investimenti diretti all'estero avrebbero preso il posto delle esportazioni. A prima vista, questi suggerimenti sono piuttosto ragionevoli e condivisibili. Tuttavia due sono gli importanti quesiti di base non esplicitamente toccati nella relazione. In primo luogo, non si esplicitano le basi sulle quali poggiare le politiche macroeconomiche. Il quesito principale, a questo riguardo, è se le politiche fiscali e monetarie espansionistiche di stampo keynesiano non finirebbero per minare l'orientamento a medio termine delle politiche macroeconomiche fortemente raccomandate negli incontri ministeriali dell'Ocse agli inizi degli anni '80, in base al passato fallimento delle politiche keynesiane tese a stimolare la produzione e l'occupazione a medio termine. In particolare, la relazione non ha toccato la questione macroeconomica internazionale del mix di politiche fra modifica della spesa (cioè modifica dei tassi di cambio) e aumento dell'assorbimento adeguato ad economie in avanzo che operino in un regime di tassi di cambio fluttuanti. Questa questione del mix di politiche è estremamente importante, anche se si intraprende una politica keynesiana di *fine tuning*, in quanto un semplice stimolo alla domanda interna provocherebbe soltanto un surriscaldamento dell'economia, a meno che una rivalutazione della moneta non serva a scoraggiare le esportazioni nette del Giappone, che sono aumentate nel 1982-85 a causa soprattutto dell'espansione fiscale statunitense indotta anche dall'apprezzamento del dollaro.

In secondo luogo, il problema dell'accesso al mercato presenta due aspetti che vanno discussi. Uno è l'interrelazione micro-macroeconomia fra il miglioramento dell'accesso al mercato e la possibile riduzione degli squilibri esterni. Dato che gli squilibri esterni, cioè le esportazioni meno importazioni, uguagliano la differenza fra i risparmi nazionali ed investimenti, l'eccedenza estera del Giappone non diminuirà, a meno che non diminuiscano i risparmi interni o non aumentino gli investimenti interni. La relazione Maekawa, tuttavia, non ha chiarito come il miglioramento dell'accesso al mercato del Giappone possa modificare tali squilibri interni a livello di risparmi-investimenti. L'altro punto è che la relazione Maekawa partiva dal presupposto che il mercato giapponese sia chiuso senza valutare "quanto sia chiuso". "The Economist" (25 febbraio 1989) scriveva recentemente

Ma la Banca mondiale ha calcolato che nel periodo 1981-86 l'entità della protezione commerciale effettuata dal Giappone attraverso le barriere non tariffarie è diminuita in parte, mentre quella Cee è cresciuta di quasi il 20% e quella dell'America di quasi il 25%.

Questi dati tuttavia non ci indicano i livelli di protezione, ma semplicemente l'andamento della protezione. Continua l' Economist:

Per quanto attiene alle importazioni di manufatti, metà degli studi suggeriscono che il Giappone acquista dall'estero tanto quanto ci si aspetterebbe che faccia, considerato il suo livello di Pnl, la sua mancanza di materie prime ed i suoi alti costi di trasporto (associati alla distanza dai paesi suoi partner commerciali). Ma se esiste una discrepanza fra quanto il Giappone importa e, diciamo, quanto importa la Germania occidentale, non c'è prova che la protezione ne sia la causa (parentesi inserita dall'autore).

Dato che il protezionismo nella Cee e negli Stati Uniti si è intensificato negli anni '70 ed '80, giustificato spesso con il fatto che il mercato del Giappone è più chiuso o che il livello delle barriere giapponesi è più alto, una seria valutazione di questo punto basata sull'economia e non sugli aneddoti che avesse riguardato la chiusura del mercato giapponese avrebbe avuto importanti implicazioni internazionali; ma il rapporto Maekawa su questo punto ha fallito (Bergsten e Cline 1985; Saxonhouse 1983, 1988; Lawrence 1987; Leamer 1988; Balassa e Norton 1988).

La spinta alle riforme strutturali del Giappone è per fronteggiare la forte domanda proveniente dalla popolazione giapponese che chiede standard di vita più alti, i quali possano riflettere in modo più adeguato il tasso di cambio attualmente forte dello yen. Questa richiesta dovrebbe essere interpretata non soltanto come una richiesta tesa a migliorare la ricaduta delle migliorate ragioni di scambio sui prezzi finali al consuma-

tore, bensì anche come un aumento del potere di acquisto interno dello yen, in modo consono con il suo attuale tasso di cambio. Nel 1987 il Pnl *pro-capite* in Giappone (19.400 dollari con lo yen a 140 per ogni dollaro Usa) ha superato quello degli Stati Uniti (18.500 dollari). Tuttavia i giapponesi non sentono di essere diventati così ricchi. Secondo i calcoli dell'Ocse, la parità in termini di potere d'acquisto dello yen era di 214-220 yen per dollaro Usa nel 1986-87 (Ocse 1989), paragonato ad un tasso di cambio di circa 130 yen per dollaro Usa nel 1988. Dato che il settore manifatturiero del Giappone che rappresenta circa un terzo del valore aggiunto totale, è ormai in grado di sopravvivere all'attuale forte tasso di cambio, la parità di 220 yen per dollaro suggerisce che il tasso di cambio "di equilibrio" per quanto attiene il settore non-manifatturiero del Giappone, che rappresenta i rimanenti due terzi del totale valore aggiunto nazionale, deve essere di circa 260 yen per dollaro. In effetti un altro studio dell'Ocse (1985) indica chiaramente che le spese espresse in termini di parità di poteri d'acquisto per quanto attiene gli alimentari, le bevande, l'elettricità, la gestione dei trasporti, l'istruzione e la costruzione di abitazioni sarebbe intorno a questo livello.

Cosa causa questo grosso *gap* nei tassi di cambio di equilibrio tra i settori manifatturieri e non-manifatturieri del Giappone? Dato che i livelli medi dei salari nominali sono più o meno gli stessi, sia per il settore manifatturiero che non-manifatturiero, il forte tasso di cambio per quello manifatturiero deve essere il risultato della sua alta produttività ed alta efficienza e, di conseguenza, dei suoi bassi prezzi. Al contrario, il debole tasso di cambio per il settore non-manifatturiero deve stare a significare l'inverso, e cioè la sua bassa produttività, bassa efficienza ed i conseguenti suoi alti prezzi e tariffe. Questi alti prezzi e costose tariffe nei settori non-manifatturieri del Giappone a loro volta producono lo yen internamente debole (220 yen per dollaro) in termini di parità di potere d'acquisto del prodotto interno lordo (Pnl), se paragonato con lo yen esternamente forte di 130 yen per dollaro. Gli standard di vita possono venir migliorati aumentando il potere d'acquisto interno dello yen, che a sua volta può venir ottenuto migliorando la produttività e l'efficienza del settore non-manifatturiero. I settori non-manifatturieri vanno dall'agricoltura alla distribuzione, all'edilizia, alle costruzioni, trasporti, istruzione, banche ed assicurazioni. Per esempio, alcuni dei prezzi agricoli del Giappone sono cinque volte superiori agli standard internazionali in base all'attuale tasso di cambio, e ciò suggerisce che il tasso di cambio "di equilibrio" per le merci agricole giapponesi sarebbe di circa 750 yen per dollaro. Nello stesso modo altri settori non-manifatturieri soffrono di bassa produttività e, di conseguenza, di deboli tassi di cambio "di equilibrio".

Perché si è creato un tale ampio *gap* di produttività fra il settore manifatturiero e quello non-manifatturiero? Si possono citare due motivi fondamentali. Uno è il puro e semplice fatto che, quando una economia si industrializza in modo rapido, la produttività dei settori manifatturieri tende a migliorare assai più velocemente che non quella dei settori non-manifatturieri. Durante il periodo di forte crescita del Giappone, la cosiddetta inflazione dovuta al differenziale di produttività è emersa fra l'indice dei prezzi all'ingrosso (Ipi) e l'indice dei prezzi al consumo (Ipc). Mentre l'Ipi rimaneva praticamente stabile per tutto il periodo di forte crescita, l'Ipc è aumentato del 5% circa ogni anno. Questo differenziale di inflazione è nato dal differenziale di crescita della produttività, e cioè il tasso annuale di aumento nella produttività del lavoro è stato di circa il 10% per il settore manifatturiero, ma soltanto del 5% per quello non-manifatturiero, considerando un aumento annuale di circa il 10% dei salari nominali, più o meno identici in entrambe le industrie. Il risultato è stato che i costi unitari del lavoro sono rimasti largamente immutati per il settore manifatturiero, ma sono aumentati del 5% annuo per gli altri settori. Il periodo di forte crescita del Giappone ha coinciso con il periodo dei tassi di cambio fissi, ma questo differenziale di inflazione fra i settori commerciali e quelli non commerciali deve essere emerso a seguito del *gap* creatosi in presenza del regime dei tassi di cambio fluttuanti fra uno yen esternamente forte da una parte, che rifletteva costi del lavoro completamente stabili nel settore manifatturiero e, dall'altra, uno yen internamente debole, che rifletteva aumenti cumulativi nel tempo dell'Ipc. Il differenziale di produttività è continuato negli anni '70 ed '80. Nel 1987 il livello del valore aggiunto per occupato nel settore non-manifatturiero in Giappone era soltanto due terzi di quello manifatturiero, secondo le stime della Economic Planning Agency (Epa).

L'altro motivo che spiega questo *gap* nella produttività è che, mentre il settore manifatturiero è stato costantemente esposto ad una dura competizione sia internazionale che nazionale attraverso una serie di liberalizzazioni del commercio internazionale, vari tipi di regolamentazione hanno impedito in generale ai settori non-manifatturieri come l'agricoltura, la distribuzione, le costruzioni, l'edilizia, i trasporti, l'istruzione, le banche e le assicurazioni di venire esposte allo stesso tipo di competizione. Le regolamentazioni hanno a loro volta ostacolato una più forte crescita della produttività del lavoro nel settore non-manifatturiero. Di conseguenza, riforme strutturali in Giappone tese ad aumentare gli standard di vita per poter riflettere il più possibile lo yen esternamente forte, dovrebbero far sì che i prezzi attualmente alti praticati dai settori non-manifatturieri vengano ridotti attraverso la *deregula-*

tion e la liberalizzazione e, di conseguenza, attraverso una razionalizzazione ed un miglioramento della produttività paragonabili a quelli del settore manifatturiero.

Il settore agricolo giapponese viene spesso citato come una delle aree più importanti per una riforma strutturale; c'è bisogno di liberalizzazione in quanto i livelli di protezione sono molto alti (tabella 2).

È interessante notare che il Giappone è il più grosso acquirente delle esportazioni agricole statunitensi, coprendo quasi il 20% del totale, il 77% delle esportazioni di carne ed il 55% delle esportazioni di uva. Inoltre, fra le altre riforme del 1988, la liberalizzazione della produzione agricola è quella che ha proceduto meglio. Si è deciso soprattutto di abolire entro il 1991 le restrizioni quantitative all'importazione di carne ed arance, insieme a rapidi aumenti nelle quote di importazione, nella fase di transizione. Le restrizioni quantitative su altri otto prodotti agricoli, come il formaggio lavorato, l'ananas ed i fagioli, verranno abolite entro il 1990. Il numero dei rimanenti prodotti agricoli (compreso il riso) soggetti a contingentamento, verranno così ridotti dagli attuali 22 a 13. Il riso è ora in discussione alla sessione dei negoziati multilaterali ("Uruguay Round"), insieme alla politica agricola comune della Cee ad ai prodotti agricoli degli Stati Uniti.

Tuttavia la produzione agricola rappresenta soltanto il 3,5% del Pnl, rispetto ai due terzi del Pnl prodotto da tutti i settori non-manifatturieri; anche la produttività dei settori non-manifatturieri diversi dall'agricoltura deve venir migliorata attraverso la *deregulation* e la liberalizzazione.

### **3. Le forze trainanti delle riforme strutturali ed il coordinamento internazionale delle politiche**

Come enfatizzato nella seconda parte di questo articolo, la forza dominante dietro le riforme strutturali del Giappone è l'apprezzamento sostanziale dello yen, che ha accentuato e sottolineato il *gap* esistente fra il potere di acquisto interno ed esterno dello yen. La sopra menzionata liberalizzazione agricola è un caso tipico, in cui la differenza fra prezzi interni ed internazionali si è ampliato al punto tale che i giapponesi sentono adesso di star pagando troppo, pur considerando i benefici della sicurezza alimentare ottenuta da tale protezione. Nello stesso tempo, gli importanti cambiamenti avvenuti nei modi di guardare alle politiche di protezione agricola a livello mondiale hanno operato in favore della liberalizzazione in Giappone. Tuttavia, insieme allo scandalo delle azioni Recruit ed all'introduzione di una tassa sui consumi, la liberalizzazione agricola è considerata uno dei fattori responsabili della sconfitta

Tab. 2 - Protezione dell'agricoltura e del mercato del lavoro

	Sussidi netti all'agricoltura		Costo della politica agricola (Miliardi \$)			Spesa pubblica per il programma per l'occupazione 1987 (% del Pnl)
	1982/85	1988	Costo netto al contribuente	Trasferimenti dai consumatori	Costi totali	
Giappone	66	75	3,9	60,4	64,4	0,59
Usa	28	34	50,4	23,4	73,9	0,83
Cee	35	46	44,2	75,3	119,4	—
Germania						2,34
Francia						3,07
Italia						1,27
Gran Bretagna						2,57

Fonte: (Decd

dell'Ldp (il Partito liberaldemocratico) alle elezioni locali del 1989. Questo processo di liberalizzazione agricola suggerisce come sia divenuta possibile politicamente tale liberalizzazione. In primo luogo, in assenza di pressioni e di negoziati internazionali, il governo giapponese avrebbe rinviato nel tempo l'adozione delle misure di liberalizzazione. In secondo luogo, una rapida liberalizzazione è stata possibile solo in quanto una minoranza all'interno del governo ha favorito, in effetti, tale politica di *deregulation* per motivi interni, soprattutto a causa dello straordinario *gap* esistente fra i prezzi interni ed internazionali a causa della rivalutazione dello yen, come detto sopra.

Il coordinamento macroeconomico internazionale, dopo l'incontro di Plaza, ha anche sottolineato l'interazione esistente tra la pressione internazionale e gli interessi domestici. In primo luogo, in assenza di pressioni internazionali, l'adozione - giusta o sbagliata che sia - delle politiche macroeconomiche espansionistiche in Giappone sarebbe stata considerevolmente ritardata. In secondo luogo, l'ampia rivalutazione senza precedenti dello yen, verificatasi in un brevissimo periodo di tempo, ha esercitato un effetto deflazionistico sempre più forte sui settori manifatturieri nell'arco del 1986. Gli interessi interni hanno fatto da eco alla richiesta internazionale di stimolare la domanda interna del Giappone.

Esistono due differenze fondamentali nei problemi economici internazionali del periodo post-Plaza rispetto al periodo 1977-78. Uno è l'affiorare di maggiori equilibri nei pagamenti internazionali, relativamente al Pnl, e di associati e più ampi mutamenti dei tassi di cambio nel periodo post-Plaza. L'altra differenza è l'emergere di un enorme deficit pubblico nel paese che emette la valuta-chiave internazionale, mentre tale problema non esisteva nel 1977-78. Nel 1977-78 l'eredità lasciata dalla prima impennata dei prezzi petroliferi ed i diversi aggiustamenti alla crisi dei principali paesi erano ancora gli argomenti centrali del coordinamento macroeconomico internazionale, che era teso ad un riciclaggio tranquillo dei petrodollari, ed al mantenimento dell'espansione commerciale mondiale. Al contrario, la cooperazione internazionale post-Plaza ha tentato di affrontare il problema della sostenibilità del deficit della bilancia commerciale del paese che emette la valuta chiave e, di conseguenza, il problema del dollaro.

La diversa natura dei problemi economici internazionali si riflette necessariamente sull'interazione fra pressione internazionale e interessi domestici. Nell'analisi economica internazionale è una prescrizione di politica ben nota il fatto che la modifica dei tassi di cambio dovrebbe essere accompagnata da politiche di aumento della spesa nelle economie in avanzo (Giappone e Germania Occidentale) e da politiche di riduzio-

ne della spesa nei paesi deficitari (Stati Uniti), se si vogliono correggere in modo efficace gli squilibri esterni. Nelle moderne democrazie, le politiche di aumento dell'assorbimento, e cioè le politiche di allentamento della cinghia, possono essere attuate molto più facilmente di quelle volte alla riduzione dell'assorbimento, e cioè al restringimento della cinghia. Questa asimmetria nelle politiche di aggiustamento ha caratterizzato i più recenti sviluppi dell'economia mondiale. Una volta rivalutate in modo sostanziale le valute, ed esercitata la risultante pressione deflazionistica sulle economie in avanzo, è stata solo una questione di tempo il fatto che il Giappone abbia poi adottato tali politiche di aumento dell'assorbimento per i propri interessi. Tuttavia, tali meccanismi non possono venire rapidamente applicati negli Stati Uniti, dove le politiche di restringimento della cinghia si scontrano naturalmente con forti opposizioni sociali, come indicato dalle difficoltà politiche incontrate nella riduzione del deficit di bilancio. Questo ritardo nelle politiche di riduzione della spesa negli Stati Uniti ha aumentato la possibilità di surriscaldamento dell'economia a partire dai primi mesi del 1988, richiedendo una politica monetaria che eliminasse la domanda in eccesso dovuta al mancato consolidamento fiscale.

Tuttavia, il coordinamento internazionale delle politiche monetarie è attualmente molto fragile, vista l'incapacità degli Stati Uniti di attuare in modo tempestivo il consolidamento fiscale necessario. Il controllo dell'inflazione attraverso la politica monetaria risulta più efficace in regime di tassi di cambio fluttuanti, non soltanto a causa dell'effetto diretto del ridotto flusso di moneta o degli alti tassi di interesse, ma anche per via dell'effetto indiretto delle rivalutazioni così indotte nelle valute. Eppure la rivalutazione indotta, nel caso del dollaro, tende ad esportare l'inflazione negli altri paesi e ad esacerbare il problema dell'inflazione potenziale nei paesi con saldi attivi, particolarmente quando il ciclo economico diventa maturo anche nelle economie in avanzo come nel 1989. Se questi paesi aumentassero i propri tassi di interesse allo scopo di arginare l'accelerazione dell'inflazione, il controllo dell'inflazione negli Stati Uniti potrebbe venir indebolito, portando così gli Stati Uniti a tassi di interesse ancora più alti. In tempi inflazionistici, in una grande economia, l'appoggiarsi pesantemente a strette monetarie per il controllo dell'inflazione in condizioni di tassi di cambio fluttuanti tende a produrre un *bias* deflazionistico attraverso un'*escalation* dei tassi di interesse.

Al contrario, quando il coordinamento monetario internazionale è teso a stimolare l'economia, il problema diventa il potenziale *bias* inflazionistico di questa espansione monetaria coordinata in un regime di cambi fluttuanti. Una politica monetaria unilaterale espansionistica fa sì

che la moneta del paese che dà il via ad una tale politica tenda a deprezzarsi, aggravando il *trade-off* tra produzione (o occupazione) e inflazione, in quanto il deprezzamento della valuta peggiora le aspettative inflazionistiche del settore privato. D'altro canto, una espansione monetaria coordinata migliora il *trade-off* tra produzione ed inflazione, in quanto non induce un deprezzamento dei tassi di cambio, poiché ciascun paese è contemporaneamente coinvolto nell'espansione monetaria. Di conseguenza, coloro che fissano i salari, sia i datori di lavoro che i sindacati, si rendono conto che gli incentivi da parte delle autorità ad inflazionare sono maggiori in un regime di cooperazione. Questo riconoscimento da parte di chi fissa i salari può esacerbare il problema della credibilità delle banche centrali rispetto al settore privato e, di conseguenza, portare coloro che fissano i salari ad elevate rivendicazioni nei salari nominali. Una volta indebolita tale credibilità, l'espansione monetaria coordinata non risulterà efficace nello stimolare la produzione anche a breve termine, andando così contro l'obiettivo originale del coordinamento monetario internazionale. Una soluzione a questo problema può essere costituita da un coordinamento monetario internazionale con incorporati dei vincoli istituzionali all'inflazione globale sistemica, come suggerito da James Baker al tempo dell'incontro annuale del Fondo monetario internazionale del 1987.

La natura di questo tipo di interazione fra le banche centrali che si coordinano, ed il settore privato è notevolmente diverso da quello del "gioco a due livelli" suggerito da Putnam (1988). La sua diversità risiede in quanto segue. La preoccupazione di base dell'approccio del "gioco a due livelli" è come possa diventare realizzabile politicamente una cooperazione economica internazionale, laddove la principale preoccupazione dell'analisi economica internazionale è che sia saggia dal punto di vista economico tale cooperazione. Putnam (1988) si spinge anche oltre, dichiarando che:

Gran parte degli osservatori all'epoca salutarono positivamente le politiche concordate a Bonn, sebbene *ex post* si sia discusso molto circa la saggezza economica di questo pacchetto di misure. Tuttavia il mio interesse non è se l'affare sia stato saggio da un punto di vista economico, bensì come sia diventato possibile politicamente.

Vale la pena fare due commenti. Uno riguarda l'interazione fra motivazioni economiche alla cooperazione economica internazionale ed accettabilità politica di tale cooperazione. Le motivazioni economiche hanno un impatto significativo sull'accettabilità politica, sebbene le prime non sempre siano condivise dagli economisti (consiglieri economici) o dai politici (Frankel 1986). Senza una analisi delle motivazioni

economiche, la cosiddetta “pressione dei pari” non funzionerebbe mai. Negli anni '80 i disaccordi fra gli stati sulle questioni macroeconomiche o sui tempi dei cambiamenti delle politiche che si sono poi effettivamente verificati furono fortemente influenzati dalle divergenze in merito ai modelli analitici sottostanti (cioè il keynesianesimo opposto al monetarismo, l'intervento governativo opposto ai meccanismi di mercato, le aspettative adattive contro quelle razionali, l'analisi dell'equilibrio convenzionale I-S contro il teorema dell'equivalenza di Ricardo, politiche di *fine tuning* a breve termine contro politiche orientate al medio termine, ed uguaglianza contro efficienza). Un tipico esempio è stato che gli Stati Uniti hanno compiuto una svolta a 180° nella cooperazione macroeconomica internazionale, passando da una politica di “dollaro forte, America forte” durante la prima presidenza Reagan, ad una politica di “dollaro debole, America forte” durante la seconda presidenza Reagan. In qualsiasi aggiustamento di tipo internazionale è possibile che si richiedano sacrifici asimmetrici di determinate nazioni, sebbene l'onere dell'aggiustamento possa essere diluito nel tempo. Questo fa sorgere il problema di “fissare una sequenza”, cioè di quale paese debba modificare per primo le proprie politiche, di quali strumenti politici debbano venir utilizzati per primi e di quali paesi e strumenti debbano poi seguire. In queste circostanze, un accordo internazionale sui modelli analitici è una condizione necessaria per giustificare e legittimare modifiche unilaterali delle politiche. Il processo di coordinamento internazionale consiste generalmente di tre fasi: 1) benevolo disinteresse, 2) riconoscimento dei conflitti di interesse e 3) accordi per la cooperazione. Il periodo di tempo necessario a realizzare tale processo dipende dal fatto che i principali partecipanti possano o meno condividere un comune ambito analitico. Soltanto una crisi globale ed un senso condiviso di urgenza spingono le principali nazioni a raggiungere un accordo *ad hoc* di cooperazione internazionale, senza accordarsi sugli ambiti analitici fondamentali sottostanti il problema (vedi Henning 1986 per un dibattito).

Gli studiosi di politica internazionale sono interessati a capire come la distribuzione internazionale del potere e lo stato delle istituzioni influenzino ed abbiano un effetto sulla effettiva raggiungibilità della cooperazione internazionale. Questa influenza, tuttavia, dipende in larga misura dal fatto che i modelli analitici economici della cooperazione siano condivisi fra le principali nazioni.

Come detto in precedenza, le analisi economiche del fallimento delle politiche espansionistiche keynesiane tese a stimolare la produzione e l'occupazione nel medio termine, fallimento dovuto all'accelerazione dell'inflazione, hanno influenzato profondamente gli schemi economici della cooperazione internazionale. Allo stesso tempo, un'enfasi maggio-

re è stata posta sui meccanismi di mercato in molti stati unitamente a minori interventi governativi. Questo ha modificato il quadro di riferimento della cooperazione internazionale e le politiche macro e microeconomiche degli anni '80 rispetto agli anni '70. A seguito dell'apprezzamento dello yen, indotto essenzialmente dal mercato, gli agenti economici in Giappone hanno intrapreso ogni possibile misura di razionalizzazione ed ogni possibile innovazione per venire incontro alla sfida dell'adattamento strutturale. I gruppi di interesse domestici si sono dapprima lamentati ed hanno posto sotto accusa l'apprezzamento dei tassi di cambio, indotto dalla politica economica dopo l'incontro di Plaza, ma ben presto hanno capito che l'apprezzamento era il risultato permanente ed irreversibile dei meccanismi di mercato dovuto ai forti squilibri esterni. Non avendo altra possibilità, hanno dovuto adattarsi all'ambiente internazionale in via di modificazione; e non hanno potuto dar la colpa al mercato per troppo tempo.

Un altro commento che val la pena di fare è che l'analisi economica delle politiche macroeconomiche internazionali sulla base del teorema delle aspettative razionali e dell'approccio della teoria dei giochi non getta luce sulla politica del "gioco a due livelli". È in realtà vero che, nelle analisi economiche basate sulle aspettative razionali, "un governo lotta simultaneamente contro altri governi e contro i sindacati nazionali per la politica monetaria" (Putnam 1988, nota a piè di pagina 43). Tuttavia, esiste soltanto una somiglianza superficiale fra questo tipo di analisi economica e l'approccio del "gioco a due livelli". Come spiegato sopra, l'analisi economica basata sul teorema delle aspettative razionali affronta il problema se le politiche macroeconomiche, in particolare le politiche monetarie, siano efficaci nello stimolare la produzione e l'occupazione, e se le aspettative degli agenti economici circa le conseguenze delle politiche adottate siano proiettate in avanti piuttosto che "aspettative adattive". Per esempio, se le conseguenze delle politiche sono inflazionistiche, le aspettative di inflazione che si formano soltanto in modo adattivo guardando all'inflazione del passato porteranno ad una diminuzione dei salari reali e, di conseguenza, i salariati verranno ingannati dalle politiche. Ma se le aspettative si formano prendendo in considerazione tali effetti inflazionistici delle politiche, i salari nominali aumenteranno immediatamente - dopo l'annuncio di queste politiche e dopo la loro attuazione - per far sì che i salari reali non vengano penalizzati dall'accelerazione inflazionistica e, di conseguenza, sia la produzione che l'occupazione non aumenteranno. I politici, a loro volta, devono formulare le proprie politiche tenendo conto di tali aspettative razionali, cioè delle reazioni degli agenti privati economici alle politiche governative.

L'analisi economica della cooperazione politica internazionale basata sulla teoria dei giochi affronta il problema basilare di se (teoricamente) e di quanto (empiricamente) si possa sostenere un coordinamento internazionale delle politiche rispetto ad un non-coordinamento. Il punto di partenza per tale analisi economica è l'interdipendenza delle politiche nazionali e gli effetti di ricaduta internazionale delle politiche economiche dei singoli (grandi) paesi. I governi possono comportarsi come oligopolisti, assumendo come date le politiche degli altri paesi. Tale comportamento non-coordinato, nel senso che ciascun paese intraprende le proprie politiche supponendo che gli altri paesi non modificheranno le loro, nonostante gli avversi effetti di ricaduta internazionale, porterà soltanto ad una situazione sub-ottimale (cioè il cosiddetto equilibrio di Nash) di composizione degli interessi economici nazionali in termini di produzione /occupazione, inflazione ed accumulazione di capitale. Se le politiche nazionali vengono coordinate in anticipo, tenendo conto dell'impatto che possibili cambiamenti delle politiche di altri paesi possono avere, allora il risultato economico può migliorare rispetto al primo caso di non-coordinamento. Per esempio, politiche fiscali non-coordinate porteranno ad una situazione in cui sia il paese debitore che il paese creditore espanderanno eccessivamente la spesa pubblica in deficit. Tali politiche fiscali delle grandi economie in presenza di liberi movimenti dei capitali e di tassi di cambio flessibili, tendano ad aumentare il tasso reale di interesse mondiale. Di conseguenza, l'accumulazione di capitale nell'economia mondiale tende ad essere distorta verso il basso. Questa situazione di non-cooperazione può venir migliorata coordinando le politiche fiscali tra i vari governi nazionali (Hamada 1985, 1988).

Per riassumere, le analisi strategiche del coordinamento internazionale delle politiche basate sulle aspettative razionali e sulla teoria dei giochi gettano luce sui problemi di se e di quanto i risultati economici o il benessere in termini di produzione, occupazione, inflazione ed accumulazione possano venire migliorati attraverso il coordinamento internazionale. In altre parole la preoccupazione principale dell'analisi economica, basata sui "giochi a due livelli" fra governi e mercati e fra gli stessi governi, è ancora se la cooperazione internazionale sia una cosa saggia in termini di benefici e costi economici e sull'entità di questi benefici netti (Oudiz e Sachs 1984). L'interesse non è se tale cooperazione sia politicamente possibile. Come indicato da Rogoff (1985), in alcuni casi il coordinamento internazionale della politica monetaria può esacerbare i problemi di inflazione globale; in questo caso il benessere di uno o di entrambi i paesi può risultare più alto quando le banche centrali portano avanti in modo autonomo e indipendente le loro politiche monetarie.

Quando egli dichiara “il punto chiave è che può essere fuorviante modellare interazioni strategiche di due governi senza modellare anche il gioco fra i governi ed il settore privato”, l’argomento qui è ancora l’economia, cioè se il coordinamento internazionale abbia significato in termini di miglioramento del benessere e, se così è, a quali condizioni.

#### **4. La natura della recente ristrutturazione dell’economia giapponese**

Come detto sopra, alla riduzione dell’attuale saldo attivo corrente deve corrispondere la riduzione dell’eccesso di risparmio interno rispetto all’investimento. La tabella 1 indica che il rapporto *surplus* esterno/Pnl è calato dal 4,4% nel 1986 al 2,9% nel 1988, indicando così che l’aggiustamento esterno del Giappone era andato avanti bene. Corrispondentemente, gli investimenti industriali e quelli per l’edilizia residenziale sono aumentati rispettivamente dell’ 1,3% e dell’1,4% in rapporto al Pnl. Di conseguenza, a giudicare dall’identità fra equilibrio esterno e equilibrio S-I, sono stati questi più forti investimenti a contribuire maggiormente alla riduzione del saldo attivo con l’estero negli ultimi due anni. È difficile attribuire l’aggiustamento esterno alla forzata attuazione delle riforme strutturali sopramenzionate.

Il rapido aggiustamento dell’economia giapponese dopo l’apprezzamento dello yen può essere spiegato in gran parte attraverso l’adattamento strutturale dell’industria manifatturiera, piuttosto che attraverso le “riforme” strutturali nel settore non-manifatturiero.

L’adattamento strutturale ed i susseguenti cambiamenti nell’industria manifatturiera giapponese sono chiaramente riflessi nella forte crescita della produzione industriale domestica a fronte dei rapidi aumenti nelle importazioni di manufatti negli ultimi anni.

Anche gli investimenti diretti all’estero sono aumentati molto rapidamente, e rappresentano oltre il 5% degli investimenti industriali interni nel 1988. Nonostante l’impatto deflazionistico di un aumento del volume di importazioni di manufatti assai maggiore di quello del volume delle esportazioni, l’indice della produzione industriale indica una forte crescita nel 1987 e nel 1988. Non si è pertanto verificato il tanto temuto “spiazzamento” della produzione giapponese, nonostante lo yen forte e la continua espansione delle importazioni nette di prodotti manufatti. È certamente vero che i settori manifatturieri del Giappone sono stati aiutati dalla politica monetaria e dalla politica fiscale espansive, specialmente nel 1987. L’espansione monetaria dopo l’apprezzamento dello yen ed i tassi di interesse estremamente bassi ad essa associati hanno aiutato sostanzialmente l’edilizia residenziale, mentre le spese per lavori

pubblici, incoraggiate dalle agevolazioni fiscali, sono anche aumentate sensibilmente. Tuttavia l'edilizia residenziale e gli investimenti pubblici, presi insieme hanno contribuito ad un aumento di 2,4 punti percentuali del Pnl (1,4% per l'edilizia ed 1,0% per gli investimenti pubblici) a fronte di una crescita reale della domanda interna e del Pnl rispettivamente del 9,3% e del 7,2% nel periodo gennaio-marzo 1988 rispetto all'anno precedente. Questo suggerisce che la domanda privata interna ha offerto il principale contributo alla crescita degli ultimi anni. Inoltre, anche dopo che i temporanei effetti di stimolo dovuti alle politiche espansive si erano indeboliti dopo la fine dell'anno fiscale 1987 (come indicato dagli aumenti relativamente modesti nell'edilizia e negli investimenti pubblici) la domanda interna privata ha continuato ad espandersi.

La chiave di questa espansione della domanda interna sono le innovazioni tecnologiche. Sarà sufficiente un esempio. Una società di media grandezza ad Hokkaido (un'isola del nord tra le quattro principali isole giapponesi) produce sofisticate parti e componenti elettroniche. Al tempo dell'incontro del Plaza, il tasso di esportazione di questa società rappresentava il 78%; adesso è sceso al 35%. Tuttavia i ricavi totali della società sono rimasti di fatto immutati. Come ha potuto sopravvivere la compagnia a questo improvviso declino in pochi anni del suo tasso di esportazioni?

La risposta sta nella forte domanda interna di word processor che possono funzionare con caratteri giapponesi. È stato molto difficile, da un punto di vista tecnologico, tradurre il sistema binario si-no in un programma di elaborazioni che potesse gestire i complicati caratteri giapponesi. Inoltre, l'industria dei semiconduttori dovrebbe essere in grado di produrre *chips* e circuiti integrati di alta qualità a basso prezzo per i word processor in lingua giapponese che hanno bisogno di tali componenti. Il word processor in lingua giapponese è diventato commerciabile a prezzi ragionevoli pochi anni fa, aiutato dallo sviluppo sia dei programmi di word processing che dell'industria dei semiconduttori. Di conseguenza, questa società ha realizzato profitti, producendo componenti e parti elettroniche per soddisfare la domanda in rapida crescita di tali word processor. Questo esempio fa comprendere la rapida diffusione nell'economia delle tecnologie dell'informazione basate sulla micro-elettronica, diffusione avvenuta dopo la rivalutazione dello yen.

Negli anni più recenti, la domanda dei consumatori giapponesi si è concentrata sui beni di consumo durevoli, la cui domanda è aumentata, fino a poco tempo fa, del 15% annuo. In questo gruppo sono compresi i beni durevoli di consumo tradizionali come frigoriferi, lavatrici, aspirapolvere, che adesso verranno ribattezzati elettronico-domestici, e non più elettrodomestici, visto che impiegano l'elettronica per i loro sistemi di

sensori. Anche per beni di consumo durevoli relativamente nuovi, come ad esempio televisori portatili a colori a cristalli liquidi, televisori multilingue, video-cinoprese, compact disc e word processor in lingua giapponese, la domanda ha registrato sensibili incrementi. Anche la domanda interna di automobili è aumentata del 15% annuo a partire dalla metà del 1987. Questa forte domanda interna, indotta dalle innovazioni, per questo genere di beni di consumo durevoli spiega la transizione più rapida delle attese da una crescita basata sull'esportazione ad una crescita basata sulla domanda interna, proprio delle industrie che prima dell'incontro di Plaza si basavano fortemente sulle esportazioni.

Un'altra componente importante della domanda interna sono gli investimenti privati, che hanno iniziato a crescere fortemente dopo la metà del 1987 e sono aumentati del 16% nel 1988. In particolare, le industrie orientate fino a poco tempo fa all'esportazione, come ad esempio le macchine industriali, i macchinari elettrici ed elettronici, gli strumenti di precisione e le automobili, hanno tutte aumentato i propri investimenti economici di quasi il 20% nel 1988. Erano state proprio queste industrie a soffrire di un forte ribasso nei loro investimenti fino alla metà del 1987. Durante il periodo della recessione, tuttavia, gli investimenti nel settore non-manifatturiero erano rimasti robusti, in parte grazie ai benefici dovuti ai miglioramenti delle ragioni di scambio a loro volta determinati dalla caduta dei prezzi delle importazioni, a differenza di quanto avvenuto nel settore manifatturiero. Guidate dal settore bancario ed assicurativo, le telecomunicazioni, l'edilizia, i trasporti, le industrie di *leasing*, le tecnologie dell'informazione e la *deregulation* hanno incoraggiato, nell'insieme, gli investimenti economici.

La risposta delle imprese giapponesi all'apprezzamento dello yen ha significato una diversificazione sia economica che di prodotto diversa dalla tradizionale espansione all'estero effettuata attraverso l'investimento diretto.

Per esempio, i cinque produttori d'acciaio integrati hanno progettato di chiudere vari altoforni e di ridurre di 44.000 unità, cioè del 25%, il numero dei dipendenti. Alcuni sono stati o saranno trasferiti a società affiliate. Allo scopo di compensare i decrescenti guadagni dei settori tradizionali e di gettare le basi per l'assorbimento dei dipendenti in eccedenza, i produttori di acciaio hanno accelerato il processo di diversificazione. Solo nel 1987 i cinque produttori di acciaio hanno creato un totale di oltre 100 nuove società in settori nuovi che vanno dai nuovi materiali industriali ai macchinari per l'elettronica ed ai servizi. Nel 1990 il rapporto fra le vendite provenienti dai settori tradizionali e le vendite totali scenderà al 65% rispetto all'81% del 1985. Diversificazioni analoghe si sono avute nel caso di sette società che trattano metalli non ferrosi.

Soprattutto queste diversificazioni di società e prodotti hanno richiesto ampi investimenti per la ricerca e lo sviluppo R&D, che a loro volta hanno generato una forte domanda di computer e di tecnici altamente qualificati.

Gli investimenti diretti giapponesi all'estero sono andati aumentando nel contesto del nuovo dinamismo mostrato dalle economie dell'area del Pacifico. L'interdipendenza fra il commercio internazionale e gli investimenti diretti esteri sta diventando sempre più forte, poiché il commercio intra-industriale viene incoraggiato dall'intensificarsi della divisione internazionale del lavoro nel processo di produzione di particolari beni finiti, nonché dagli investimenti diretti. Per esempio, le esportazioni sudcoreane di prodotti elettrici ed elettronici e di automobili si basano fortemente sul Giappone per l'importazione di parti e componenti sofisticate ad alto valore aggiunto. La natura dell'investimento diretto del Giappone va modificandosi. Mentre le imprese commerciali e di servizio, come ad esempio le finanziarie e le immobiliari, detengono ancora la fetta più ampia, gli investimenti diretti del Giappone stanno aumentando attualmente più rapidamente nell'industria manifatturiera. Negli anni '50 e '60, gli investimenti diretti del Giappone si concentravano nelle industrie minerarie dei paesi in via di sviluppo, sostenendo il tradizionale tipo di commercio verticale inter-industriale. Negli anni '70 gli investimenti diretti del Giappone hanno cominciato ad aumentare nel settore manifatturiero, aggirando le barriere commerciali da poco imposte, e rivelando la loro natura complementare nei confronti delle esportazioni giapponesi. L'apprezzamento dello yen ha obbligato l'investimento diretto giapponese ad accelerare il passo, sostituendosi alle esportazioni nello spostare all'estero i luoghi di produzione. Attualmente si sta adottando un approccio ancora più globale: l'investimento diretto giapponese sta diventando "cosmopolita", nel senso che le imprese giapponesi decidono, senza tener troppo conto dei confini nazionali del paese, dove sviluppare le innovazioni, condurre gli investimenti per la ricerca e lo sviluppo, immettere sul mercato i propri prodotti e collocare le proprie sedi principali. Insieme al suo ormai forte assorbimento interno di importazioni, l'investimento diretto del Giappone e la sua offerta di tecnologie dell'informazione e di beni capitali altamente sofisticati stanno contribuendo allo sviluppo dinamico dell'area del Triangolo del Pacifico, costituito essenzialmente dagli Stati Uniti, dal Giappone e dai paesi asiatici in via di sviluppo.

## 5. Conclusioni

La più importante forza motrice internazionale dietro alle riforme strutturali del Giappone è stata la rivalutazione del 100% dello yen nei confronti del dollaro avvenuta nel periodo '86-'89. L'adattamento tecnologico, sostenuto dalle innovazioni e da un atteggiamento flessibile da parte del management e dai sindacati, è il fattore interno più importante nella rapida transizione che l'economia giapponese ha effettuato, passando da una crescita basata sulle esportazioni ad una crescita basata sulla domanda interna, particolarmente a livello di industria manifatturiera. L'apprezzamento dello yen ha anche contribuito a far emergere le riforme strutturali fortemente necessarie in Giappone, amplificando il divario fra il potere d'acquisto di uno yen esternamente forte ed internamente debole. Il primo riflette l'alta produttività del comparto manifatturiero del Giappone, laddove il secondo è il risultato della bassa efficienza dei settori non-manifatturieri, ostacolati da vari tipi di regolamentazioni. Le riforme strutturali del Giappone dovrebbero essere mirate a razionalizzare e liberalizzare tali settori non-manifatturieri a bassa produttività e inefficienti, per poter così ridurre i prezzi ed i costi, aumentando di conseguenza il potere d'acquisto dello yen e gli standard di vita.

I progressi di queste riforme strutturali sono stati lenti. Tuttavia, nel 1988 la liberalizzazione agricola è proceduta molto più speditamente di quanto ci si attendesse, aiutata dalla consapevolezza acquisita a livello internazionale, degli effetti avversi causati dalla protezione nel settore agricolo, particolarmente dopo il vertice di Tokio nel 1985, nonché dall'aumentato riconoscimento da parte dei cittadini giapponesi degli alti costi di tale protezione, dovuti appunto all'apprezzamento dello yen. C'è stata una intensa pressione interna per la *deregulation* e la liberalizzazione del sistema di distribuzione e dei trasporti aerei. Al contrario, le politiche per lo sviluppo urbano e del territorio sono state lente nel progredire a livello di *deregulation*, soprattutto perché l'apprezzamento dello yen non ha esercitato una pressione per la liberalizzazione di questi settori.

La natura del processo di cooperazione macroeconomica internazionale, dopo l'incontro del Plaza, è diversa da quella del 1977-78, in quanto riflette le diverse caratteristiche dei problemi macroeconomici internazionali. Il punto principale, questa volta, è la sostenibilità del deficit esterno del paese che emette la valuta chiave internazionale. Il problema dello stabilire una sequenza è diventato serio dal momento che le variazioni sostanziali registratisi nei rapporti tra i tassi di cambio sono state seguite con successo da politiche macroeconomiche di allentamento della cinghia nei paesi con saldi attivi, come indicato dal boom del

commercio mondiale registratosi negli anni 1988-89, ma non altrettanto bene da politiche di riduzione dell'assorbimento nel paese in deficit. Per via dell'incapacità ad attuare il consolidamento fiscale in modo tempestivo, c'è adesso il pericolo che si scateni una guerra globale dei tassi di interesse in presenza dell'attuale crescente pressione inflazionistica, sia nelle economie deficitarie che in quelle di avanzo.

L'approccio del "gioco a due livelli" sostenuto da Putnam differisce alquanto dall'analisi economica del coordinamento internazionale delle politiche, basato sulle aspettative razionali e sulla teoria dei giochi, la cui preoccupazione principale è ancora se e quanto la cooperazione internazionale possa migliorare il benessere rispetto a soluzioni di tipo non-cooperativo. Al contrario, la scienza della politica basata sull'approccio del "gioco a due livelli" non sembra interessata ad investigare se la cooperazione internazionale abbia un significato economico oppure no, ma piuttosto il modo in cui possa essere realizzata politicamente, indipendentemente dalla sua validità economica.

## Bibliografia

- Balassa, B., - Noland, M., "Japan in the World Economy", Institute for International Economics, Washington DC, 1988.
- Bergsten, C. F., - Cline, W. R., "The United States-Japan Economic Problem", Institute for International Economics, Washington DC, 1985.
- Economic Planning Agency, *Annual Report on National Accounts*, Tokyo, 1988.
- Hamada, K., "The Political Economy of International Economic Coordination", Discussion Paper for International Symposium on Macro-economic Policy in the New Era, Mof/Nber, Tokyo, 1986.
- Hamada, K., "Strategic Aspects of International Fiscal Interdependence", *The Economic Studies Quarterly*, 2, pp. 165-80, 1986.
- Henning, C. R., "Macroeconomic Diplomacy in the 1980s: Domestic Politics and International Conflict among the United States, Japan, and Europe" (mimeo), Institute for International Economics, Washington DC, 1986.
- Lawrence, R. Z., "Import in Japan: Closed Market or Minds?", *Brookings Paper on Economic Activity*, 2, Washington DC, 1987.
- Leamer, E. E., "Cross-Section Estimation of the Effect of Trade Barriers", in *Empirical Methods for International Trade*, a cura di R. C. Feenstra, Mit Press, Cambridge, 1988.
- Oecd, *Purchasing Power Parities and Real Expenditure*, Paris, 1985.
- Oecd, *National Accounts 1960-1987*, Paris, 1989.
- Putnam, R. D., "Diplomacy and Domestic Policies: the Logic of Two-Level Games", *International Organization*, 3, 1988.
- Quidz, G., - Sachs, J., "Macroeconomic Policy Coordination among the Industrial Economies", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, Washington DC, 1984, pp. 1-76.

- Rogoff, K., "Can International Monetary Cooperation Be Counterproductive", *Journal of International Economics*, 18, 1985, pp. 199-217.
- Saxonhouse, G., "The Micro-and Macroeconomics of Foreign Sales to Japan", in *Trade Policy in the 1980s*, a cura di W. R. Cline, Institute for International Economics, Washington DC, 1983.
- Saxonhouse, G., "Differential Products, Economies of Scale and Access to the Japanese Market", mimeo, 1988.
- Yoshitomi, M., "The US-Japan Economic Relationship under International Payments Imbalances", *Journal of International Affairs*, Winter, Columbia University, New York, 1988 .

## 9. I FATTORI POLITICI CHE DETERMINANO LA POLITICA ECONOMICA ESTERA DEL GIAPPONE

di Taizo Yakushiji

### 1. Il Giappone è handicappato?

Paradosso e cinismo sono gli ingredienti comuni della collaborazione internazionale e risultano essere particolarmente evidenti nel Giappone moderno. Più sforzi fa a livello di collaborazione internazionale e più apertamente il Giappone non viene compreso. La controversia in merito all' Aiuto ufficiale allo sviluppo (Oda) del Giappone è un buon esempio di quanto sopra. I paesi destinatari dell'Oda spesso si lamentano della "natura legata" dell'aiuto giapponese. Anche quando il Giappone incoraggia investimenti esteri diretti negli Stati Uniti, in questo paese viene orchestrato un coro di "Per-favore-non-comprare-l'America" e così le imprese giapponesi che investono negli Stati Uniti finiscono per non sapere più che fare. L'impianto britannico della Nissan ha aiutato a ridurre la disoccupazione britannica ma le sue automobili "Made in Britain" non sono sempre ben viste sul continente europeo. Il recente e ostile dibattito al Congresso americano in merito all'Fsx (il progetto congiunto statunitense-giapponese per mettere a punto il caccia giapponese della prossima generazione) è soltanto il più recente dei casi che riguardano i difficili rapporti del Giappone con gli Stati Uniti nel settore della cooperazione tecnologica.

Gli eventi citati sopra rappresentano soltanto alcune delle numerose contraddizioni e dei dilemmi che circondano i tentativi giapponesi di collaborare a livello internazionale. Perché il Giappone si trova ad affrontare una ostilità così inattesa ed un paradosso del genere? È forse perché il Giappone non è concepito come nazione amica? È davvero così diverso l'approccio giapponese alla collaborazione internazionale rispetto a quella assunto dai suoi alleati?

Data la situazione alquanto handicappata del Giappone noi ci poniamo due domande. La prima domanda è se la speciale posizione del Giappone nel quadro dei rapporti internazionali sia in un certo qual modo unica e *sui generis*. In altre parole chiediamoci brutalmente se il Giappone è davvero uno stato alleato degli occidentali. "L'analisi siste-

mica” della cooperazione internazionale presuppone che gli stati-nazione siano attori unitari. E tuttavia presuppone ben più di questo. Dà per scontato ad esempio che questi attori unitari condividano codici di comportamento comuni a tutti i paesi occidentali. Non si fanno sconti per differenze storiche e culturali. In altre parole l’analisi sistemica presenta due problemi e cioè il presupposto dell’attore unitario e il presupposto del paese occidentale. Di conseguenza, la messa sotto accusa del presupposto dell’attore unitario nell’analisi sistemica non ha la forza analitica di trattare i problemi, unici del loro genere, del Giappone.

La seconda domanda che riguarda la politica giapponese è se il governo giapponese possa essere classificato nello stesso modo delle sue controparti occidentali, come avente sufficiente potere politico nella presa di decisioni. Gli esperti di politica giapponese sostengono che l’attuale cultura politica del Giappone nasce dal fatto che il Partito democratico liberale (Ldp) è rimasto al potere continuativamente dal 1955. A causa di questo lungo regno l’Ldp è diventato ciò che è chiamato un partito “acchiappa-tutto”, il cui elettorato politico comprende quasi tutti i settori sub-nazionali ed i gruppi di interesse. Di conseguenza, il problema chiave del Giappone a livello di cooperazione internazionale potrebbe venire fuori dalla diversificazione del potere interno dentro il partito al potere. Inoltre mentre la burocrazia è il principale veicolo per attuare le politiche di cooperazione internazionale, essa prende anche le distanze dal centro di potere del partito. Questa burocrazia, come nel caso di altri governi, ha territori giurisdizionali sopra i settori subnazionali. Questa giurisdizione è, naturalmente, divisa per enti. Per esempio, il Miti presiede alle industrie nazionali, l’Mpt gestisce le telecomunicazioni e i servizi postali, ed il Mof presiede ai servizi bancari e finanziari. Allo stesso tempo, i cosiddetti comitati politici di ricerca dell’Ldp hanno la supervisione di questi enti.

Di conseguenza in Giappone i legami corporativistici fra i settori subnazionali ed il governo sono realizzati a due livelli: il primo fra la burocrazia e i settori subnazionali; il secondo fra l’Ldp ed i settori subnazionali. Questo complesso quadro di collegamenti è semplicemente dovuto al fatto che l’Ldp ha governato il Giappone per lunghissimo tempo e che la burocrazia ha mantenuto il proprio potere in modo relativamente indipendente rispetto al Partito al governo. Detto in parole povere, il governo giapponese non è una singola entità. Eppure “l’analisi a livello di unità” della cooperazione internazionale considera il sistema internazionale come qualcosa di scontato e prende in esame soltanto l’interazione dei singoli attori all’interno degli stati-nazione. In ogni caso ancora una volta la messa sotto accusa soltanto di questo punto

e il porre l'enfasi solamente sui rapporti fra settori subnazionali e governo non riesce a far comprendere interamente i particolari problemi nazionali del Giappone. In primo luogo, ciò che bisogna analizzare è il rapporto di potere fra la burocrazia e l'Ldp, tenendo presente che l'Ldp è un "Partito di coalizione conservatore".

Considerando questi i settori problematici, il presente saggio toccherà i seguenti punti:

- 1) come possiamo modificare l'attuale teoria dei rapporti internazionali per incorporare il Giappone nell'analisi della cooperazione internazionale? Qui discuteremo tali problemi per mezzo dell'"analisi sistematica" della cooperazione internazionale;
- 2) la natura egemonica della cooperazione internazionale e la posizione in cui ci si colloca il Giappone. Qui discuteremo l'argomento di politica strategica che è peculiare del Giappone. Qualsiasi forma di cooperazione internazionale dipende da come gli attori nazionali sia il governo che i settori subnazionali vedono le macrotendenze dell'economia politica globale particolarmente del "regime commerciale";
- 3) i vincoli politici interni del Giappone nel far progredire la cooperazione internazionale. Noi presenteremo questa discussione come un'analisi "a livello di unità" considerando i partiti politici e la burocrazia come unità che concorrono alla realizzazione della politica economica. Qui la nostra tesi principale è *Politics at bay*.

## **2. Il Giappone può diventare un paese "orientato verso l'interno"?**

Nell'attuale mondo interdipendente la cooperazione internazionale viene spesso avviata dai settori subnazionali senza previo accordo fra i governi. Nell'affrontare queste tendenze globali alcuni studiosi di scienza della politica hanno pensato di rimediare alle lacune dell'attuale teoria dei rapporti internazionali. La tesi del "Regime internazionale" di Stephen Krasner e la tesi della "Interdipendenza" di Robert Keohane e Joseph Nye esemplificano proprio questi tentativi. Tuttavia, l'attuale cooperazione internazionale non può essere compresa in pieno se non introduciamo una prospettiva radicale. L'argomentazione seguente è una mia personale estensione del libro rompighiaccio di Susan Strange, *Paths to International Political Economy* (1985), e di quello di Joan Spero, *The Politics of International Economic Relations*.

In economia, la microeconomia copre le attività economiche dei nuclei domestici e delle entità semi-aggregate, come ad esempio le imprese. D'altro canto, la macro-economia getta luce sugli aggregati di queste entità microeconomiche attraverso l'analisi dei settori industriali

o di intere economie nazionali. In politica internazionale un livello comune di analisi è quello dello stato-nazione, che è stato per la prima volta definito dopo il trattato di Westfalia nel 1648. Poiché questo trattato fu il prodotto del cosiddetto primo conflitto multinazionale, e cioè la Guerra dei Trent'anni (1618-1648), da quel momento in poi lo stato nazione venne considerato una entità che poteva condurre una guerra. Questa ipotesi di Hobbs porta all'analogia secondo cui tutti gli stati-nazione sono simili a singoli esseri umani che si combattono costantemente l'un l'altro per determinare i propri destini. Ma le contraddizioni incominciano qui.

Qualsiasi analogia fra comportamento di uno stato-nazione e quello di un attore umano è un assunto contraddittorio agli occhi dei politologi, in quanto una nazione è la somma aggregata di singoli cittadini e non può in nessun modo essere considerata un singolo individuo. Il famoso "paradigma dell'attore razionale di Graham Allison" sottolinea proprio questo. Forse la micro-analogia di uno stato-nazione nasce perché gli studiosi di scienza della politica sono motivati a costruire una teoria politica positivista, che è semplicemente la versione politica dell' "Homo Economicus". Svantaggi del genere a livello di logica possono essere superati soltanto se consideriamo i paesi come le entità aggregate che essi effettivamente sono, e costruiamo separatamente una diversa teoria dei rapporti internazionali. Potremo chiamarla la teoria micro dei rapporti internazionali.

La teoria micro dei rapporti internazionali va oltre la semplice analogia con la microeconomia, dato che le nostre entità soggetto sono dei semi-aggregati, a livello di settori industriali, gruppi di interesse e agenzie di governo. Queste entità non sono attori razionali individuali nel senso economico, dato che non sono avulsi dalla cultura e dalla società dei loro paesi. Possono oltrepassare i confini nazionali ma devono sempre far sventolare le bandiere nazionali. Sono i cosiddetti "settori di bandiera" nell'economia politica globale. I micro-rapporti internazionali si accentrano su questi attori dualistici. Oggi la cooperazione internazionale è spesso guidata da questi "settori di bandiera" e non solamente iniziata da uno stato unitario razionale.

E allora, come possiamo classificare uno stato nazione nella "micro-politica internazionale"? Dato che uno stato-nazione è una entità aggregata, non può essere un semplice attore razionale nel senso stretto del termine. Piuttosto si tratta di una entità più complessa, tipo lo schizofrenico freudiano che è desideroso di possedere incompatibilità reciproche. Chiamiamo queste le caratteristiche rispettivamente della "comunalità" e "unicità". Nella comunalità ciascuno stato-nazione (una entità aggregata fatta dei suoi cittadini, dei settori subnazionali e dei suoi politici) si

sente sicuro sapendo che tutti quanti hanno un *set* simile di “settori di bandiera” come i militari, l’industria dei semiconduttori, l’industria automobilistica, un sistema di istruzione, un sistema politico stabile, e così via. Se una di queste proprietà comuni viene meno o viene rimossa con la forza, questo stato-nazione schizofrenico si arrabbia o si sente minacciato. Per esempio, l’esplosione dell’export giapponese di video-registratori verso l’Europa ha causato l’incidente di Poitiers nel 1982. Anche se il Giappone costruisce all’estero impianti per produrre macchinari semiconduttori in Europa, come espressione della cooperazione internazionale a livello industriale, viene visto tuttavia come una forza minacciosa dato che la superiore tecnologia giapponese potrebbe portare alla chiusura delle loro industrie nazionali.

Attraverso l’unicità uno stato-nazione tenta di conservare la propria identità. La Gran Bretagna possiede industrie superiori nei settori finanziario e della difesa. La Francia possiede una industria vinicola superiore e treni velocissimi. La Germania possiede industrie superiori nei settori della chimica fine, della farmaceutica e delle automobili di lusso. Gli Stati Uniti posseggono capacità militari superiori nonché una industria di computer che domina il mondo. L’Italia possiede industrie superiori nell’abbigliamento e in altri settori “tradizionali”. Queste proprietà uniche nel loro genere spesso sono superiori alle proprietà comuni come una *ecdysis*. Internazionalmente vengono accettate, purché non si sovrappongano ad un livello distruttivo, oppure non vadano ad intaccare il “settore delle comunaltà”.

Uno stato-nazione che è in grado di bilanciare sia la comunaltà che l’unicità è forse “orientato all’interno piuttosto che orientato all’esterno”, dato che deve costantemente controllare l’impatto internazionale della propria configurazione interna di comunaltà e unicità. D’altro canto, un paese “orientato all’esterno”, cosa che è stata spesso considerata un modello ideale per i paesi della comunità internazionale, trascura questa capacità di monitoraggio e opta di cadere nell’inganno dell’analogia con l’attore razionale, dato che gli affari esteri sono normalmente guidati da un unico gruppo d’élite politico, la cui giurisdizione politica non comprende tutti “i settori di bandiera”.

Il successo del Giappone a livello di cooperazione internazionale dipende dal fatto se il paese riesca ad essere un vero “paese orientato all’interno” nei microrapporti internazionali. A giudicare dalla condotta tenuta fino a questo momento dalle compagnie e dalle industrie giapponesi nell’attività economica internazionale, il Giappone non è diventato uno stato-nazione di questo genere. Ha perso il proprio equilibrio fra comunaltà ed unicità. Le sue esportazioni sono a volte incontrollabili e mettono in pericolo la base industriale degli alleati esteri. Soprattutto la

forza economica del Giappone è assai maggiore della sua leadership politica nella comunità internazionale. Ritorneremo su questo punto in seguito.

### **3. L'interpretazione egemonica della cooperazione internazionale**

È pratica comune considerare la cooperazione economica come il canale principale della cooperazione internazionale. Tuttavia la cooperazione economica è per gran parte il prodotto della situazione politica configuratasi dopo la seconda guerra mondiale sotto il cosiddetto regime della *pax americana* fra gli alleati occidentali e le loro controparti nella guerra fredda. In questa parte sosterremo che la caratteristica egemonica dell'attuale cooperazione internazionale aiuta a spiegare le difficoltà che il Giappone incontra nello svolgere un ruolo importante.

Una rilettura dell'esperienza politica dei paesi occidentali rivela che la cooperazione internazionale è il prodotto di una lunga storia di conflitti internazionali ed è la creazione finale di un sistema progettato per cercare di evitare gli scontri militari potenzialmente esplosivi. Al Giappone manca una quantità sufficiente di tale esperienza storica nei suoi centocinquanta anni di rapporti internazionali.

Ritornando al XVII secolo, la Guerra dei Trent'anni terminò in Westfalia nel 1648 e la Francia, l'Inghilterra e la Svezia, la nuova Repubblica dei Paesi Bassi ed i piccoli stati tedeschi tutti insieme portarono alla dissoluzione dell'egemonia dell'impero asburgico e crearono di conseguenza il primo esempio di cooperazione internazionale.

Tuttavia il Regime di Westfalia di cooperazione internazionale crollò ben presto e le tre guerre anglo-olandesi (1652-54, 1665-67, 1672-74), la guerra coloniale americana (1775-83), le guerre napoleoniche (1803-1815), e la guerra anglo-americana (1812), nonché la guerra franco-tedesca (1870) scoppiarono in una reazione a catena che è durata fino alla fine del XIX secolo. Prima della seconda guerra mondiale la storia degli stati-nazione occidentali è stata in effetti una storia di reciproca ostilità e di conflitto.

Il Giappone non ha partecipato, naturalmente, in modo diretto a queste guerre europee, fino a che non venne sconfitto nella guerra del Pacifico del 1945. Mentre il Giappone venne percepito come una minaccia per i paesi occidentali a seguito della guerra cino-giapponese (1894-95) e la guerra russo-giapponese (1904-5), l'obiettivo nazionale era invece quello di sradicare gli "ingiusti" trattati sul commercio e la navigazione con gli Stati Uniti (1854) e con altri paesi occidentali. Il ritardato arrivo del Giappone sulla scena politica internazionale significò di conse-

guenza che esso non fu in grado di condividere con l'Occidente la saggezza insita nella creazione di un contesto di cooperazione internazionale come valvola di sfogo per evitare i confronti di natura militare.

Dopo la seconda guerra mondiale, per la prima volta il Giappone ebbe la possibilità di imparare lo stile occidentale di cooperazione internazionale, ma ciò fu possibile soltanto sotto il sistema egemonico americano. L'esercito di occupazione, primariamente le forze armate americane, sbarcarono in Giappone per dare inizio ad un controllo militare. Di conseguenza il Giappone venne "automaticamente incorporato" nell'alleanza occidentale, staccandosi dalla egemonia prebellica della Grande sfera della cooprosperità asiatica. Nel periodo prebellico il Giappone aveva partecipato ad alcuni progetti di cooperazione internazionale, come ad esempio la Lega delle nazioni ed i vertici per il disarmo tenutisi a Londra e Washington, ma le sue posizioni erano del tutto secondarie, ed il Giappone non venne mai trattato come un paese "vicino". Tuttavia, la sconfitta nella guerra del Pacifico fornì al Giappone l'opportunità di entrare nell'alleanza occidentale alla pari con le nazioni del continente europeo uscite esauste dalla guerra.

Grazie alla sconfitta ed alla dichiarazione di Postdam, al Giappone venne proibito di mantenere delle regolari forze armate, e gli fu consentito di devolvere le risorse nazionali di mano d'opera a scopi civili. Dato che le potenzialità industriali prebelliche del Giappone avevano raggiunto più o meno la parità con quelle delle grandi potenze occidentali, e che le imprese americane vendevano volentieri, per ricavarne profitti aggiuntivi, le proprie tecnologie già deprezzate, la rapida ripresa economica ed industriale del Giappone risultò essere solo una questione di tempo. In effetti, il Giappone contribuì a realizzarla in tempi accelerati. Una ripresa economica così rapida fu naturalmente aiutata dal cambiamento di politica degli Stati Uniti, favorevoli a ricostruire il Giappone come una possente fortezza contro l'infiltrazione da sud del comunismo; e a tale scopo si richiedeva una ripresa economica del Giappone. Dunque, consapevolmente od inconsapevolmente, il Giappone raggiunse lo stadio di ciò che Richard Rosecrance definì una volta il "superstato commerciale". Poiché nel periodo postbellico il Giappone è stato artificialmente considerato come un paese membro del mondo occidentale, il che era in realtà semplicemente una definizione per mascherare l'egemonia americana, tutti gli alleati occidentali si attendono che il Giappone spenda i propri beni pubblici per la cooperazione internazionale. La sua economia è troppo forte, e così nulla può essere deciso in questioni monetarie senza la partecipazione del Giappone; è troppo ricco, e quindi tutti i paesi considerano i suoi investimenti esteri, persino gli Stati Uniti. Tutto ciò è semplicemente dovuto al fatto che la ripresa economica

giapponese è risultata notevole e senza precedenti, e, non perché il Giappone sia veramente diventato una nazione “occidentale”, con un codice comportamentale di stile occidentale, internamente od esternamente, in quanto super potenza economica.

Una rapida analisi dei codici di comportamento internazionale di stile occidentale procederebbe nel modo seguente. Dopo le guerre napoleoniche, la Gran Bretagna pose fine alle discussioni politiche che riguardavano l'alternativa tra liberismo e protezionismo ed adottò l'affermazione di Richard Cobden sulla liberalizzazione del commercio. In base a questa nuova politica commerciale, garantita dalla superiore qualità dei prodotti britannici sul mercato globale, la Gran Bretagna abrogò sia la Corn Law del 1846 che il Navigation Act del 1849 e concluse nel 1860 il trattato commerciale Cobden-Chevalier con il suo precedente nemico, cioè la Francia. Con queste tre nuove politiche della “porta aperta” la Gran Bretagna realizzò ciò che Arthur Stein chiama i due requisiti di una potenza egemonica nell'economia politica globale. Un primo requisito è la “asimmetria strutturale”, in cui lo stato egemonico apre i propri mercati unilateralmente e consente ad altre nazioni di proteggere i loro mercati interni. L'abrogazione della legge sul grano e del Navigation Act crearono proprio questa struttura di tipo asimmetrico. L'altro requisito è l'esistenza del “principale seguace”, che riconosce la posizione dell'egemone. Il precedente nemico della Gran Bretagna, la Francia, divenne il suo principale seguace. Dopo il trattato di Cobden-Chevalier, emerse una rete multilaterale di accordi internazionali sui dazi, e di conseguenza, si consolidò un nuovo regime commerciale sotto la *pax britannica*.

La *pax americana* cominciò quando gli Stati Uniti approvarono la legge Lend-Lease nel 1941, il cui scopo primario era quello di aiutare militarmente la Gran Bretagna, e rinunciarono ad ulteriori trattative per abrogare l'Imperial Preference System della Gran Bretagna. Da quel momento in poi la Gran Bretagna, l'egemone precedente, accettò il ruolo di seguace principale e gli Stati Uniti accettarono una struttura commerciale asimmetrica. Questo nuovo regime commerciale postbellico venne rafforzato attraverso le iniziative americane che presero la forma di due tentativi economico-istituzionali, e cioè la Carta dell'Avana (la base del Gatt odierno), e l'accordo di Bretton-Woods (la base dell'attuale Fondo Monetario Internazionale). Sebbene la *pax americana* sia stata scossa a partire dal 1971, quando il sistema monetario globale è entrato in una fase di tassi di cambio fluttuanti, la posizione egemone degli Stati Uniti non è mai stata sfidata da alcun paese. La cooperazione internazionale nella struttura egemonica dell'economia mondiale presenta dunque due configurazioni distinte. La prima è un grappolo di

negoziati commerciali, oltre che di assistenza economica, proprio alla nascita di un nuovo regime egemonico. La cooperazione internazionale a questo stadio viene spesso guidata da un nuovo egemone. Ne sono esempio i negoziati multilaterali del Gatt e del Fondo monetario internazionale e il Piano Marshall americano. L'altra configurazione è un grappolo di negoziati multinazionali e di assistenza economica durante il periodo di declino dell'egemone di turno. Naturalmente la cooperazione internazionale in questo periodo viene iniziata dall'egemone in declino, ma in seguito rilevata dall'embrione di un nuovo egemone. Nel 1930 la Gran Bretagna cercò di organizzare una conferenza globale per la riduzione delle tariffe allo scopo di risolvere la recessione economica globale aggravata dalla grande depressione, ma il tentativo fallì. Poi Franklin Roosevelt e Cordell Hull rilevarono il tentativo ed il Congresso americano approvò il Reciprocal Trade Negotiations Act nel 1935. Con questa legge gli Stati Uniti tentarono di evitare una nuova ondata di protezionismo, ma il loro vero intento era quello di riempire il vuoto lasciato dalla guida egemonica britannica nell'economia mondiale.

Quando la Gran Bretagna entrò nella propria fase egemonica, i prodotti britannici già godevano del massimo riconoscimento e di conseguenza venivano commerciati a livello mondiale. La qualità superiore dei prodotti britannici non aveva concorrenti. D'altro canto, quando gli Stati Uniti entrarono in una simile fase egemonica, l'economia americana ed il suo potere finanziario, in termini macro, erano al primo posto del mondo, ma i suoi prodotti non erano ancora riconosciuti come tali. I prodotti britannici, francesi, ma specialmente tedeschi erano validi come quelli americani a livello di qualità. Tuttavia la guerra spezzò le basi industriali di questi paesi europei e così i prodotti americani invasero queste regioni, compreso il Giappone. I programmi di aiuto dell'America servirono pure a facilitare la circolazione globale dei prodotti americani. Tuttavia, dato che nel periodo prebellico i principali paesi europei e persino il Giappone non erano sostanzialmente dietro gli Stati Uniti a livello di capacità industriale, era prevedibile che, prima o poi, questi paesi avrebbero recuperato le loro posizioni nell'economia internazionale, e così hanno fatto. Dato che il mercato americano è stato aperto in modo asimmetrico come prerequisito egemonico, i prodotti esteri sono filtrati entro il mercato americano.

Oltre ai suoi sforzi indigeni, il fatto che il Giappone sia diventato un superstato economico sembra essere il risultato delle sopra-ricordate proprietà strutturali del sistema egemonico. Non c'è dubbio che il Giappone ad un certo punto dei primi anni '70 abbia sostituito la Gran Bretagna e sia diventato il principale seguace degli Stati Uniti. Di conseguenza, una iniziativa del Giappone nella cooperazione interna-

zionale sarebbe la chiave per verificare se l'attuale sistema egemonico possa o meno sopravvivere. Se il Giappone vede che gli Stati Uniti sono in effetti in declino, i suoi sforzi a livello di cooperazione internazionale potrebbero dare una scrollata all'attuale sistema egemonico e di conseguenza il Giappone verrebbe considerato l'embrione minaccioso del successivo egemone. Al contrario, se il Giappone decide di mantenere la propria posizione di principale seguace, nei propri sforzi di cooperazione internazionale deve rendere chiaro che continuerà ad aiutare gli Stati Uniti a sopravvivere come egemone. La mancanza di una strategia nazionale chiaramente espressa di questo tipo è forse la causa principale di ciò che viene chiamato il "Japan Bashing". Tuttavia, per adesso i settori di bandiera del Giappone si comportano liberamente sul teatro economico internazionale sulla base del principio del *laissez-faire*, senza comprendere affatto la struttura egemonica internazionale. Il problema attuale è se la politica interna giapponese possa controllare questo tipo di comportamento. Al riguardo si può essere piuttosto pessimisti e questo sarà il punto successivo da me toccato.

#### **4. La politica in difficoltà?**

Ogni paese ha il proprio unico sistema politico ed il Giappone non fa eccezione. Tuttavia, la vera unicità del sistema politico giapponese sta nel fatto che la politica in questo paese mantiene ancora il suo cosiddetto "stile di ripresa postbellica". Durante il periodo della ripresa postbellica, negli anni '50 e '60, le risorse politiche vennero incanalate per la missione statale del Giappone e cioè per la ripresa dalla guerra. Inoltre, l'emancipazione degli attivisti di sinistra antibellici, abbinata all'instaurarsi della guerra fredda, diede vita ai nuovi partiti ideologici, la cui spinta politica era ideologica piuttosto che politica. In questa chiara spaccatura ideologica, il Partito conservatore - il Partito democratico liberale (Lpd) tentò di evitare le battaglie ideologiche e di concentrarsi sulla ripresa economica. Questo portò allo stile politico giapponese, che incoraggia quasi tutti i politici a preoccuparsi primariamente dei problemi interni.

Le questioni di politica estera non li aiutano a guadagnarsi forti appoggi politici di massa. Di conseguenza, la cooperazione internazionale, o qualsiasi altro argomento economico internazionale, non ha un elettorato politico. Questo fa sì che il comportamento dei settori di bandiera statale diventi sempre più "apolitico" e il governo trovi difficile guidare questi settori verso una sorta di equilibrio negli attributi nazionali di comunalità ed unicità, allo scopo di trasformarsi nel cosiddetto paese "orientato all'interno".

Come abbiamo già detto sopra, il rapporto esistente fra il governo e i sistemi subnazionali è composto di due livelli, uno fra l'Ldp ed i settori subnazionali, e l'altro fra la burocrazia ed i settori subnazionali. Dato che gli argomenti di cooperazione internazionale non hanno elettorato politico all'interno dell'Ldp, il primo rapporto funziona da impedimento alla cooperazione internazionale. Una conferma viene dai negoziati commerciali agricoli per il riso, le arance e la carne fra il Giappone e gli Stati Uniti. L'unica *chance* che il Giappone ha di fuggire a questi vincoli politici interni dipende dal fatto che il secondo rapporto funzioni in modo efficace. Tuttavia, come discuteremo qui appresso, la burocrazia ha costantemente perso la propria base di potere e, di conseguenza, la politica economica del Giappone è diventata sempre più soggetta all'intervento politico.

Dalla nascita del "Sistema 1955" (1955 System), il tasso di consenso dell'Ldp ha mostrato una strana tendenza. Sebbene l'Ldp abbia governato questo paese senza soste a partire dalla formazione della coalizione liberal-democratica del 1955, i consensi raccolti non sono mai stati continui, anzi la loro evoluzione può essere divisa chiaramente in due fasi. Il sostegno all'Ldp ha subito un costante declino durante tutti gli anni '60, nonostante il fatto che avrebbe dovuto crescere, secondo la saggezza convenzionale dell'economia politica, a seguito della rapida crescita dell'economia giapponese. D'altra parte, a partire dagli anni '70, quando l'economia giapponese è entrata nel cosiddetto "periodo di stagnazione" aggravato dagli shock petroliferi, il tasso di consenso dell'Ldp avrebbe dovuto diminuire. Sembra invece che sia avvenuto proprio il contrario.

Una possibile spiegazione di questo fenomeno apparentemente paradossale è la seguente. L'idea di base della democrazia è che la gente valuti le *performance* governative in materia di politica attraverso il modo in cui vota nelle elezioni. In altre parole, se il pubblico appoggia il governo, il partito guida che controlla il governo dovrebbe ottenere un voto di maggioranza. Per i primi due decenni dopo la guerra la politica economica del Giappone è stata realizzata non dai politici, ma dai burocrati, che godevano di un potere discrezionale con qualche limitazione, dato che erano appoggiati da ex-burocrati-politici dell'Ldp. In sostanza l'Ldp, nonostante la sua posizione quasi incontrastata come partito guida del Giappone, di fatto non controllava il governo. La curva decrescente delle percentuali di leggi approvate mostra che le riforme postbelliche sono state attuate gradualmente, se presumiamo che la legiferazione rifletta l'esercizio del potere da parte del governo del Giappone postbellico. Questa curva in declino coincide con il declino del consenso per l'Ldp. Ciò suggerisce l'idea che i giapponesi abbiano

mostrato un interessamento sincero per i burocrati governativi, non per i politici dell'Ldp, valutando positivamente le loro *performance* nel guidare le riforme postbelliche. In altre parole, il pubblico non aveva altro modo, se non attraverso il voto per l'Ldp, di esprimere il proprio apprezzamento.

Questo non sarebbe mai successo in altri paesi nei quali c'è l'elezione politica diretta dei presidenti o primi ministri che guidano poi il governo. In Giappone il governo ha ancora una base di potere indipendente ed alcune volte i burocrati combattono persino contro i politici dell'Ldp. A seguito degli shock petroliferi del 1973, il Giappone è entrato in una nuova fase di problemi socio-economici, che si sono rivelati troppo onerosi per i burocrati, poiché tali problemi differivano dalla *raison d'être* degli stessi burocrati, e cioè la ricostruzione delle istituzioni per la ripresa postbellica. Inoltre essi hanno avuto sempre più bisogno dell'appoggio politico per trattare i problemi internazionali.

I negoziati statunitensi-giapponesi sui prodotti agricoli durante gli anni '70 sono un bell'esempio di questo punto. Nel frattempo i Comitati per la ricerca politica dell'Ldp hanno aumentato i propri interventi sia nelle questioni di politica estera che interna. Di conseguenza, i giapponesi sembrano aver spostato il loro appoggio dai burocrati ai politici, sperando che i politici risolvano i problemi di natura politica, come ad esempio le congestioni dei centri urbani o le importazioni di carne. Vorremmo etichettare questo come l'"effetto aspettativa" (*expectation effect*).

Due scenari politici di consenso/influsso sembrano possibili a questo punto. L'"effetto proiezione" - un termine che usiamo per indicare che gli elettori hanno espresso il loro supporto per il governo attraverso il voto per l'Ldp -, è risultato veritiero per quanto attiene la prima fase della politica postbellica del Giappone. L'effetto proiezione si è verificato perché il Ghg (Quartier generale americano) non aveva completamente distrutto il tipo di governo prebellico, ma soltanto trapiantato uno stile americano di democrazia sull'"etilismo tradizionale" che era esistito nella politica giapponese a partire da molto prima della guerra.

Il potere dei burocrati è venuto meno man mano che il gruppo di politici ex-burocrati è stato gradualmente isolato dal centro dell'Ldp. Applicando la definizione di potere di Robert Dahl, il potere burocratico diventa massimo se una legge (che era stata progettata dai burocrati) viene approvata senza interferenze da parte dei politici e le leggi della Dieta (notare che queste leggi corrispondono alle leggi del Congresso degli Stati Uniti) vengono tutte fatte fuori. Ancora, il potere secondo Dahl viene calcolato come differenza fra il quantitativo di leggi del governo che vengono approvate (i progetti di legge messi a punto dai

burocrati) ed il quantitativo di proposte di legge dei membri della Dieta che vengono varate. Il nostro risultato mostra che il potere burocratico ha guadagnato in modo stabile fino al 1970, ma subito dopo ha improvvisamente cominciato a diminuire e da quel momento è diventato ampiamente fluttuante.

È nostra opinione che il declino del potere burocratico sia il risultato di due cause. In primo luogo, il declino è inevitabile perché la riforma postbellica è terminata. Se il potere burocratico corrisponde al potere di far passare le leggi (molti burocrati hanno detto così), il loro potere è destinato a diminuire man mano che declina il numero delle leggi da far approvare, riflettendo così la fine delle riforme postbelliche. Seconda causa, la democrazia trapiantata del tipo "made in Usa" ha aiutato un nuovo tipo di politico, il cui elettorato è strettamente basato su interessi locali. Le élite burocratiche del governo sono impegnate più a livello di politica "macro" o "nazionale", compresa la cooperazione internazionale, ma i loro sforzi vengono sempre più frustrati dai politici locali che sono più preoccupati degli interessi "micro", a livello locale.

Il modello di decisioni *volens-nolens* che caratterizza oggi il governo giapponese nella cooperazione internazionale o nei conflitti internazionali non è il riflesso di una cospirazione malevola da parte del governo. È piuttosto il risultato di una democrazia trapiantata, che opera contro il potere discrezionale della burocrazia nel fare politica.

Per riassumere le argomentazioni sopra-riportate, la democrazia trapiantata, che riflette la prima politica postbellica internazionale, ha dato origine ad un nuovo tipo di politico "orientato verso gli interessi locali". Questi politici hanno aumentato il loro potere, visto che il partito conservatore, e cioè l'Ldp, ha governato il Giappone senza interruzione a partire dal 1955. Contemporaneamente, i politici ex-burocrati, che una volta erano il nucleo centrale portante dell'Ldp, sono scomparsi man mano che i burocrati riuscivano a realizzare con successo la ripresa postbellica. A causa del suo successo, ironicamente, la burocrazia giapponese ha perso il potere politico, ed i nuovi politici "con radici locali" hanno riempito una nicchia del potere politico. Il risultato è che nessuna organizzazione o nessun settore sub-nazionale dispone ormai di sufficiente potere e prestigio per assumersi la responsabilità di dirigere la politica economica estera della nazione. I problemi che oggi il Giappone sperimenta nell'area della cooperazione internazionale possono essere imputati a questo passaggio di potere dalla burocrazia a questo nuovo tipo di classe politica.

## **Bibliografia**

- Allison, G. T., *Essence of Decision*, Little, Brown and Company, Boston, 1971.
- Dahl, R. A., "The Concept of Power", *Behavioral Science*, 2, lug. 1957, pp. 201-15.
- Keohane, R. O. - Nye, J. S., *Power and Indipendence*, Little Brown and Company, Boston, 1977.
- Krasner, S. D., *International Regimes*, Cornell UP, Ithaca, 1983.
- Rosecrance, R., *The Rise of the Trading State*, Basic Books, Inc., New York, 1986.
- Spero, J. E., *The Politics of International Economic Relation*, George Allen Unwin, London, 1985.
- Stein, A. A., "The Hegemonic Dilemma: Great Britain, the United States and International Economic Order", *International Organization*, 2, 1984, pp. 355-86.
- Strange, S., a cura di, *Paths to International Political Economy*, George Allen Unwin, London, 1985.

## 10. IL COORDINAMENTO TRIPOLARE DELLE POLITICHE ECONOMICHE: PROBLEMI DELL'EUROPA, POLO A PIÙ PAESI\*

*di Giorgio Gomel, Fabrizio Saccomanni e Stefano Vona*

### **Premessa**

La cooperazione economica internazionale è, quasi per definizione, un argomento che richiede un approccio interdisciplinare. All'analisi di tale fenomeno, in cui spesso prevalgono considerazioni di tipo metaeconomico, possono contribuire l'economista così come lo storico o il politologo.

Nelle passate esperienze di cooperazione economica internazionale il ruolo svolto dalle autorità di governo dei singoli paesi è stato preminente. Nella maggior parte dei casi, infatti, la cooperazione ha comportato la decisione politica di istituire un organismo internazionale come il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale o la Comunità economica europea; le autorità monetarie, invece, sono state impegnate prevalentemente in un'attività di scambio di informazioni relative agli sviluppi dell'economia e alle politiche economiche.

A partire dal 1985 la cooperazione internazionale ha comportato un impegno senza precedenti da parte delle autorità monetarie, e in particolare delle banche centrali, volto a perseguire un'azione coordinata nel campo delle politiche monetarie e del cambio. Ciò ha influito sulla nostra decisione di superare una certa legittima riluttanza a prendere parte ad un convegno a fianco di teorici di questa disciplina e ha anche

\* Sebbene il presente lavoro sia un prodotto congiunto, Giorgio Gomel è principalmente responsabile per il par. 2, Stefano Vona per il par. 3 e Fabrizio Saccomanni per il par. 4. Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non impegnano in alcun modo la Banca d'Italia. Una versione precedente del lavoro è stata presentata ad un convegno su "Global and Domestic Factors in International Cooperation", svoltosi a Trento il 3-4 aprile 1989, sotto gli auspici dell'Istituto affari internazionali di Roma, dell'Università di Harvard, del National Bureau of Economic Research (Cambridge, Mass.), e del National Institute for Research Advancement di Tokyo. Il testo è stato pubblicato, con lo stesso titolo, in *The International Spectator*, n. 3/4, luglio-dicembre 1989.

Gli autori ringraziano J. C. Martinez Oliva, S. Haggard e altri partecipanti al convegno di Trento per i commenti e i suggerimenti alla precedente versione del lavoro. La presente traduzione italiana è stata curata da M. A. Antonicelli e L. Dell'Armi, a cui va un particolare ringraziamento.

condizionato il nostro approccio al problema del coordinamento delle politiche economiche. Non abbiamo voluto costruire un nostro modello o fornire una spiegazione teorica esauriente degli eventi verificatisi nel periodo 1985-88. Piuttosto, abbiamo voluto tentare di descrivere problemi e risultati del coordinamento, visti nell'ottica di coloro che operano professionalmente sul terreno del coordinamento delle politiche monetarie e del cambio. Alcune delle tesi da noi avanzate sono da considerarsi alquanto "tradizionali", altre potrebbero rivelarsi maggiormente "controverse".

Il primo paragrafo analizza brevemente la letteratura sul coordinamento delle politiche economiche, al fine di accertare se sia possibile derivarne conclusioni rilevanti per le scelte dei *policy makers*.

Nel secondo si prendono in esame alcuni problemi che sono essenziali ai fini della "fattibilità" del coordinamento delle politiche economiche. Si considera se esista o meno un paese egemone sulla scena internazionale nel suo complesso o nell'ambito della Cee e come ciò influenzi la natura e i risultati del coordinamento. Si analizza inoltre se i paesi, sia nel Gruppo dei Sette, sia nello Sme, dispongano o siano in grado di utilizzare tutti gli strumenti necessari al perseguimento del coordinamento delle politiche.

Nel terzo paragrafo si tenta di valutare i risultati dell'esperienza di coordinamento nel periodo 1985-88; particolare attenzione è rivolta alle reazioni dei mercati monetari e finanziari all'attuazione di strategie coordinate, nell'ambito sia del G-7, sia dello Sme. L'analisi tende anche ad accertare se il coordinamento tripolare abbia avuto degli effetti sulla configurazione sistemica delle relazioni monetarie internazionali.

Il quarto paragrafo, infine, riassume le nostre opinioni in merito alla rilevanza del coordinamento, ai risultati da esso ottenuti fino ad oggi e alle prospettive future.

## **1. Il coordinamento delle politiche macroeconomiche nella visione degli economisti: contributi della letteratura**

### *1.1. Introduzione*

A partire dal 1985 i *policy makers* dei maggiori paesi industriali si sono impegnati in misura diversa e con esiti anche differenti in un'azione di coordinamento internazionale delle politiche macroeconomiche. Essi hanno tentato di migliorarne strumenti e procedure in numerose sedi di discussione multilaterale.

Su questo terreno gli economisti di professione sono stati più epigoni

che non leader o precursori intellettuali. La ricerca teorica ed empirica ha infatti avuto inizio, diffondendosi poi ampiamente e diventando, a volte, quasi ripetitiva, soltanto dopo la ripresa della cooperazione, avvenuta nel 1985 e che succedeva a un lungo periodo di disinteresse se non di esplicita opposizione da parte dei governi.

L'interesse del mondo accademico per il coordinamento fu dunque influenzato da un contesto politico e intellettuale che diventava via via più favorevole a questo, almeno nelle aree della politica monetaria e degli interventi sui mercati dei cambi, in seguito al riconoscimento, sia pur tardivo, dei profondi nessi esistenti tra l'instabilità dell'economia mondiale e il persistere di ampi disavanzi esterni e di forti oscillazioni nei cambi, da un lato, e la filosofia "insulare" e anticooperativa prevalente negli anni ottanta, dall'altro.

Tale filosofia riteneva obiettivo prioritario il "rimettere in ordine la propria casa", nel perseguimento della disinflazione (che si considerava come il solo obiettivo legittimo della politica economica), attraverso politiche monetarie e fiscali più severe; essa affermava che tale strategia, associata a tassi di cambio flessibili e al "laissez-faire internazionale"<sup>1</sup> avrebbe assicurato un funzionamento ordinato dell'economia mondiale<sup>2</sup>.

Non soltanto gli accademici arrivarono con ritardo a considerare l'idea del coordinamento, ma si mostrarono anche alquanto scettici in merito alla sua possibilità e opportunità. Alcuni hanno continuato a sostenere che il coordinamento non ottiene risultati superiori a quelli derivanti da decisioni unilaterali e decentralizzate, che esso non dovrebbe andare oltre lo scambio di informazioni e accordi occasionali e che "la cosa migliore che ciascun paese può fare per gli altri è mantenere in forma la propria economia" (Fischer 1987).

In questo paragrafo illustriamo la teoria del coordinamento come generalmente proposta dagli economisti e presentata nella recente letteratura teorica ed empirica. Si delineano poi alcuni degli ostacoli che si oppongono ad un efficace coordinamento e si menzionano le difficoltà derivanti dall'applicazione degli schemi teorici proposti dalla letteratura ai problemi di politica economica del mondo reale. Tali problemi sono oggetto di un'analisi più specifica nel secondo paragrafo.

(1) Questa espressione è stata suggerita da Corden, 1983.

(2) Per un'analisi delle implicazioni di tale filosofia per le istituzioni e le procedure della cooperazione internazionale, si veda Saccomanni, 1988.

## 1.2. Definizioni

È utile distinguere in via iniziale tra cooperazione e coordinamento. Vi sono vari tipi di cooperazione economica: scambio di informazioni, consultazioni tra le autorità, tentativi di valutare in maniera comune le ripercussioni internazionali delle politiche nazionali. Pertanto, quello di cooperazione è un concetto piuttosto vago. Il coordinamento, invece, impone vincoli più severi sui comportamenti dei singoli attori: esso richiede che i *policy makers* concordino su obiettivi comuni e prendano insieme decisioni congiunte che differiscono da quelle che essi avrebbero preso agendo isolatamente. Secondo questa definizione, la cooperazione può essere considerata come una condizione generale, mentre il coordinamento rappresenta un fatto più episodico, spesso una risposta a conflitti effettivi o potenziali<sup>3</sup>. In alcuni casi, il coordinamento diventa possibile poiché tutte le parti interessate possono migliorare il proprio benessere mediante intese sulle politiche economiche che comportano il sacrificio di alcuni obiettivi nazionali, ma dove la perdita è inferiore a quella che si registrerebbe in assenza di intese.

Dovrebbe essere chiaro, alla luce di quanto detto in precedenza, che in generale il pieno coordinamento richiede che le parti siano concordi sulla fissazione degli strumenti e non soltanto sulla formulazione degli obiettivi<sup>4</sup>.

Gli economisti generalmente tendono ad affrontare il problema del coordinamento sulla base di un approccio "ottimizzante". Lo schema tipico e semplificato di analisi prevede che ciascun attore (paese) disponga di uno strumento (la politica monetaria) diretto al raggiungimento di due obiettivi, definiti in termini di livelli desiderati di crescita reale e inflazione. Si suppone che ciascun governo abbia una ben definita funzione-obiettivo e che calcoli i valori del proprio strumento in modo da massimizzare tale funzione. Se il mondo nel suo complesso è interdipendente<sup>5</sup> gli obiettivi di ciascun paese saranno una funzione dei

(3) Sulla tassonomia dei vari tipi di cooperazione si veda, ad esempio, Kenen, 1987.

(4) Si può dimostrare tuttavia che l'accordo sugli obiettivi può sostituire almeno in parte il coordinamento esplicito degli strumenti. Se, per esempio, i paesi concordano sulla necessità di correggere gli squilibri esterni, modulando di conseguenza i propri obiettivi in termini di partite correnti, e adottano politiche unilaterali e non coordinate per raggiungerli, sarà possibile realizzare gran parte dell'aggiustamento necessario senza coordinare gli strumenti. Ciò semplifica notevolmente il raggiungimento di accordi nel mondo reale. Su questo punto, si veda Gomel, Marchese e Martinez Oliva, 1989.

(5) Esiste una vasta letteratura sull'interdipendenza. La crescente integrazione negli scambi di beni e servizi e nei flussi di capitali, la conseguente trasmissione internazionale degli impulsi e le interazioni delle politiche economiche tra i vari paesi rappresentano ormai fatti stilizzati, quasi luoghi comuni dell'economia. Per una discussione, si vedano Fischer, 1987; Cooper, 1985; e Horne e Masson, 1988.

valori assegnati agli strumenti di tutti gli altri paesi. Se le decisioni sono decentralizzate o non coordinate, cioè se ciascun paese determina i valori dei propri strumenti assumendo come date le azioni di ciascuno degli altri, non si potrà raggiungere un ottimo globale per l'economia mondiale. Più tecnicamente, si può dire che il fatto di ignorare gli effetti di *spillover* o le esternalità derivanti dalle interdipendenze darà luogo a un equilibrio non cooperativo che sarà subottimale. Il coordinamento "internalizza" quelle esternalità di cui nessun governo da solo può beneficiare allorché attui le proprie politiche unilateralmente e consente di raggiungere una soluzione globalmente ottimale.

Questi sono i principali fondamenti teorici che giustificano l'esercizio del coordinamento<sup>6</sup>.

La tesi esposta in precedenza, tuttavia, non è condivisa universalmente. I sostenitori di politiche economiche decentralizzate affermano che i tassi di cambio fluttuanti associati ai meccanismi del mercato "concorrenziale" sono in grado di assicurare risultati ottimali a livello mondiale. Le variabili di prezzo (tassi di cambio e d'interesse, il livello generale dei prezzi) si aggiusterebbero in modo tale da rendere gli obiettivi nazionali reciprocamente compatibili. In una sorta di processo darwiniano verrebbero selezionate le politiche migliori a scapito di quelle peggiori<sup>7</sup>. In realtà il processo è piuttosto complicato, specialmente quando i paesi guardano alle stesse variabili-obiettivo (il saldo di parte corrente o i tassi di cambio) dando luogo a situazioni di possibile incoerenza internazionale che si manifestano in modi diversi nei diversi regimi di cambio.

In teoria, i tassi di cambio fluttuanti potrebbero assicurare la reciproca compatibilità, a livello globale, degli obiettivi nazionali. Tuttavia, l'esperienza degli anni settanta e dei primi anni ottanta ha dimostrato l'importanza dell'interdipendenza, rivelando anche i rischi derivanti dalla scarsità o assenza di cooperazione anche in un regime di cambi fluttuanti. Le carenze della teoria classica delle proprietà "isolanti" e "concilianti" dei cambi fluttuanti sono state dimostrate dagli ampi squilibri commerciali, dai disallineamenti dei cambi e dalle conseguenti pressioni protezionistiche di quegli anni. Per quel che riguarda il commercio, in particolare, la minaccia di conflitti divenne a volte molto forte, acuen-

(6) La proposizione generale secondo cui il coordinamento migliora il benessere richiede almeno una qualificazione. Se ciascun paese ha un numero sufficiente di strumenti indipendenti per raggiungere i propri obiettivi prescindendo dalle azioni degli altri, il coordinamento non produce alcun guadagno e il problema diventa quello tradizionale della "assegnazione", cioè quello di accoppiare in maniera appropriata strumenti e obiettivi per ciascun paese.

(7) Su questo filone di pensiero, si vedano Corden, 1983; Vaubel, 1985; e Niehans, 1988.

do i timori di una disintegrazione del sistema aperto di commercio internazionale. Tali eventi hanno dato indubbio impulso alla ripresa del coordinamento nel 1985.

Ma, a seguito del fallimento della cooperazione e delle turbolenze intervenute nei mercati finanziari e dei cambi alla fine del 1987, sono diventate nuovamente popolari posizioni contrarie al coordinamento internazionale delle politiche e favorevoli piuttosto al perseguimento da parte dei singoli paesi dei propri interessi nazionali egoistici.

Tesi siffatte sono state sostenute con grande vigore, per esempio, da Feldstein (1987). Egli affermava che gli Stati Uniti “avrebbero dovuto continuare a cooperare con gli altri paesi attraverso lo scambio di informazioni relative a decisioni di politica economica presenti o future, ma che avrebbero dovuto riconoscere esplicitamente il diritto di Giappone e Germania a perseguire le politiche monetarie e fiscali che essi ritenevano coerenti con i propri interessi fondamentali”. Sosteneva inoltre che gli Stati Uniti avrebbero dovuto abbandonare il coordinamento internazionale delle politiche e accettare un’ulteriore flessione del dollaro nella misura necessaria all’eliminazione del disavanzo commerciale; il Giappone e l’Europa, da parte loro, avrebbero dovuto riconoscere che tale flessione era inevitabile e stimolare le proprie economie per controbilanciare tale effetto negativo, attraverso un aumento della domanda interna. Si possono avanzare brevemente due obiezioni a tali indicazioni. In primo luogo, vi è il rischio che il deprezzamento del dollaro sia visto come un’alternativa ai mutamenti invece necessari nelle politiche nazionali, in particolare in quelle fiscali. Su questo punto, Krugman (1987) e Branson (1990) sostengono che la restrizione fiscale negli Stati Uniti e il deprezzamento del dollaro dovrebbero essere considerati come complementari e non come alternativi. In secondo luogo, l’esperienza storica in molti paesi tende a dimostrare che variazioni dei tassi di cambio non associate ad altre azioni di politica economica possono condurre a episodi di *overshooting*. Date le effettive dimensioni del disavanzo commerciale statunitense, sarebbe necessario un deprezzamento molto forte del dollaro per ridurlo in misura significativa.

### *1.3. Ostacoli che si oppongono al coordinamento: critiche e complicazioni del modello classico*

Nonostante le numerose critiche che si possono avanzare all’approccio “anti-cooperativo”, vanno altresì riconosciuti i molteplici ostacoli che si frappongono a un efficace coordinamento. Essi possono essere distinti in tre gruppi principali: a) divergenze sui modi di funzionamento

e interazione delle economie; b) vincoli e costi della negoziazione e dell'applicazione degli accordi; c) incentivi a violare gli accordi stessi e problemi di credibilità.

a) *Divergenze sul funzionamento delle economie.* Nello schema analitico classico delineato nel paragrafo 1.2 si presuppone che i *policy makers* conoscano il "modello vero" dell'economia e, in particolare, dei meccanismi di trasmissione delle politiche economiche sugli obiettivi finali. I governi, tuttavia, sono spesso discordi circa il funzionamento del sistema economico.

Per illustrare questo punto sono sufficienti due esempi. Nel periodo compreso tra gli incontri del Plaza e del Louvre dei principali paesi industriali, il Giappone e la Germania sollevarono obiezioni all'opportunità di azioni di stimolo fiscale, nonché alla loro efficacia, nel determinare il sentiero desiderato di espansione della domanda interna. Ciò derivava in parte dalla loro convinzione che il settore privato avrebbe reagito in modo tale da controbilanciare le variazioni impresse nella spesa pubblica e nelle imposte, e in parte dalle preoccupazioni dei due paesi circa gli effetti di medio termine di politiche fiscali anticicliche. D'altro canto il governo statunitense ha a lungo negato l'esistenza di un nesso causale tra il disavanzo corrente e di bilancio degli Stati Uniti, mentre da parte degli altri governi si tendeva ad enfatizzare, talvolta semplicisticamente, tale nesso.

In simili circostanze, risulta difficile conseguire e persino riconoscere i guadagni della cooperazione. Diventa più arduo raggiungere un accordo su un insieme di politiche comuni o, nel caso in cui i governi riescano a pervenire a un accordo siffatto, non vi è alcuna garanzia che il benessere globale ne sia effettivamente accresciuto. Più tecnicamente, in molti casi se si sceglie il modello "sbagliato", politiche coordinate produrranno un equilibrio cooperativo che sarà inferiore in senso paretiano a quello non cooperativo.

Le incertezze e le divergenze sui modelli dell'economia rappresentano quindi, in teoria, un efficace argomento contro la possibilità di un coordinamento capace di migliorare il benessere. Tale problema è analizzato da Frankel e Rockett (1988): essi fanno uso di modelli a più paesi nel rappresentare le visioni diverse di due governi sull'economia mondiale e suppongono che ciascuno di essi adoperi il proprio modello per misurare gli effetti in termini di benessere di un accordo con l'altro<sup>8</sup>. Quando i governi si saranno accordati sulle rispettive politiche in base

(8) Gli autori suppongono inoltre che i governi sono disposti a coordinare le proprie politiche ogni volta che ciascuno di essi sia indotto a credere, sulla base dei propri calcoli, che, dati il proprio modello e i propri obiettivi, potrà ottenere un guadagno.

alle proprie convinzioni, Frankel e Rockett dimostrano che se il modello dell'economia mondiale prescelto non è quello "vero", in molti casi il coordinamento può dare luogo a perdite in termini di benessere.

Se però, allontanandosi dalla teoria, si considera più da vicino il processo decisionale nel "mondo reale", il problema del coordinamento e i relativi ostacoli appaiono alquanto sopravvalutati. Lo stesso Frankel, in un lavoro successivo (1988), complica l'esercizio ipotizzando che ciascun governo sia incerto sulla propria visione dell'economia mondiale e su quella dell'altro governo; pertanto entrambi adoperano un modello "di compromesso" che consiste di una media dei moltiplicatori delle politiche economiche derivati dai modelli econometrici. Allora, come suggerisce Kenen (1988), possono prevalere considerazioni di prudenza e di reputazione che concorrono al raggiungimento di accordi soddisfacenti. In condizioni di incertezza sui modelli, ciascun governo: a) valuterà in che misura il coordinamento influenza il proprio benessere, nell'ipotesi che l'altro governo adoperi il modello giusto, e si asterrà dal concludere accordi, a meno che preveda di conseguire dei guadagni con entrambi i modelli; b) dovrà convincere il partner che le proprie indicazioni di politica economica miglioreranno il benessere dell'altro sulla base di entrambi i modelli.

Un altro filone di letteratura recente fornisce un'approssimazione diversa ma interessante del "mondo reale", ipotizzando che gli agenti apprendano il modello dell'economia. Si sostiene che, se ciò non si verifica e se le politiche sono fissate sulla base di un modello sbagliato, è probabile che il coordinamento peggiori il benessere e dia origine a instabilità dinamica dell'economia. Se invece è possibile un processo di apprendimento, il coordinamento produce sempre dei guadagni, come dimostrano Masson e Ghosh (1988).

*b) Vincoli e costi degli accordi.* Questi includono un'ampia gamma di vincoli politici e istituzionali. In generale, si può affermare che, data la complessità del processo politico interno, esigenze e obiettivi internazionali non possono che rivestire un peso limitato nella formazione delle decisioni. Soltanto in momenti di "crisi" si potrà percepire più chiaramente un interesse comune all'azione coordinata, rendendo così possibile la conclusione di accordi. Inoltre, poiché la cooperazione è un "bene pubblico", ciascun paese che vi prende parte tenderà ad essere più consapevole dei costi, in termini di perdita di sovranità, che non dei possibili benefici<sup>9</sup>.

In più, il coordinamento comporta dei costi per quanto attiene al

(9) Si veda Dini, 1988.

processo negoziale e ai tempi richiesti per il raggiungimento di accordi. Ulteriori costi scaturiscono dalla necessità di applicare e sorvegliare l'attuazione di tali accordi. Tali costi sono funzione crescente del numero dei partecipanti nonché della molteplicità delle competenze nell'ambito dei governi<sup>10</sup>. Secondo alcuni, i costi derivanti dalla negoziazione di accordi tra paesi aumentano proporzionalmente all'ampiezza dei temi ivi inclusi. Secondo altri<sup>11</sup>, invece, se l'esercizio di coordinamento si estendesse ad altre aree, quali il commercio, la difesa o la politica estera, i guadagni potrebbero rivelarsi maggiori poiché vi sarebbero maggiori probabilità di concludere accordi reciprocamente proficui e di migliorare quindi il benessere complessivo.

c) *Violazione degli accordi e credibilità.* La letteratura che applica strumenti di teoria dei giochi al coordinamento delle politiche riserva particolare attenzione al problema della violazione di accordi o dell'inganno. Esso rimanda a quello più ampio della "incoerenza temporale" (*time inconsistency*) delle politiche economiche, cioè il fatto che i *policy makers* possono trarre vantaggio dal modificare i propri piani nel tempo, allontanandosi dal sentiero annunciato in precedenza, se ritengono di poter ottenere in questo modo benefici macroeconomici. Sul piano internazionale, possono esservi degli incentivi per i governi a concludere accordi (definendo, ad esempio, l'espansione desiderata della domanda interna in ciascun paese), ma poi a "rinnegarli" per quanto li riguarda singolarmente, pur traendo beneficio dall'azione degli altri partecipanti. L'attuazione di questo tipo di comportamento da *free-rider* può rappresentare un grosso ostacolo per accordi di cooperazione, a meno che non vengano previste sanzioni o concrete e credibili misure di ritorsione per i casi di non ottemperanza. I governi sarebbero così vincolati ad attuare politiche "coerenti nel tempo", privandosi di ogni tentazione possibile a sottrarsi agli accordi<sup>12</sup>.

Altri sostengono che i vantaggi risultanti dal preservare la propria reputazione da parte dei governi eccedono ampiamente i guadagni ottenibili violando gli accordi. "È più probabile che alla cooperazione

(10) Gli accordi possono essere negoziati dai Ministri delle Finanze, ma le decisioni di politica fiscale sono di competenza dei Parlamenti nazionali, mentre le banche centrali sono responsabili della politica monetaria.

(11) Si vedano Putnam e Bayne, 1984 e Putnam e Henning, 1986. Il riferimento abituale su questo punto è il Vertice economico di Bonn del 1978 che non si occupò soltanto di politiche macroeconomiche; in quell'occasione, infatti, si raggiunse un tipico accordo "incrociato" in cui all'impegno di Giappone e Germania per l'espansione fiscale corrispondeva quello degli Stati Uniti a combattere l'inflazione e a controllare i prezzi dell'energia

(12) Si vedano, ad esempio, Oudiz e Sachs, 1985.

macroeconomica partecipino quei governi che già cooperano in altri settori, politici ed economici. Essi, infatti, non accetteranno facilmente di compromettere le proprie possibilità in questi ambiti a causa di violazioni di accordi macroeconomici”<sup>13</sup>.

Un'altra questione di grande interesse per i politologi concerne, in particolare, l'incapacità dei governi di vincolare i propri successori e le implicazioni che ne derivano per la cooperazione. Un nuovo governo che si insedi al potere potrebbe essere indotto a violare gli impegni ereditati da quello precedente in quanto ritenuti incompatibili con la propria funzione del benessere, diversa da quella dei propri predecessori.

Non è facile individuare delle soluzioni per questo problema. Tra le proposte avanzate vi è quella di un sistema di coordinamento fondato su regole precise, per cui norme semplici, chiare, automatiche (quali l'idea di McKinnon di un coordinamento monetario tra i paesi del G-3, o lo schema di “zone-obiettivo” proposto da Williamson e Miller) sarebbero in grado di disciplinare l'azione dei governi<sup>14</sup>.

Una soluzione completamente diversa, probabilmente preferita dai politologi, sarebbe quella di agire sull'indubbio interesse dei governi di rafforzare la propria reputazione di credibilità in campo economico come in altri e di sviluppare strette relazioni tra loro nel perseguimento di obiettivi comuni<sup>15</sup>.

#### *1.4. Misurazione dei guadagni del coordinamento*

Per valutare i potenziali guadagni del coordinamento si è fatto uso di ampi modelli econometrici a più paesi. Gli studi empirici hanno costantemente concluso che tali guadagni sono ridotti, sia in un contesto statico, come quello di Oudiz e Sachs (1984) e di Canzoneri e Minford (1986), sia in uno dinamico (Hughes Hallett 1987)<sup>16</sup>.

(13) Kenen, 1987, p. 33.

(14) McKinnon proponeva che Stati Uniti, Giappone e Germania coordinassero i tassi di crescita monetaria al fine di mantenere stabili i tassi di cambio. La proposta di “zone-obiettivo” comportava che i paesi definissero ampie bande entro cui i tassi di cambio potessero muoversi intorno a un livello di equilibrio, a ciò guidati dalla politica monetaria, mentre la politica fiscale avrebbe dovuto essere utilizzata per controllare la crescita della domanda nominale.

(15) Tale “filosofia” politica, presente in numerose dichiarazioni ufficiali, emerge con particolare chiarezza in quelle rese note in occasione dei Vertici economici.

(16) Sulla base dei calcoli effettuati da Oudiz e Sachs, per il periodo 1984-86 si sarebbe registrato in media un guadagno pari allo 0,2 per cento del Pnl per Stati Uniti e Germania e dello 0,7 per il Giappone. I guadagni sarebbero stati maggiori nel caso in cui avessero cooperato tutti i paesi dell'area Ocese o i principali paesi della Cee. Secondo Hughes Hallett, i guadagni sarebbero leggermente più elevati e distribuiti in modo asimmetrico, con una maggiore concentrazione in Europa.

Questo risultato generale è in evidente contrasto con la proposizione teorica secondo cui vi sarebbero consistenti guadagni dall'esercizio del coordinamento. Vi sono, tuttavia, elementi che giustificano un certo scetticismo su tali conclusioni "pessimistiche".

In primo luogo, le stime dipendono fortemente dal modo in cui i *policy makers* specificano le proprie funzioni del benessere. I guadagni si accrescono notevolmente se, ad esempio, anche i tassi di cambio o gli strumenti di politica economica sono inclusi tra gli argomenti rilevanti al pari della crescita, dell'inflazione e del saldo corrente, dal momento che la loro variazione comporta dei costi<sup>17</sup>. Ancora più importante è il fatto che le stime varino a seconda dei pesi attribuiti ai singoli obiettivi; poiché non è possibile misurare tali pesi, se non qualora le finalità dei *policy makers* fossero perfettamente note<sup>18</sup> i valori loro attribuiti risultano essere ampiamente soggettivi.

In secondo luogo, i guadagni sono misurati unicamente in termini di *performance* macroeconomica, mentre essi potrebbero estendersi anche al commercio e ad altri campi. La tesi della superiorità del coordinamento verrebbe rafforzata se, ad esempio, si riconoscesse che politiche commerciali e macroeconomiche non possono essere considerate separatamente, in quanto la possibilità di mantenere un sistema di scambi aperto dipende dall'esistenza di un ragionevole grado di cooperazione e di stabilità nei tassi di cambio. Le tendenze protezionistiche, ad esempio, si sarebbero rivelate molto più marcate nel mondo se gli Stati Uniti avessero seguito le indicazioni di Feldstein e consentito una caduta libera del dollaro.

Infine, il fatto che i guadagni siano modesti può dipendere dal basso livello di interdipendenza tra i partecipanti oppure dal numero ristretto di paesi che cooperano. Per quanto riguarda il primo aspetto, i modelli econometrici tendono a mostrare che gli effetti di *spillover* e le interazioni delle politiche economiche non sono particolarmente ampi<sup>19</sup>. Quando essi aumentano, i benefici del coordinamento possono rivelarsi maggiori. Ciò è particolarmente vero per l'area della Cee, il cui commercio è principalmente al proprio interno e in cui esiste un sistema monetario (Sme) che rappresenta una zona di stabilità valutaria a sostegno degli scambi intracomunitari. Analogamente, l'elevata interdipendenza tra Giappone e Stati Uniti consente ai due paesi di ottenere maggiori

(17) Si vedano Holtham e Hughes Hallett, 1987.

(18) La soluzione proposta da Oudiz e Sachs, 1984, per superare questo problema è stata criticata, in quanto tautologica, da Martinez Oliva, 1988. Essa consiste nel fare in modo che il modello "riveli le preferenze" dei governi, ossia i pesi della funzione del benessere.

(19) Sulle interazioni tra gli Stati Uniti e il resto dell'area Ocse, si veda, ad esempio, Fischer, 1987.

benefici da reciproci accordi e determina, pertanto, un più forte incentivo alla cooperazione.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, in teoria si dovrebbero ipotizzare scenari di cooperazione che coinvolgano un maggior numero di partecipanti, al di fuori del Gruppo dei Sette o degli stessi paesi industriali. Ciò porterebbe a considerare altri problemi relativi ai legami macroeconomici tra l'Ocse (il Nord) e i paesi sottosviluppati (il Sud) e alle politiche relative al commercio e al debito<sup>20</sup>. Riteniamo, tuttavia, che questo tipo di sviluppi potrebbe incontrare notevoli difficoltà di tipo istituzionale e operativo.

## **2. I problemi del coordinamento delle politiche economiche nel mondo reale: la dimensione tripolare e quella europea**

### *2.1. Introduzione*

In questo paragrafo l'oggetto dell'analisi muove dagli aspetti teorici ai principali problemi relativi al funzionamento del coordinamento nel mondo reale.

Il problema di maggiore interesse in tale contesto riguarda l'esistenza di un paese leader, cioè la questione dell'"egemonia". Le soluzioni prospettate dai modelli teorici del coordinamento dipendono largamente dalle ipotesi concernenti i pesi relativi dei paesi partecipanti<sup>21</sup>. Ad esempio, in un approccio di teoria dei giochi, se tutti i partecipanti hanno un uguale peso economico e, più in generale, non dispongono di un potere maggiore nei confronti dei propri partner, la soluzione rientra nella classe di modelli alla Cournot-Nash; quando esiste un paese egemone, la soluzione è invece di tipo Stackelberg. Poiché i due contesti analitici conducono a risultati differenti per quanto riguarda le politiche che i paesi devono seguire al fine di massimizzare congiuntamente le proprie funzioni del benessere, il parere che l'economista fornirà ai *policy makers* sarà fortemente condizionato dalla concezione che egli ha della struttura delle relazioni economiche internazionali<sup>22</sup>.

(20) Per un'analisi di questa letteratura, si vedano Vines e Muscatelli, 1988.

(21) Tale aspetto viene esaminato nel presente lavoro in termini quasi statici, in quanto non viene considerata la nota questione della "stabilità egemonica" di un determinato regime. L'approccio utilizzato è coerente con schemi di teoria dei giochi eminentemente statici.

(22) Il problema delle asimmetrie che possono caratterizzare il gioco del coordinamento delle politiche economiche è stato esaminato dettagliatamente, in un contesto più ampio, da Basevi e Giavazzi, 1986.

## 2.2. *L'egemonia e il problema di un attore non unitario*

Nell'analisi del coordinamento delle politiche economiche si fa spesso ricorso a una semplificazione nel descrivere il mondo industrializzato, considerandolo come un'entità tripolare costituita da Stati Uniti, Giappone ed Europa.

L'Europa, tuttavia, non è un "attore unitario"; essa, infatti, si compone di numerosi paesi, organizzati in gruppi (Cee, Efta, Sme) che presentano modi e livelli differenti di organizzazione interna. Sotto questo aspetto, più avanzata è l'area degli Accordi europei di cambio (Aec) dello Sme essendo essa l'unica dotata di una ben definita organizzazione monetaria. Neanche i quattro paesi europei che partecipano all'esercizio di coordinamento nell'ambito del G-7 possono essere considerati come un unico blocco. Si possono individuare almeno due attori distinti: da una parte il Regno Unito e dall'altra i tre principali paesi degli Aec (Germania, Francia e Italia). Nei paragrafi 2.4 e 2.5 si discute se i paesi degli Aec possono essere considerati come un attore unitario.

Il problema dell'"egemonia" assume in questo contesto una rilevanza particolare. Se prevale una situazione di assenza di egemonia, in cui i paesi interagiscono come agenti oligopolistici, con obiettivi e preferenze nazionali differenti, l'esistenza di un numero elevato di attori può ridurre notevolmente le possibilità di pervenire a date soluzioni teoriche e, soprattutto, di concludere accordi in materia di coordinamento delle politiche economiche nel mondo reale<sup>23</sup>.

Inoltre, anche quando i paesi partecipanti al coordinamento sono in numero limitato, l'esistenza di un "attore non unitario" è problematica, specialmente se le relazioni che intercorrono tra i paesi in questione non consentono di individuare un paese in posizione preminente. Quando invece vi è un paese leader, quanto più grande è il numero degli altri paesi, tanto più è probabile che essi siano piccoli rispetto al paese egemone; pertanto essi non possono perseguire obiettivi indipendenti, ma devono seguire le azioni del paese leader.

Più compiutamente, il problema è quello della produzione del bene pubblico costituito dalla stabilità monetaria. Tale problematica, che è stata oggetto di un'ampia trattazione in letteratura, è stata illustrata con grande chiarezza da Padoan (1986). Egli afferma che l'efficienza della produzione di beni pubblici da parte di un gruppo di paesi "è inversamente correlata al numero degli appartenenti al gruppo, in quanto

(23) Le condizioni che consentono il coordinamento delle politiche economiche in una situazione caratterizzata da assenza di egemonia sono state ampiamente esaminate da Axelrod e Keohane, 1986.

aumenta la propensione ad assumere comportamenti da *free rider*". Tuttavia, "se uno dei paesi del gruppo è notevolmente più grande degli altri, il bene pubblico potrà essere prodotto, sebbene in quantità inferiori a quelle ottimali" (p. 2). Inoltre, quando l'area è organizzata sulla base di un accordo monetario che comporta regole chiaramente definite, si riduce notevolmente la possibilità di comportamenti da *free rider*.

Su questo argomento vi è vasta letteratura; il presente lavoro non intende fornirne una rassegna completa, ma si limita a presentare il nostro punto di vista, senza pretendere di apportare un contributo innovativo sotto tutti gli aspetti.

### 2.3. *Esiste ancora un paese egemone?*

È opinione largamente condivisa che, dopo il crollo del sistema di Bretton Woods nel 1971, non esista più un paese egemone nell'economia mondiale. Da allora, l'assenza di egemonia e le rivalità nel perseguirla hanno reso impossibile il ripristino di un sistema di regole e di obblighi attraverso cui organizzare le relazioni economiche internazionali.

Pur riconoscendo in tali considerazioni indubbi elementi di verità, è necessario chiarirne la rilevanza definendo meglio il concetto di egemonia. Ciò richiede a sua volta che siano individuati criteri specifici per descrivere le principali caratteristiche del paese egemone. Rispetto ai diversi approcci proposti dalla letteratura (Strange 1982; Keohane 1984; Padoan-Schioppa e Papadia 1984; Padoan 1986) abbiamo adottato un criterio che si avvicina maggiormente a quello proposto dall'ultimo autore menzionato, in quanto, al fine di definire il "grado di potere" di un paese nell'economia internazionale, intendiamo considerare variabili sia finanziarie sia reali<sup>24</sup>.

La questione, tuttora certamente controversa, che intendiamo affrontare qui è quella del potere egemonico degli Stati Uniti. È chiaro che non si intende discutere della potenza militare, dove gli Stati Uniti detengono una posizione di preminenza tra le democrazie occidentali. Restringendo l'analisi agli aspetti economici, si nota che, se si prendono in considerazione le variabili reali, quali il Pnl o la quota degli scambi internazionali, il peso relativo dell'economia statunitense rispetto a quelle degli altri principali paesi industriali si è progressivamente ridotto negli ultimi due o tre decenni. Nel 1987 il Pnl del Giappone, a prezzi e cambi correnti, era pari a poco più della metà di quello degli Stati Uniti,

(24) Sulla rilevanza degli aspetti sia commerciali sia finanziari nella determinazione del ruolo di un paese nel sistema monetario internazionale, si veda, ad esempio, Krugman, 1984.

mentre il Pnl totale dei quattro principali paesi della Cee corrispondeva all'incirca ai tre quarti di quello statunitense. Nel 1960 i valori corrispondenti erano pari, rispettivamente, a meno di un decimo e a meno della metà<sup>25</sup>.

Nel caso in cui si considerino le variabili finanziarie, invece, i risultati sono molto diversi. Infatti, il dollaro occupa ancora una posizione dominante: è la principale valuta di riserva (circa il 70 per cento delle riserve lorde in valute convertibili detenute dai paesi del G-10 e dalla Svizzera sono denominate in dollari) nonché la moneta di denominazione e regolamento maggiormente adoperata nel commercio internazionale; inoltre, i prezzi delle materie prime e del petrolio sono espressi in dollari. Infine, un aspetto molto importante dal nostro punto di vista è dato dal fatto che una parte molto consistente delle attività finanziarie internazionali detenute da privati è ancora denominata in dollari; il mercato del dollaro, infatti, presenta la maggiore ampiezza, liquidità e diversificazione.

Nel pesare i due criteri, è opportuno sottolineare che lo sviluppo di ampi e sofisticati mercati finanziari nazionali e internazionali rappresenta senza dubbio la più importante trasformazione registrata nell'economia mondiale negli ultimi quindici anni. Inoltre, il rafforzamento delle interrelazioni economiche tra i paesi industriali verificatosi negli ultimi venti anni ha assunto sempre di più i caratteri di integrazione finanziaria. Pertanto, considerando congiuntamente variabili reali e finanziarie, si perviene alla conclusione che gli Stati Uniti occupano ancora una posizione dominante nel sistema monetario internazionale (Strange 1982; Gomel 1990).

L'esperienza dell'ultimo decennio rafforza ulteriormente la tesi del ruolo speciale degli Stati Uniti nel sistema monetario internazionale. Questo paese, infatti, è stato l'unico in grado di perseguire per lungo periodo i propri obiettivi senza dover tener conto delle politiche adottate dagli altri. Gli Stati Uniti, ad esempio, furono in grado, già nell'emendamento del 1976 agli Statuti del Fmi, di sostituire il principio della cooperazione internazionale con quello del "mantenere la propria casa in ordine" (si veda il par. 1 e Saccomanni 1988). Naturalmente, poiché nella prima metà degli anni ottanta il peso dell'economia statunitense non era molto maggiore di quello degli altri principali paesi industriali e, inoltre, essa era divenuta molto più aperta, anche per gli Stati Uniti le conseguenze esterne di questo atteggiamento insulare acquisirono im-

(25) Tali indicazioni sono confermate anche nel caso in cui si utilizzino i dati relativi al commercio. Le quote degli Stati Uniti, del Giappone e dei quattro principali paesi della Cee nelle esportazioni di beni e servizi nell'area Ocse erano, rispettivamente, del 24, 4,3 e 39 per cento nel 1960 e del 15,5, 12,4 e 39 per cento nel 1987.

portanza notevole. Esse si manifestarono in modo evidente nell'accumulazione di enormi disavanzi delle partite correnti. Malgrado ciò, gli Stati Uniti sono stati in grado di sostenere a lungo tale situazione, soprattutto grazie alla possibilità di finanziare il disavanzo esterno con l'emissione di passività nella propria valuta e, più recentemente, di indurre gli altri paesi a cooperare per correggere tale squilibrio.

L'accumulazione di debito estero da parte di un paese che emette la valuta di riserva non ha precedenti storici (Gomel 1990). Gli Stati Uniti hanno potuto finanziare l'accumulazione di ricchezza reale dal resto del mondo con passività denominate nella propria valuta in una fase di forte deprezzamento del dollaro. Pertanto, i non residenti hanno subito perdite in conto capitale sulle proprie attività in dollari non compensate dal livello più elevato dei tassi d'interesse statunitensi rispetto a quelli degli altri paesi. Nonostante ciò, gli investitori stranieri non hanno modificato in misura significativa la composizione valutaria dei propri portafogli, principalmente a causa della maggiore efficienza del mercato finanziario del dollaro. Si potrebbe dire che gli Stati Uniti abbiano accresciuto il proprio potere di signoraggio sull'economia mondiale<sup>26</sup>.

Infine, come dimostra la più recente esperienza del coordinamento delle politiche economiche (si veda il par. 3.3), gli Stati Uniti sono l'unico paese in grado di decidere di non partecipare al coordinamento nel caso in cui, sulla base di considerazioni interne, reputino più opportuno non cooperare. Gli altri paesi sono condizionati in misura molto maggiore dai fattori esterni e, considerati individualmente, non sono in grado di perseguire a lungo politiche indipendenti né di orientare l'esercizio di coordinamento verso obiettivi eminentemente nazionali.

Tutto sommato, la nostra analisi ci conduce a respingere la tesi secondo cui nel sistema monetario internazionale non esiste un paese egemone<sup>27</sup>: tale sistema, infatti, è chiaramente asimmetrico con un paese che costituisce il giocatore più importante. A dire il vero, il paese egemone (cioè gli Stati Uniti) non è in grado di trasformare il proprio ruolo centrale in una vera e propria leadership, né è interessato a farlo. Di conseguenza, l'attuale sistema differisce sia da quello che nei modelli teorici è definito da uno schema alla Stackelberg, sia da quello che può essere descritto da un gioco alla Cournot-Nash. Pertanto, i risultati, peraltro non definitivi, che gli economisti possono ricavare da sofisticati

(26) Nel lungo periodo, tali sviluppi potrebbero costituire un elemento di debolezza, dato il deterioramento incombente della qualità della valuta di riserva. (Minsky 1979).

(27) Nel commercio internazionale, che rappresenta l'altra importante dimensione della cooperazione, gli Stati Uniti non possono essere considerati come il paese egemone. In quest'ambito, infatti, vi è un gran numero di paesi di peso equivalente, inclusi i paesi sottosviluppati. Ciononostante, la situazione attuale non differisce di molto da quella del periodo successivo alla seconda guerra mondiale in cui fu istituito il Gatt.

modelli di coordinamento vanno applicati con grande cautela al mondo reale. Benché questa sia una condizione generalmente valida per tutti i modelli teorici utilizzati nelle scienze sociali, nel caso in questione il divario tra una struttura teorica necessariamente semplificata e i fenomeni altamente complessi del mondo reale è particolarmente ampio. Ciò spiega in parte perché nell'effettivo svolgersi del coordinamento spesso fattori squisitamente politici prevalgono su considerazioni di carattere tecnico.

#### *2.4. L'Europa costituisce un attore unitario?*

Prendiamo ora in considerazione il tema centrale del lavoro: la Cee come attore non unitario. Ancora una volta, sebbene ad un livello di coordinamento regionale, il primo problema da esaminare è quello dell'egemonia. In questo paragrafo e nel successivo sosteniamo che: a) la Germania ha rappresentato finora il paese leader riconosciuto nello Sme; b) l'egemonia tedesca è dovuta più a fattori contingenti che alla maggiore potenza economica (nonché politica); c) nell'ambito dello Sme è in atto una trasformazione che potrebbe condurre ad una maggiore simmetria nell'organizzazione interna.

Utilizzando gli stessi criteri adottati nel paragrafo 2.3, si perviene alle seguenti conclusioni: in termini di Pnl la Germania non ha un peso molto superiore a quello degli altri tre maggiori paesi della Cee, mentre la sua importanza negli scambi internazionali è molto più rilevante<sup>28</sup>.

Diversamente dal dollaro nel sistema monetario internazionale, tuttavia, il marco tedesco non occupa una posizione centrale nell'ambito della Cee. Allo stato attuale, il dollaro rappresenta ancora la valuta dominante nella Comunità, soprattutto per quanto riguarda il commercio, mentre in prospettiva l'Ecu sembra avere maggiori possibilità di divenire la valuta europea. Ciò nonostante, il marco è diventato la valuta sempre più utilizzata per gli interventi nell'area degli Accordi europei di cambio, senza che vi sia stata alcuna azione esplicita in questo senso da parte della Bundesbank (si veda, ad esempio, Mastropasqua, Micossi e Rinaldi, 1988). Il marco è indubbiamente l'unica valuta aderente agli Aec che abbia un ruolo internazionale. Peraltro, le valute degli Aec sono collegate al resto del sistema monetario internazionale via il rapporto dollaro/marco. Ciò ha indotto numerosi autori (Basevi, Calzolari e Colombo 1983; Micossi e Padoa-Schioppa 1984; Kaufman 1985) a defini-

(28) Nel 1987, in Germania il Pnl superava quello del secondo paese più grande della Cee (la Francia) di circa il 25 per cento, mentre le esportazioni di beni e servizi erano superiori del 75 per cento.

re l'organizzazione degli Aec come una "piramide valutaria". In cima ad essa si colloca il tasso di cambio dollaro/marco, che rappresenta il principale tramite attraverso cui gli impulsi esterni vengono trasmessi alle valute europee. Procedendo dall'alto verso il basso della piramide, vi sono le altre valute che, con il marco, costituiscono tradizionalmente il nucleo centrale degli Aec: il fiorino olandese, la corona danese e il franco belga<sup>29</sup>.

Le banche centrali dei rispettivi paesi si sono sempre mosse seguendo le decisioni della Bundesbank. Alla base della piramide si collocano le valute di quei paesi che hanno conservato un'ampia autonomia nella politica monetaria, ma con maggiore instabilità: il franco francese e la lira.

Se il primato monetario della Germania è indubbio, data la migliore reputazione di cui gode la Bundesbank nel perseguimento della stabilità monetaria, vi sono altre aree rilevanti all'interno della Cee in cui il suo ruolo è meno importante<sup>30</sup>. Ad esempio, altri paesi sono in grado di contrastare l'egemonia tedesca nel campo della politica agricola. Inoltre, Londra è un centro finanziario molto più sviluppato di Francoforte. Infine, benché questo lavoro non prenda in considerazione questo aspetto, nel campo della difesa la Germania non gode di alcuna posizione di preminenza.

In ultima analisi, un giudizio su questo argomento è fortemente condizionato dal modo in cui si guarda alla natura e al funzionamento dello Sme nei suoi dieci anni di esistenza.

Riteniamo che esistano ancora delle divergenze di opinione in merito alla natura degli Aec nell'ambito dello Sme. Formalmente essi non rappresentano che un accordo mirante alla stabilizzazione dei tassi di cambio bilaterali nominali dei paesi membri. Sotto questo aspetto, il loro successo è innegabile<sup>31</sup>. L'accordo non prevede alcuna regola o obbligo che disciplini l'azione dei paesi in vista del perseguimento di tale obiettivo; non vi è alcuna indicazione, cioè, degli strumenti da utilizzare e delle modalità relative al loro coordinamento. Sicuramente nessun paese intese rinunciare, in occasione dell'adesione agli Aec, alla propria indipendenza nella conduzione della politica monetaria. Furono previsti appositi meccanismi atti a garantire un certo grado di autonomia, quali il controllo sui capitali, sia in Francia, sia in Italia, e la banda larga di

(29) A questo proposito è opportuno ricordare che le autorità belghe mantengono da lungo tempo un doppio sistema di tassi di cambio, dove solo il tasso utilizzato nelle transazioni commerciali è soggetto agli obblighi degli Aec.

(30) Sulla natura specifica dell'egemonia tedesca nell'ambito degli Aec, si veda Tsoukalis, 1988.

(31) Su questo aspetto si veda Masera, 1987, in particolare IV cap., e Ungerer, 1986.

fluttuazione della lira. Inoltre, non vi era alcuna regola implicita che imponesse l'adozione di una politica del "cambio forte" da parte dei paesi con elevata inflazione.

In questa situazione, ciò che ha effettivamente subordinato le politiche monetarie degli altri paesi a quella della Germania, dando luogo alla caratteristica gerarchia del sistema, era l'obiettivo ampiamente condiviso della riduzione dell'inflazione e la convinzione comune che la Bundesbank godesse in questo campo di un vantaggio comparato.

Strumenti, come l'indicatore di divergenza, previsti in origine per garantire un funzionamento più simmetrico del sistema, non sono stati mai utilizzati effettivamente e hanno perso via via la loro importanza. Più in generale, gli altri membri accolsero, non senza difficoltà, l'idea tedesca secondo la quale la convergenza sul fronte dell'inflazione doveva avere come punto di riferimento la *performance* migliore; in altre parole, l'obiettivo doveva essere il tasso d'inflazione più basso dei paesi membri, anziché il valore medio.

Di fatto, gli Aec dello Sme hanno finito per costituire un'organizzazione monetaria caratterizzata dalla posizione centrale della Bundesbank, benché ciò non fosse previsto nella sua architettura originaria e nonostante l'assenza di qualsiasi azione da parte della Germania volta, attraverso il suo effettivo potere egemonico, a costringere gli altri paesi ad accettarne la superiorità. Ciò nonostante, la Germania ha finito per ricoprire il ruolo di "paese ennesimo", fissando, attraverso il vincolo del tasso di cambio, la politica monetaria dell'intera area, in quanto gli altri paesi ritennero opportuno che il bene pubblico della stabilità monetaria fosse prodotto dalla banca centrale tedesca. In ogni caso, è opinione largamente condivisa dalle autorità che lo Sme abbia contribuito a ridurre l'inflazione<sup>32</sup>.

Oltre a svolgere la funzione di "ancora monetaria" del sistema, la Bundesbank ha avuto un ruolo dominante nel regolare la posizione verso il dollaro dei tassi di cambio dello Sme<sup>33</sup>. In definitiva, la leader-

(32) In particolare, per quanto riguarda la Francia, vi è un'evidente connessione tra l'adesione agli Aec e il passaggio, avvenuto nel 1983, da una politica economica di sostegno alla crescita a una politica anti-inflazionistica; in Italia si è utilizzato il vincolo del tasso di cambio per inasprire la politica monetaria e, infine, per favorire l'acquisizione da parte della banca centrale di un maggior grado di autonomia. Istituzionalmente ciò fu sancito dal cosiddetto "divorzio" avvenuto nel 1981 tra la Banca d'Italia e il Ministero del Tesoro, in virtù del quale la prima era sollevata dall'obbligo (implicito) di acquistare tutti i Buoni del Tesoro non collocati sul mercato.

(33) Ci si è chiesti quali siano stati i vantaggi che la Germania ha ricavato dall'adesione allo Sme. Noi riteniamo che sia gli studi teorici (Melitz 1988) sia quelli empirici (Vona e Bini Smaghi 1988) dimostrino che i vantaggi per la Germania vadano visti in termini di crescita economica. Di fatto la minore crescita della domanda interna della Germania rispetto agli altri paesi aderenti agli Aec è stata ampiamente compensata dagli avanzi commerciali conseguiti nell'area.

ship monetaria tedesca si è basata in egual misura su attributi specifici del paese (il ruolo di valuta internazionale del marco, la reputazione della Bundesbank) e sul consenso degli altri paesi membri circa la priorità dell'obiettivo di riduzione dell'inflazione<sup>34</sup>. Nel terzo paragrafo si tenterà di accertare se questa organizzazione monetaria si è dimostrata idonea all'esercizio del coordinamento a partire dalla sua ripresa nel 1985.

## *2.5. L'organizzazione monetaria dell'Europa in transizione*

La leadership tedesca è quindi il risultato di una situazione contingente che potrebbe non necessariamente prolungarsi. In primo luogo, i differenziali d'inflazione tra i paesi degli Aec si sono considerevolmente ridotti. Attualmente, l'andamento dei costi è persino più contenuto in Francia, e i prezzi seguono ritmi di aumento appena superiori a quelli registrati in Germania. In secondo luogo, l'abolizione della maggior parte dei controlli sui capitali in Francia e in Italia ha determinato una situazione in cui anche il paese che occupa una posizione centrale all'interno del sistema risente degli effetti di politiche monetarie temporaneamente divergenti.

La leadership tedesca è sempre più messa in discussione<sup>35</sup> e allo stato attuale si fonda essenzialmente sul ruolo di valuta internazionale del marco nonché sulla forte competitività dell'industria tedesca, che si riflette nell'ampio e persistente attivo delle partite correnti. Queste due condizioni non sono sufficienti a garantire il mantenimento della superiorità tedesca, considerato anche che questo paese non occupa una posizione dominante in altri importanti campi di attività della Cee e che il dollaro conserva un ruolo preminente nel sistema monetario internazionale. Inoltre, il peso eccessivo che il commercio intracomunitario riveste nel generare l'avanzo commerciale complessivo della Germania è diventato un ostacolo all'esercizio di coordinamento nella Cee (De Cecco 1988)<sup>36</sup>.

Poiché gli eventi appena descritti tendono a ridurre il potere economico della Germania nei confronti degli altri paesi aderenti agli Aec, il

(34) Sulle origini della superiorità tedesca in campo monetario, si vedano Thygesen e Gros, 1987.

(35) Ciò si è in parte riflesso nell'istituzione del Consiglio economico e finanziario franco-tedesco, che si è riunito per la prima volta nel gennaio del 1988. Nella misura in cui tale evento potrà dar vita a una sorta di "Direttorio" di questi due paesi sugli altri membri degli Aec, ciò potrebbe ostacolare più che favorire una più intensa cooperazione nell'ambito del sistema.

(36) Sotto questo aspetto è particolarmente evidente la differenza tra la Germania, da un lato e il Regno Unito e gli Stati Uniti, dall'altro, rispettivamente paesi leader nel sistema aureo e in quello di Bretton Woods.

sistema sta gradualmente perdendo la sua configurazione piramidale. L'intera area si sta evolvendo verso una situazione in cui prevalgono interazioni di tipo oligopolistico piuttosto che rapporti basati sull'esistenza di un paese egemone. In questo nuovo contesto, da parte dell'economista si sottolinea l'esigenza di un rafforzamento del coordinamento. Vi sono tuttavia numerosi ostacoli che si oppongono al raggiungimento di questo obiettivo.

In primo luogo, non è affatto sicuro che i paesi membri continueranno a considerare il mantenimento o il perseguimento di un basso tasso di inflazione come obiettivo prioritario; tende a diventare più importante, infatti, il problema della crescita e ciò si accentuerà quando anche Spagna e Portogallo aderiranno agli Aec. Peraltro tra i paesi della Cee esistono forti differenze nella propensione e nelle potenzialità di crescita.

In secondo luogo, vi è il problema dei crescenti squilibri commerciali nell'area, che è reso ancora più serio dalla marcata perdita di competitività dei paesi europei, provocata dalla forte flessione del dollaro negli ultimi anni<sup>37</sup>. Nel 1988 l'attivo della Germania nei confronti degli altri paesi aderenti agli Aec era pari a circa trenta miliardi di dollari, mentre i disavanzi di Francia e Italia si attestavano rispettivamente sui 18 e 10 miliardi di dollari<sup>38</sup>. Poiché il disavanzo corrente complessivo di questi due paesi non è tale da richiedere correzioni delle politiche economiche, mentre l'attivo tedesco per il periodo compreso tra il 1986 e il 1990 sarà in media pari al 4 per cento del Pnl per anno, aumentano le pressioni affinché questo paese intraprenda azioni volte a ridurre il proprio avanzo<sup>39</sup>. A queste si aggiungono quelle esercitate sulla Germania da paesi non aderenti agli Aec, in particolare dagli Stati Uniti. Fino ad ora le autorità tedesche si sono opposte a misure dirette a sostenere la crescita della domanda interna, pur essendo consapevoli della necessità di un apprezzamento del marco nello Sme<sup>40</sup>.

(37) Su questo argomento si veda Vona e Bini Smaghi, 1988.

(38) Nel 1979, anno di istituzione dello Sme, i saldi commerciali di questi tre paesi nei confronti degli altri paesi partecipanti agli Aec, erano rispettivamente pari a 5,7, -7 e -0,9 miliardi di dollari.

(39) La genesi dell'attivo commerciale tedesco nell'area degli Aec va ricercata nel basso tasso di crescita della domanda interna. Si veda Bini Smaghi e Vona, 1989.

(40) Vogliamo brevemente ricordare che la spiegazione abitualmente fornita per giustificare il modesto tasso di crescita della Germania, cioè l'insufficienza di manodopera, appare poco plausibile in una situazione di mobilità dei fattori, che rappresenta una delle caratteristiche del Mercato unico europeo, e inoltre non fornisce una risposta al problema in questione. È, infatti, possibile conseguire un dato tasso di crescita del Pnl via diverse combinazioni di sviluppo della domanda interna e di apporto dell'estero. In altre parole, il problema è dato dal modello di crescita dell'economia tedesca che è di tipo *export-led* e che riflette specularmente l'eccesso strutturale del risparmio sull'investimento.

Un altro ostacolo è costituito dalla riluttanza a coordinare altre politiche, in particolare quelle fiscali. In quasi tutti i paesi della Cee negli ultimi cinque anni si è avuto un processo di “consolidamento fiscale”<sup>41</sup>. Pertanto, la politica fiscale non costituisce più uno degli strumenti dell’esercizio di coordinamento dato che il convergere dei paesi su modesti livelli del disavanzo pubblico è diventato un obiettivo di per sé. Poiché le politiche monetarie dei paesi aderenti agli Aec, in un contesto di elevata mobilità dei capitali, sono sempre più orientate al mantenimento di tassi di cambio quasi fissi nei confronti del marco, esse hanno di fatto abdicato a una funzione di stabilizzazione del ciclo economico nel caso di disturbi di tipo reale. Di conseguenza, molti dei paesi aderenti agli Aec potrebbero incontrare crescenti difficoltà di controllo del ciclo, a meno che essi non riescano a recuperare più ampi margini di manovra sul fronte fiscale<sup>42</sup>.

Inoltre, vi è ancora una certa resistenza da parte della Germania a rinunciare al proprio potere egemonico nella determinazione del tasso di cambio marco/dollaro e ad aderire ad una politica comune nei confronti del dollaro, auspicata dalla maggior parte dei paesi aderenti agli Aec.

Infine, il Regno Unito non partecipa agli Aec e, più in generale, ai tentativi di coordinare le politiche macroeconomiche in Europa. L’importanza del polo europeo nel coordinamento complessivo risulta pertanto ridotta, specialmente se si considerano il ruolo tuttora rilevante della sterlina nel sistema monetario internazionale nonché l’importanza di Londra come uno dei principali centri finanziari.

I problemi descritti sopra e le trasformazioni in atto richiederanno probabilmente profondi cambiamenti nell’assetto attuale dello Sme. Il rapporto Delors sull’Unione economica e monetaria europea fornisce un’analisi esauriente dei problemi e precise indicazioni in materia.

In conclusione, il coordinamento è stato circoscritto alla politica monetaria. In questo campo il fatto che gli Stati Uniti conservino una

(41) Il saldo del settore pubblico in Germania nel periodo 1984-1988 si è situato tra il -1,1 e il -2 per cento del Pnl. Nello stesso periodo in Francia esso si è dimezzato, mentre nel Regno Unito è passato da un disavanzo pari al 4 per cento nel 1984 a un attivo nel 1988. In Italia il saldo è stato negativo per valori molto superiori alla media comunitaria; tra il 1985 e il 1988, tuttavia, esso è diminuito di quasi due punti percentuali del Pil. Il Belgio e la Danimarca e, in misura minore, l’Olanda hanno compiuto notevoli progressi nell’azione di “consolidamento fiscale”. Per una critica a tale strategia si veda Katseli, 1988.

(42) Sotto questo aspetto, con il prevalere nel corso degli anni ottanta dell’idea del “consolidamento fiscale”, la Cee si è allineata con il resto del mondo industriale. L’attivismo fiscale è stato progressivamente abbandonato facendosi via via più forte la convinzione che non vi fosse alcun *trade-off* tra crescita e inflazione, nemmeno nel breve periodo; allo stesso tempo è prevalso sempre più tra i *policy makers* di molti paesi l’obiettivo di ridurre il peso del settore pubblico nell’economia. Di conseguenza, ci si è mossi verso il perseguimento del pareggio di bilancio e di una riduzione graduale dell’imposizione e della spesa.

posizione dominante ha senza dubbio favorito tale processo; come suggerisce Keohane (1984), la presenza di un paese egemone può contribuire a comportamenti cooperativi. Nell'esercizio di coordinamento l'Europa è stata senza dubbio un attore non unitario, ma la struttura piramidale dell'organizzazione monetaria nell'ambito degli Aec sembra aver facilitato il processo, anche se ciò ha comportato dei costi in termini di instabilità dei tassi di cambio (si veda il terzo paragrafo). Pertanto, un'area in cui anche i maggiori paesi sono piccoli rispetto alle due grandi economie extra-europee ha colto l'occasione per svolgere un ruolo di primo piano nel processo di coordinamento. È probabile che sia l'area degli Aec sia la comunità internazionale nel suo complesso abbiano tratto dei vantaggi da questa situazione.

### **3. L'attuazione del coordinamento tripolare delle politiche economiche nel Gruppo dei Sette: una valutazione**

#### *3.1. Introduzione*

In questa parte si cercherà di valutare l'efficacia dell'esercizio di coordinamento attuato dal G-7, considerando sia i risultati immediati, sia le implicazioni per il funzionamento del sistema monetario internazionale. Particolare attenzione è posta sull'interazione tra i paesi della Cee e il resto del G-7 che l'esercizio di cooperazione comporta. L'analisi non pretende di essere di tipo empirico, ma tiene conto delle reazioni dei mercati monetari e finanziari rispetto alla strategia di coordinamento.

L'esercizio di coordinamento effettuato in sede G-7 è stato da più parti criticato e qualificato con definizioni che vanno da "inutile" a "controproducente". Prima di dare una valutazione dei risultati conseguiti, è necessario descrivere brevemente le sue caratteristiche. Si possono distinguere tre fasi:

- a) una prima fase, dal febbraio 1985 al febbraio 1987, caratterizzata dalla necessità di correggere la sopravvalutazione del dollaro statunitense;
- b) la seconda fase è caratterizzata dal tentativo di arrestare la caduta del dollaro; essa ha inizio nel febbraio 1987, con l'Accordo del Louvre, e termina nel giugno 1988, con il Summit di Toronto;
- c) la terza fase, che va dalla metà del 1988 a oggi (fine ottobre 1989), è caratterizzata da una situazione di incertezza dovuta al rallentamento del processo di aggiustamento esterno e dai tentativi di arrestare la tendenza al rialzo del dollaro.

L'obiettivo principale della strategia del G-7 era quello di ridurre gli

squilibri dei pagamenti esistenti tra i tre poli del mondo industriale (tabella 1), senza mettere in pericolo la crescita non inflazionistica e ostacolando il protezionismo.

In ciascuna delle tre fasi gli interventi sui mercati valutari hanno svolto un ruolo importante, anche se strumenti diversi di politica economica sono stati adottati in varie combinazioni. Nella fase 1 erano previste importanti variazioni del tasso di cambio, da realizzarsi principalmente attraverso interventi coordinati sul mercato dei cambi. Nella fase 2, il ricorso agli interventi era finalizzato a stabilizzare i tassi di cambio sui livelli allora correnti, mentre l'aggiustamento esterno sarebbe stato ottenuto tramite i differenziali della domanda interna derivanti da variazioni nella politica fiscale: l'obiettivo prefissato era un tasso di crescita della domanda interna più basso del prodotto interno negli Stati Uniti e superiore in Giappone e in Europa. Nella fase 3 le politiche macroeconomiche sono state mirate agli obiettivi interni, come il consolidamento fiscale e il controllo dell'inflazione; l'aggiustamento esterno è stato affidato alle "politiche strutturali"<sup>43</sup> e agli effetti ritardati delle precedenti variazioni dei tassi di cambio. Verso la fine di questa fase, gli interventi sul mercato dei cambi hanno di nuovo acquisito importanza primaria nel complesso della strategia seguita.

### *3.2. Il coordinamento nella fase 1 (febbraio 1985-febbraio 1987)*

Nella fase 1 si ebbe un sostanziale deprezzamento del dollaro nei confronti delle maggiori valute, come previsto dalla strategia di coordinamento (fig. 1). I critici di questa strategia, tuttavia, sostennero che le autorità monetarie avevano sfruttato un'autonoma inversione di tendenza del mercato rispetto al dollaro, prendendosi poi il merito di aver frenato la sopravvalutazione del dollaro. Tali critiche si basavano sulla convinzione che gli interventi sul mercato dei cambi, soprattutto in presenza di una sterilizzazione dei loro effetti interni, non hanno risultati duraturi e non possono prevalere sulle forze di mercato. Questa convinzione, derivante da analisi teoriche ed empiriche<sup>44</sup> era alla base dell'atteggiamento di "benevola indifferenza" assunto dall'Amministrazione Reagan nel periodo 1981-84 nei confronti del tasso di cambio e della bilancia dei pagamenti. In realtà, queste conclusioni hanno trovato

(43) Alla base dell'utilizzo delle politiche strutturali sta la convinzione che l'eliminazione di tutti gli ostacoli alla competizione permetta a fattori microeconomici di influenzare significativamente gli andamenti macroeconomici (cfr. Ocse, 1987 e 1988). Si noti che la questione se le politiche strutturali siano un sostituto adeguato di quelle fiscali è lungi dall'essere stata risolta nella letteratura, sia da un punto di vista empirico, sia teorico.

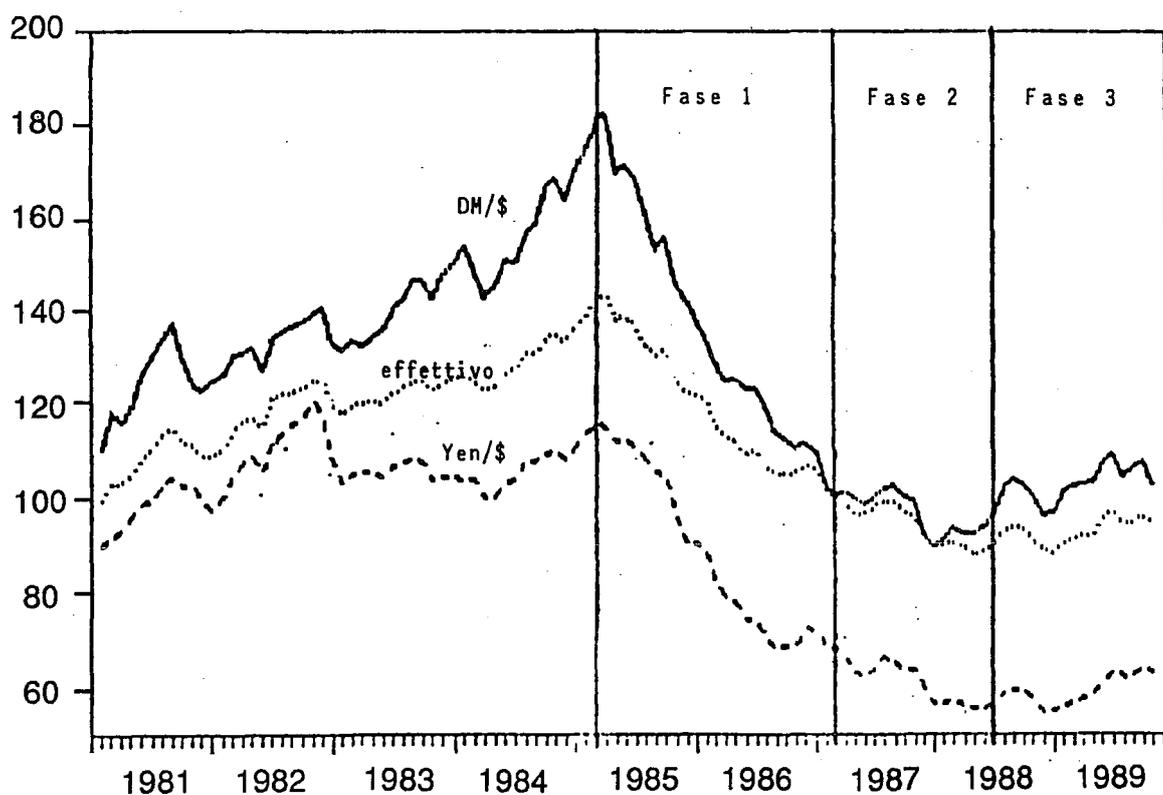
(44) Si veda, ad esempio, Henderson e Sampson, 1983.

Tab. 1 - Bilancia dei pagamenti corrente dei paesi membri del G-7 (inclusi trasferimenti ufficiali) (miliardi di dollari)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Canada	2,3	2,5	2,1	1,5	-7,6	-7,1	-8,4	-15,8	-16,5
Stati Uniti	-7,0	-44,3	-104,2	-112,7	-133,3	-143,7	-126,5	-125,1	-138,7
Giappone	6,9	20,8	35,0	49,2	85,8	87,0	79,6	72,0	89,7
Francia	-12,1	-4,7	-0,8	-0,3	3,0	-4,1	-4,3	-5,5	-4,9
Germania	5,1	5,3	9,9	16,6	39,4	45,2	48,6	53,4	56,8
Italia	-6,2	1,5	-2,5	-3,7	2,6	-1,5	-5,2	-8,1	-10,2
Regno Unito	8,2	5,9	2,8	4,3	0,2	-6,0	-26,0	-30,6	-26,7

Fonti: Fmi, World Economic Outlook, ottobre 1989.

conferma solo nel caso in cui un solo paese intervenga per modificare il tasso di cambio della propria valuta. Al contrario, ben poco è stato fatto per calcolare l'efficacia degli interventi coordinati, benché in un ampio studio condotto da esperti del G-7 nel 1983<sup>45</sup> si accenni alla possibilità che un intervento coordinato possa essere più efficace rispetto a quello effettuato da un singolo paese.



Fonte: Banca d'Italia

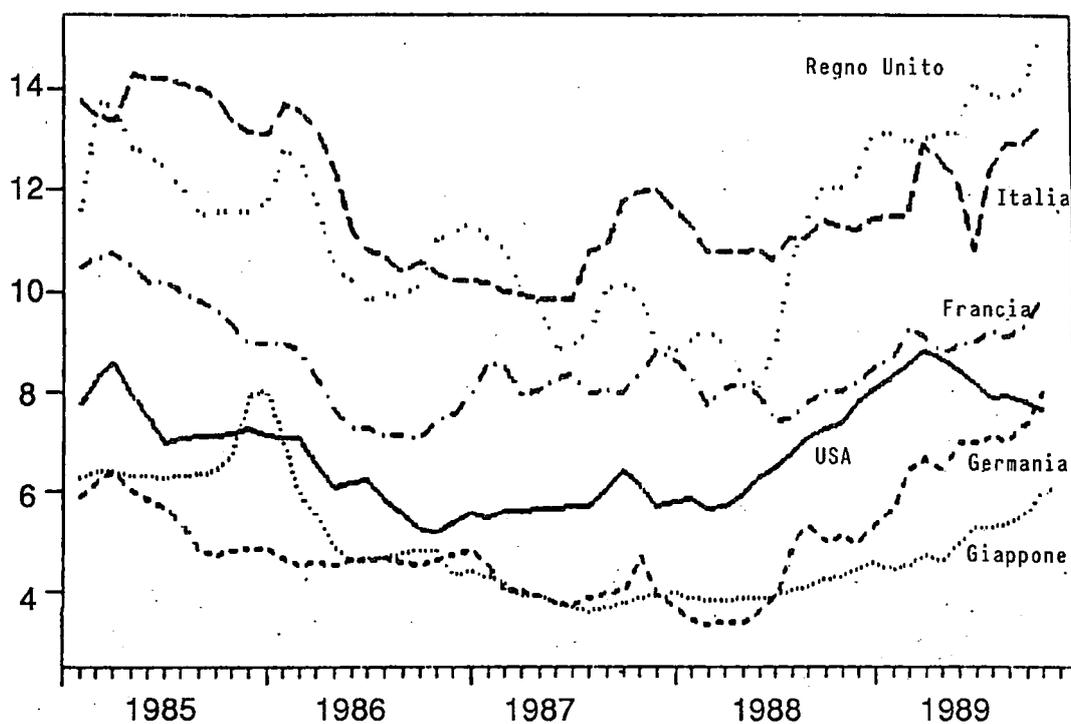
Fig. 1 - Tasso di cambio del dollaro (indici, 1980=100)

Gli avvenimenti della fase 1 sembrano confermare tale ipotesi. Il mercato fu colpito dall'intensità delle vendite concertate di dollari attuate dalla Bundesbank, dalla Banque de France, dalla Banca d'Italia e da altre banche centrali europee il 26 febbraio 1985. In quell'occasione le vendite cominciarono quando il cambio del dollaro rispetto al marco era di 3,47, e proseguirono nei giorni 26 e 27 febbraio. Il dollaro precipitò rispetto a tutte le valute europee, arrivando a 3,09 marchi alla fine di marzo. Non esiste alcuna evidenza a sostegno della tesi che l'atteggiamento del mercato nei confronti del dollaro in quel momento, stesse cambiando. In effetti la tendenza ascendente del dollaro era in accelerazione; una dichiarazione emessa il 17 gennaio 1985, a seguito di un

(45) Group of Seven Working Group, 1983.

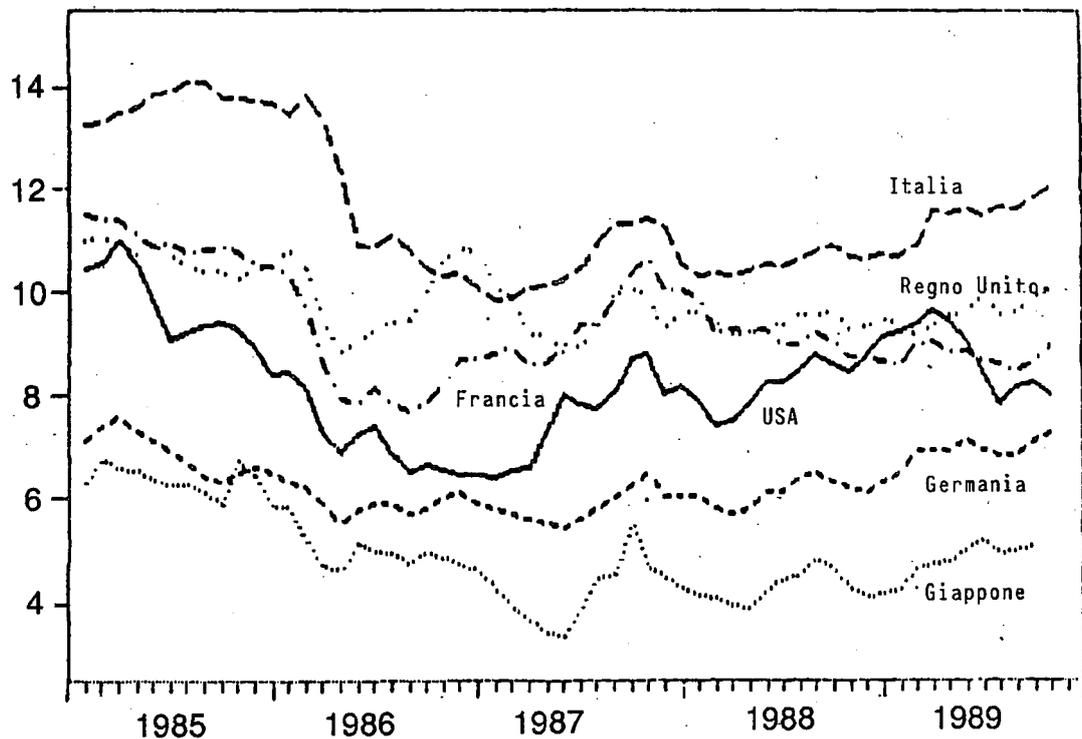
incontro dei ministri finanziari del G-5, fu interpretata dal mercato come conferma delle divergenze dei maggiori paesi rispetto alla politica del cambio. Ciò contribuì a rafforzare la tendenza al rialzo: alla vigilia degli interventi coordinati da parte delle banche centrali europee, la maggior parte degli analisti prevedeva con le *charts* un tasso di cambio \$/DM pari a 4 marchi.

L'effetto dell'intervento cominciò ad attenuarsi nell'estate, quando apparve chiaramente che tra Europa, Stati Uniti e Giappone non vi era accordo sulla necessità di un aggiustamento dei tassi di cambio. Inoltre, non c'erano elementi che facessero pensare che i maggiori paesi sarebbero stati pronti a modificare le loro politiche macroeconomiche per sostenere la variazione dei tassi di cambio. L'incontro d'autunno del G-5 al Plaza Hotel fornì gli ingredienti che mancavano per completare la manovra. Gli Stati Uniti e il Giappone si impegnarono pubblicamente a regolare gli squilibri nelle bilance dei pagamenti attraverso l'azione di coordinamento. L'impatto che l'accordo del Plaza ebbe sul mercato fu accentuato dal consenso espresso da tutti i paesi industriali della Comunità europea e del Gruppo dei Dieci, i quali parteciparono attivamente alla manovra di intervento coordinato. L'allentamento della politica monetaria negli Stati Uniti favorì la discesa del dollaro, sebbene il fatto che Germania e Giappone adottassero misure simili ebbe l'effetto di limitare la riduzione del differenziale positivo dei tassi di interesse sulle attività in dollari (figure 2 e 3).



Fonte: Bri, Banca d'Italia

Fig. 2 - Tassi di interesse nominali a breve termine



Fonte: Bri, Imi, Banca d'Italia

Fig. 3 - Tassi di interesse nominali a lungo termine

Gli avvenimenti della fase 1 probabilmente non riescono a dimostrare che l'efficacia degli interventi sul mercato dei cambi è maggiore di quanto sostenuto nella letteratura. Sulla base di tali avvenimenti, tuttavia, si può senz'altro concludere che gli interventi coordinati, che coinvolgono tutti i paesi interessati, sono in grado di interrompere le tendenze del mercato non giustificate dai *fundamentals* (*overshooting*, bolle speculative, effetti di *band-wagon* ...). (Si veda, a questo proposito, il par. 3.6).

### 3.3. Il coordinamento nella fase 2 (febbraio 1987-giugno 1988)

Principale caratteristica della fase 2 è la stabilizzazione del dollaro nei confronti del marco e dello yen, in linea con la strategia di coordinamento (tab. 1). Inoltre, importanti progressi sono stati realizzati tra il 1987 e il 1988, quando il deficit corrente statunitense, dopo aver raggiunto livelli molto elevati, ha fatto registrare una riduzione (tav. 1). La maggiore critica a questa seconda fase riguarda la convinzione che la stabilità del dollaro sia stata ottenuta creando una situazione di instabilità sui mercati finanziari, e contribuendo quindi al crollo borsistico dell'ottobre 1987. Queste considerazioni sono emerse immediatamente

dopo il crollo stesso, coerentemente con le regole di una moda che premia l'immediatezza a scapito dell'accuratezza<sup>46</sup>.

Gli eventi che hanno caratterizzato la fase 2 possono essere così riassunti. L'Accordo del Louvre implicava un *trade-off* fra i tre principali paesi. Gli Stati Uniti si impegnarono a partecipare alla politica di stabilizzazione del dollaro, purché Germania e Giappone adottassero misure in campo fiscale per reflazionare le proprie economie. Ci si attendeva che queste manovre riducessero significativamente il disavanzo statunitense prima delle elezioni presidenziali del novembre 1988, evitando così di dover imporre restrizioni alle importazioni o di aumentare le tasse per contenere il deficit di bilancio. Germania e Giappone d'altra parte temevano che un ulteriore apprezzamento delle rispettive valute avrebbe comportato un onere eccessivo sul settore delle esportazioni, provocando fenomeni di recessione e disoccupazione. Altri paesi europei aderenti al G-7 temevano anche le implicazioni inflazionistiche derivanti da un eventuale riallineamento nello Sme causato dal deprezzamento del dollaro.

In retrospettiva, va riconosciuto che tutti i paesi si impegnarono a fondo per realizzare gli obiettivi stabiliti; i fattori che hanno indebolito o rallentato gli sforzi tendenti all'aggiustamento sono stati di natura politica. Interventi coordinati a sostegno del dollaro sui mercati valutari per ammontari elevati furono effettuati a seguito dell'incontro del Louvre. Germania e Giappone adottarono una politica monetaria meno restrittiva nel perseguimento del duplice obiettivo di stimolare la domanda interna e di indurre un deprezzamento dei rispettivi tassi di cambio; negli Stati Uniti si perseguiva una linea inversa. La politica fiscale, forse attivata troppo tardi, non ebbe effetti significativi sulla domanda interna, come invece previsto nell'Accordo: in Giappone si ebbe uno stimolo fiscale, e negli Stati Uniti vi fu anche un significativo calo del disavanzo di bilancio, la cui causa prima era però l'effetto temporaneo della riforma fiscale. In Germania, la politica fiscale rimase invece sostanzialmente invariata, in quanto le autorità non modificarono il loro programma di riduzione delle tasse previsto per gennaio 1988, benché la portata di tale manovra fosse stata ampliata rispetto a quanto previsto in una prima fase (tabella 2).

Dalla metà del 1987 la situazione si deteriorò rapidamente, nonostante le buone intenzioni manifestate, soprattutto a causa del persistente disavanzo commerciale statunitense e del risorgere delle aspettative inflazionistiche con le relative pressioni sui tassi di interesse. In questo

(46) Si veda Feldstein, 1987. Una versione più meditata e meno fiduciosa di queste argomentazioni è presentata, sulla base dei risultati di un modello, da Gaiotti, Giucca e Micossi, 1989.

Tab. 2 - Saldi dei bilanci pubblici e indicatori della politica fiscale (in percentuale del Pnl/Pil)

	1984		1985		1986		1987		1988	
	Variazioni del saldo effettivo	Variazioni del saldo depurato del ciclo*	Variazioni del saldo effettivo	Variazioni del saldo depurato del ciclo*	Variazioni del saldo effettivo	Variazioni del saldo depurato del ciclo*	Variazioni del saldo effettivo	Variazioni del saldo depurato del ciclo*	Variazioni del saldo effettivo	Variazioni del saldo depurato del ciclo*
Stati Uniti	1,1	-0,5	-0,7	-0,8	-0,2	-0,4	1,1	0,8	0,6	0,1
Giappone	1,5	1,0	0,8	0,5	-0,1	0,3	0,8	0,7	0,1	-0,6
Germania	0,6	0,2	0,8	0,6	-0,1	-0,3	-0,5	-0,4	-0,3	-1,1
Francia	0,2	0,4	0,3	0,6	-0,1	0	0,4	0,3	0,9	0,3
Regno Unito	-0,4	-0,8	1,3	0,5	0,2	-0,3	1,0	0,1	1,8	1,0
Italia	-1,3	-1,7	-1,0	-1,2	1,2	0,8	1,0	0,6	0,5	0,1

(\*) Riflettono specifiche misure di bilancio, drenaggio fiscale, variazioni nell'onere del servizio del debito pubblico. Il segno (-) indica un maggiore disavanzo.  
Fonte: Ocse.

clima, la decisione statunitense di criticare pubblicamente la stretta monetaria in Germania come una violazione dell'Accordo del Louvre, e di ritornare alla tattica di *talking the dollar down* fu considerata dal mercato come una sorta di "fuoriuscita" dall'azione di coordinamento. In realtà, anche gli Stati Uniti avevano adottato una politica monetaria più restrittiva, in quanto, come tutte le altre banche centrali, anche la Federal Reserve era preoccupata per le possibili conseguenze inflazionistiche degli ampi interventi effettuati a sostegno del dollaro; inoltre le aspettative di un rialzo dei tassi di interesse ufficiali si andavano diffondendo su tutti i mercati. La combinazione di tutti questi fattori portò al crollo del mercato azionario dell'ottobre 1987.

Malgrado le previsioni allarmistiche il 19 ottobre 1987 non è stato la fine del mondo; la nostra analisi sul funzionamento della strategia di cooperazione verrà quindi estesa anche oltre quella data.

C'è tuttavia ancora un punto che vorremmo chiarire. La conduzione quotidiana della politica monetaria da parte della Fed in quel mese d'ottobre potrebbe aver dato l'impressione che i tassi di interesse sarebbero stati spinti al rialzo quanto era necessario per garantire la stabilità del cambio. Tuttavia tale conclusione contrasta col fatto che, nelle sei settimane che hanno preceduto il crollo, non sono stati effettuati interventi a sostegno del dollaro, né dalla Fed, né dalle altre banche dei paesi del G-7.

Quel che è ancora più importante sottolineare, nel contesto del presente lavoro, è che il crollo della Borsa ha rappresentato un elemento fondamentale a favore della ripresa della strategia di coordinamento. In tutti i paesi del G-7 vennero adottate politiche monetarie meno restrittive, e, forse anche per questo, le temute ripercussioni del crollo borsistico non si materializzarono. Non si verificarono contrazioni nella domanda, né bancarotte, né aumenti del tasso di disoccupazione. Verso la fine della fase 2, nella primavera del 1988, in effetti l'attività economica fece registrare elevati ritmi di crescita rispetto alle aspettative, riprendendo la tendenza al rialzo che si era manifestata già dalla metà del 1987.

La ripresa della cooperazione sui mercati valutari richiese tempi leggermente più lunghi, ma venne infine realizzata e resa pubblica attraverso la dichiarazione del G-7 del 22 dicembre 1987. Il mercato reagì con scetticismo a tale dichiarazione, e ampie vendite di dollari spinsero la valuta statunitense verso i livelli più bassi mai raggiunti nei confronti del marco e dello yen. Di nuovo, la risposta delle banche centrali del G-7 fu molto decisa e nei primi giorni di gennaio 1988 venne intrapresa una serie di interventi coordinati 24 ore su 24 su tutti i mercati (negli Stati Uniti, in Estremo Oriente e in Europa). Le banche centrali continuarono ad acquistare dollari anche dopo che il tasso di cambio

cominciò a muoversi verso l'alto, intendendo così penalizzare gli operatori che avevano venduto dollari allo scoperto e dovevano coprirsi a prezzi crescenti.

Le azioni intraprese dal G-7 relativamente alla politica monetaria e di cambio convinsero il mercato che gli Stati Uniti avevano deciso di rientrare attivamente nel processo di cooperazione, e ciò contribuì validamente a riportare fiducia nel mercato e a stabilizzare le aspettative.

#### *3.4. Il coordinamento nella fase 3 (giugno 1988-ottobre 1989)*

Nella fase 3 la stabilità dei mercati dei cambi e dei capitali e la lotta all'inflazione sono stati gli obiettivi con priorità più alta rispetto all'aggiustamento degli squilibri internazionali; in una situazione di stallo per quanto riguarda le politiche fiscali nei maggiori paesi, l'onere di perseguire questi obiettivi ricadde sulle politiche monetarie.

Con l'indebolirsi delle aspettative di un deprezzamento del dollaro da parte degli operatori, i differenziali dei tassi di interesse favorevoli al dollaro svolsero un ruolo determinante nell'indirizzare i flussi di capitali verso gli Stati Uniti. Di conseguenza, si ebbe una nuova fase di apprezzamento del dollaro e un arresto del miglioramento del saldo corrente tra il 1988 e il 1989 (tabella 1).

Gli interventi sui mercati dei cambi furono effettuati per "smussare" questa tendenza piuttosto che per contrastarla. In effetti gli operatori notavano il fatto che durante questo periodo una o l'altra delle tre principali banche centrali si asteneva dagli interventi coordinati, o partecipava per ammontari irrilevanti. L'inefficacia di questi interventi contribuì a rafforzare l'opinione diffusa che le banche centrali sono troppo "piccole" per contrastare "grandi" mercati. Solo in una particolare occasione si ebbe un efficace intervento coordinato tra tutte le parti interessate per contrastare una forte, anche se di breve durata, pressione al ribasso sul dollaro, verificatasi nel novembre 1988, subito dopo l'elezione del Presidente Bush. Un comportamento così irregolare condusse il mercato a credere che all'interno del G-7 veniva riconosciuta la necessità di impedire la caduta del dollaro, ma non quella di arrestare un suo rialzo. L'assenza di rischi di una discesa del dollaro fece sì che l'attività del mercato si svolgesse unicamente sulla base dei differenziali dei tassi di interesse dando nuovamente vita ad una tendenza al rialzo del dollaro. In seguito a ciò, tra la metà di giugno 1988 e la metà di settembre 1989 il dollaro si è apprezzato del 14 per cento rispetto al marco e del 16 per cento rispetto allo yen.

Di fronte alla previsione di un deterioramento del disavanzo corrente statunitense per il 1990, il G-7 decise di rendere pubblica in settembre la propria preoccupazione per il rialzo del dollaro, dichiarando di ritenere tale tendenza non giustificata dall'andamento dei *fundamentals*. A questa dichiarazione fecero seguito interventi coordinati da parte di tutti i paesi del G-7 e aumenti del tasso di interesse in Europa e in Giappone, che ridussero il differenziale del tasso di interesse in favore del dollaro. Dal momento della dichiarazione del G-7 fino alla fine di ottobre 1989 il dollaro si deprezzava di circa il 5 per cento rispetto al marco e del 3 per cento nei confronti dello yen. Le aspettative del mercato riguardo al dollaro si orientavano al ribasso, in parte come conseguenza del declino del mercato azionario, ma soprattutto perché la ripresa dell'azione di coordinamento da parte del G-7, almeno riguardo al tasso di cambio e alle politiche monetarie, aveva eliminato presumibilmente un importante fattore di ascesa del dollaro.

### 3.5. *L'impatto dell'azione di coordinamento del G-7 sul Sistema monetario europeo*

Poiché la strategia di coordinamento delle politiche economiche del G-7 si è incentrata principalmente sul tasso di cambio, l'impatto sulla Comunità Europea, un polo costituito da più paesi, si è manifestato essenzialmente sugli Accordi Europei di Cambio (Aec).

Le fluttuazioni del dollaro possono influire sullo Sme in due modi, secondo la ben nota asimmetria derivante dal fatto che il marco è l'unica valuta degli Aec che goda dello *status* di moneta di riserva<sup>47</sup>. Quando il dollaro si rafforza, la valuta tedesca, all'interno degli Aec, è quella che risulta maggiormente indebolita poiché subisce l'effetto di diversificazione dei portafogli: ciò genera deflussi di capitale dall'area del marco verso il dollaro e le altre valute degli Aec<sup>48</sup>. Al contrario, quando il dollaro è debole, la diversificazione dei portafogli legata ai disinvestimenti in dollari comporta maggiori afflussi di capitali sul mercato tedesco rispetto agli altri paesi europei, spingendo quindi il marco al rialzo all'interno degli Aec. In seguito alla relazione appena descritta, si comprende come il brusco deprezzamento del dollaro registrato nella fase 1 abbia creato tensioni all'interno dello Sme.

Ulteriore motivo di tensioni nello Sme deriva dalla coesistenza di

(47) Cfr. Giavazzi e Giovannini, 1986.

(48) Una tale situazione si è verificata durante la fase 3, portando a una sottovalutazione del marco rispetto alle altre valute partecipanti agli Aec, contribuendo così ad ampliare l'avanzo corrente rispetto al resto della Comunità.

obblighi valutari di diverso tipo in paesi che aderiscono contemporaneamente allo Sme e al G-7. Come indicato nel par. 2, il marco tedesco è, all'interno degli Aec, la principale valuta di intervento. Inoltre essa è diventata un'importante valuta di "parcheggio" ogni volta che timori di riallineamenti influenzano le aspettative del mercato; nella situazione attuale, quindi, si può affermare che gli squilibri nelle bilance dei pagamenti presenti nello Sme sono "denominati" in marchi e che le banche centrali sono costrette ad effettuare interventi in tale valuta per dare segnali al mercato.

L'accordo del G-7 per indurre un deprezzamento del tasso di cambio del dollaro comportava, per i paesi membri degli Aec, l'obbligo di non vendere marchi in caso di tensioni sul mercato valutario. Discostarsi da questa norma avrebbe avuto effetti controproducenti e probabilmente sarebbe stato interpretato come un segno di disaccordo tra le banche centrali. Così, per i paesi membri degli Aec, ad eccezione della Germania, la decisione di spingere il dollaro al ribasso ha avuto il doppio effetto di creare una situazione di tensione all'interno degli Aec e di spuntare le armi necessarie ad affrontarla<sup>49</sup>.

Il riallineamento del gennaio 1987 offre l'opportunità di analizzare l'effetto dell'azione di coordinamento all'interno dello Sme. Le tensioni che condussero poi al riallineamento emersero in un contesto di crescente disaccordo sulle politiche economiche, sia all'interno del G-7, sia nello Sme. In sede G-7, il dissenso ruotava intorno alla questione se fosse o meno venuto il momento di stabilizzare il dollaro. I paesi europei e il Giappone erano favorevoli a porre fine al suo deprezzamento, mentre l'accordo degli Stati Uniti era subordinato a politiche fiscali più espansive da parte di Germania e Giappone<sup>50</sup>.

(49) In teoria, lo stesso effetto di sostegno della moneta nazionale dovrebbe derivare sia dalla vendita di dollari sia dalla vendita di marchi; tuttavia, l'effetto di un intervento coordinato è quello di rafforzare il marco nei confronti di tutte le altre valute, comprese quelle dei paesi coinvolti nell'azione coordinata. In ogni mercato pertanto l'impatto immediato dell'intervento sarebbe quello di rafforzare la propria valuta rispetto al dollaro e di indebolirla rispetto al marco. Se le autorità appaiono riluttanti a controllare questi movimenti, il mercato rimane temporaneamente squilibrato, fin quando le operazioni di arbitraggio riallineano i tassi di cambio. Si ha comunque un aumento della variabilità di breve termine dei tassi di cambio. In tali circostanze, gli operatori temono cambiamenti nelle parità delle valute dello Sme ed esitano ad assumere posizioni nella propria valuta; essi inoltre si tengono pronti a recepire ogni segnale che possa indicare o confermare variazioni nella politica seguita dalle autorità nazionali.

(50) Il deterioramento della bilancia commerciale degli Stati Uniti nella seconda metà del 1986 aveva dato consistenza alle aspettative del mercato circa un'ulteriore caduta del dollaro, mentre le indicazioni in senso contrario emerse dall'incontro dei ministri finanziari e dei Governatori delle banche centrali della Cee svoltosi a Gleneagles a settembre, e dall'incontro di ottobre tra Baker e Miyazawa venivano considerate troppo timide per influenzare il mercato.

Nello Sme il disaccordo derivava dal fatto che, in seguito al riallineamento dell'aprile 1986, i paesi che avevano subito un deprezzamento della propria valuta (in particolare la Francia) erano disposti a ridurre i loro tassi di interesse interni, anche a seguito dei consueti riflussi post-riallineamento. La Germania, d'altro canto, risentiva della pressione esercitata dagli afflussi di capitali dagli Stati Uniti sulle condizioni monetarie interne e cercava di controllare gli aggregati monetari attraverso operazioni di mercato aperto che implicavano una modesta ma costante ascesa dei tassi di interesse. Le tensioni sociali in Francia e il clima pre-elettorale in Germania contribuirono a trasformare la questione della politica dei tassi di interesse in un problema politico. L'ampiezza delle reazioni del mercato a queste tensioni fu tale da rendere impossibile il loro contenimento nonostante il ricorso a massicci interventi, all'abbassamento dei tassi di interesse in Germania e a un rapido movimento al ribasso del franco francese all'interno della banda di fluttuazione dello Sme.

Gli avvenimenti della fase 1 e della fase 3 forniscono un'importante lezione relativamente all'operato del polo plurinazionale nella strategia di coordinamento tripolare: esso deve adottare una politica comune nei confronti dei paesi esterni ad esso. Se ciò non avviene, tale polo non è in grado di assumere impegni nei confronti di altre valute senza rischiare conflitti al suo interno. Il riallineamento di gennaio 1987 è stato un drammatico esempio delle conseguenze della mancanza di una politica comunitaria nei confronti del dollaro e, anche se non si è giunti ad adottarne formalmente una, i paesi membri hanno riconsiderato le modalità per affrontare situazioni di tensione non giustificate dalle condizioni economiche sottostanti. Questo episodio si è poi rivelato il catalizzatore dell'Accordo di Basilea-Nyborg, che ha rappresentato il primo passo nella determinazione di una politica comunitaria nei confronti del dollaro sanzionando il temporaneo allontanamento dagli obiettivi monetari interni al fine di salvaguardare la coesione degli Aec<sup>51</sup>.

Anche nella fase 3 è emersa la necessità di una politica comune dello Sme rispetto al dollaro. Si può sostenere infatti che per fronteggiare l'insolita debolezza del marco rispetto al dollaro e alle altre valute

(51) L'Accordo prescrive che i paesi membri prendano misure volte ad ampliare i differenziali dei tassi di interesse tra i paesi a valuta forte e quelli a valuta debole mediante variazioni coordinate del tasso di interesse da entrambe le parti. È previsto anche un finanziamento comunitario per gli interventi intramarginali e una maggiore flessibilità nella gestione dei tassi di cambio all'interno della banda di fluttuazione. Le tensioni provocate dalla caduta del dollaro alla fine di ottobre 1987 hanno permesso una prima attuazione degli Accordi di Basilea-Nyborg, che ha consentito di prevenire efficacemente l'emergere di una crisi nello Sme.

europee, la Comunità avrebbe dovuto adottare restrizioni nelle politiche monetarie con maggiore anticipo, accompagnando tale posizione restrittiva con vendite coordinate e di maggiore intensità di dollari contro marchi, invece di aspettare che le forze di mercato spingessero al ribasso il dollaro semplicemente sulla base della percezione di un maggiore rischio di un suo deprezzamento.

### 3.6. *Nascita di un nuovo regime?*

Ci si può chiedere se l'evoluzione dell'azione di coordinamento del G-7 nelle tre fasi descritte possa giustificare la conclusione secondo la quale stiamo assistendo alla creazione di un nuovo regime nelle relazioni economiche internazionali. Un regime, secondo la definizione di Krasner<sup>52</sup> è un insieme di "principi, norme, regole e procedure decisionali attorno alle quali convergono le aspettative degli operatori internazionali". Per poter rispondere a questa domanda, bisogna esaminare il comportamento dei principali attori sulla scena internazionale, cioè dei governi e degli operatori. Ciò permetterà anche di giudicare se l'azione del G-7 ha permesso di superare gli ostacoli al coordinamento identificati nel par. 1.3.

È corretto affermare che nell'esperienza della strategia di coordinamento gli operatori hanno ridotto il loro disaccordo sulle modalità di funzionamento delle economie e hanno imparato a coordinare in modo più efficace le loro politiche. Ciò non significa che tutti gli ostacoli al coordinamento siano stati rimossi, tuttavia non si pone più in dubbio, come invece è avvenuto in alcuni paesi nei primi anni ottanta, il fatto che le politiche interne abbiano ripercussioni internazionali che vanno tenute in considerazione nel momento in cui si prendono decisioni di politica economica. Nessun paese ormai disapprova l'utilizzo degli interventi sul mercato valutario come strumento di politica monetaria. Rimangono tuttavia divergenze circa la possibilità di coordinamento delle politiche fiscali (soprattutto per motivi di ordine istituzionale), ma si sta procedendo verso l'utilizzo di indicatori comuni della *performance* sia in campo macroeconomico, sia in quello delle politiche strutturali.

L'esperienza dell'azione del G-7 conferma che il coordinamento comporta costi di varia natura e che è più facile raggiungere un accordo nei momenti di crisi che in tempi di stabilità dei mercati. Il processo negoziale ha anche subito ritardi nel raggiungimento degli accordi sulle politiche da attuare e spesso si è esplicitato in dichiarazioni vaghe,

(52) Cfr. Krasner, 1983.

soggette a svariate interpretazioni e attuazioni. Ciononostante, tale esperienza ha anche dimostrato che dissociarsi dall'esercizio di cooperazione può non essere conveniente, come suggerito dagli avvenimenti che hanno condotto al riallineamento "non desiderato" del gennaio 1987 e al crollo borsistico dell'ottobre dello stesso anno. In tali circostanze, i singoli governi, da un lato possono sentirsi "ingabbiati" in una strategia cooperativa, se dissociarsi da essa significa far perdere 500 punti all'indice Dow-Jones; ma, dall'altro lato, possono godere di un "effetto del figliol prodigo", nel senso che il rientro nella strategia cooperativa dopo una breve assenza può essere ricompensato dagli operatori più di quanto effettivamente meriti.

Queste considerazioni suggeriscono che il problema del "rinneamento" nella prassi del coordinamento è probabilmente meno grave di quanto espresso nella letteratura. Ovviamente, la tentazione di agire come *free rider* è stata presente, ma in forma piuttosto lieve. Alcuni paesi, ad esempio, hanno creduto di poter utilizzare un numero limitato di strumenti di politica economica rispetto agli altri (escludendo, per esempio, la politica fiscale), oppure si sono temporaneamente dissociati dalla cooperazione o vi hanno opposto resistenza, manifestando così la loro riluttanza a condividere i risultati del coordinamento, ma nessuno di questi atteggiamenti può essere definito un "rinneamento" o un "inganno". In conclusione, l'atteggiamento dei governi rispetto all'azione di coordinamento è stato di convergenza sugli obiettivi e sulle necessità imposte dalla strategia; alcuni di essi, tuttavia, hanno mostrato di considerare il coordinamento come uno strumento da utilizzare alla stessa stregua di un taxi: come un mezzo da usare occasionalmente per fruire di un servizio a costi convenienti, ma non come una soluzione permanente.

L'atteggiamento degli operatori è stato più sconcertante, in quanto, paradossalmente, è sembrato essere più coerente con le esigenze imposte da un regime di coordinamento di quello assunto dai governi. Più precisamente, si può affermare che gli operatori si sono comportati come se vi fosse un regime quando i governi ne dichiaravano l'esistenza, e hanno agito come se non esistesse alcun regime di coordinamento quando le azioni di politica economica dei governi sembravano essere in conflitto con la strategia annunciata. In quel che segue si cercherà di spiegare tale atteggiamento.

Come reazione all'aumentata preferenza di liquidità da parte degli investitori, gli intermediari hanno sviluppato la capacità, attraverso innovazioni in campo finanziario e progressi in campo tecnologico, di trattare ampi ammontari di fondi utilizzando tutti gli strumenti finanziari disponibili, tutte le valute e tutti i mercati. La possibilità di ottenere profitti dipende sempre più dalla capacità di rispondere prontamente

alle “notizie” che indicano probabili variazioni in campo valutario, nel mercato azionario e obbligazionario ecc. Tra questo tipo di “notizie” vanno considerate quelle emanate dalle autorità monetarie, che influenzano ampiamente il prezzo delle monete e le attività finanziarie. Gli operatori sono quindi divenuti osservatori molto attenti di ogni tipo di dato economico che possa prefigurare un cambiamento nella politica seguita. In questo contesto, la partecipazione dei principali paesi alla strategia di coordinamento delle politiche o il loro allontanamento sono notizie di importanza fondamentale, in grado di influenzare significativamente il comportamento dei mercati.

Ciò contribuisce a spiegare, *inter alia*, per quale ragione gli interventi sul mercato valutario condotti da tutti i partecipanti al coordinamento sono stati più efficaci di quelli effettuati in maniera isolata e non coordinata, come dimostrato dai risultati degli interventi effettuati dal G-7 nelle tre fasi. Infatti, gli interventi coordinati hanno un maggiore effetto poiché convincono più facilmente gli operatori che le autorità monetarie dispongono di un bagaglio di informazioni di qualità superiore, ossia che esse riconoscono l'esistenza di una tendenza non legata ai *fundamentals* e lo giudicano, nonostante i vantaggi a breve termine che possono trarne, come un fenomeno negativo. In questo caso l'intervento viene interpretato dagli operatori come un impegno delle autorità a modificare le politiche in modo da eliminare le cause sottostanti all'andamento negativo.

Nel complesso, l'esperienza di coordinamento ha confermato che qualcosa sta cambiando per quanto concerne le relazioni monetarie internazionali. Il vecchio sistema di fluttuazione gestito autonomamente si sta gradualmente trasformando in un nuovo regime di gestione comune dei tassi di cambio e di coordinamento delle politiche monetarie. I mercati sembrano pronti ad operare in questo nuovo regime purché gli obiettivi siano “quelli giusti” (crescita sostenibile e senza inflazione, aggiustamento esterno, ecc.), e purché tutti i principali paesi prendano attivamente parte al gioco. Paradossalmente, i mercati sembrano mostrare scarsa attenzione ai risultati conseguiti, e sembrano fiduciosi - finora - che i principali squilibri internazionali saranno corretti nel medio periodo.

L'implicazione sistemica di questi sviluppi potrebbe essere che l'accordo sui tassi di cambio concretizzato nella strategia di coordinamento (precisamente l'Accordo del Louvre) venga interpretato dagli operatori come un sistema di fissazione di zone-obiettivo non aggiustabili per i tassi di cambio, piuttosto che come una strategia flessibile per favorire il coordinamento di una vasta gamma di politiche. Se non si ottenessero risultati, attraverso altri strumenti, nell'aggiustamento degli squilibri dei

pagamenti, una tale convinzione potrebbe minacciare la credibilità dell'esercizio di coordinamento nel suo complesso, con conseguenze destabilizzanti per il sistema monetario e finanziario internazionale.

#### 4. Conclusioni

Di seguito si riassumono le principali conclusioni dell'analisi svolta nei paragrafi precedenti.

- a) La letteratura sul coordinamento internazionale delle politiche economiche è ancora a livello di "industria nascente", sia rispetto ai suoi fondamenti teorici, sia dal punto di vista delle applicazioni pratiche. L'argomentazione teorica secondo cui il coordinamento migliora il benessere economico è ancora dibattuta; essa rappresenta tuttavia l'opinione maggioritaria del mondo accademico.
- b) Gli economisti riconoscono l'esistenza di notevoli ostacoli all'esercizio di coordinamento, specialmente sotto l'aspetto pratico.
- c) Le stime empiriche tendono a suggerire che i guadagni derivanti dal coordinamento sarebbero modesti. Tuttavia, date le difficoltà di misurazione, si riconosce che tali guadagni potrebbero essere sotto-stimati.
- d) Nel sistema monetario internazionale gli Stati Uniti continuano ad essere il paese "egemone", anche se la loro leadership si è in parte indebolita dal lato delle grandezze economiche reali. La supremazia degli Stati Uniti deriva in primo luogo dallo *status* del dollaro come valuta internazionale dominante; ciò ha attribuito ad essi un ruolo centrale nel sistema dal momento che il coordinamento è stato condotto principalmente in campo monetario.
- e) L'Europa non è un attore unitario. La posizione predominante della Germania ha tuttavia contribuito a creare una maggiore coesione nell'area. Ciò si è tradotto in un'azione di coordinamento più efficace sia a livello regionale (Aec), sia a livello tripolare, anche se i costi sostenuti dai paesi europei in entrambi i casi non sono stati trascurabili.
- f) Le condizioni che hanno portato alla leadership tedesca si stanno modificando. Benché al momento attuale non sia possibile preconizzare quale sarà il nuovo assetto, lo Sme potrà effettivamente diventare un attore più unitario solo se significativi progressi verranno realizzati nel rafforzare il coordinamento al suo interno, sul piano sia istituzionale, sia operativo.
- g) L'efficacia dell'esercizio di coordinamento è stata indebolita dalla riluttanza ad utilizzare la politica fiscale come strumento, a causa del

diffuso atteggiamento a favore del “consolidamento fiscale”. Di conseguenza, la politica monetaria ha dovuto farsi carico di perseguire una molteplicità di obiettivi, talvolta in contrasto tra di loro.

- h) L'esperienza di coordinamento tripolare in atto fin dal 1985 suggerisce che esso si è rivelato uno strumento utile per “gestire situazioni di crisi”, e, più in generale, per fronteggiare squilibri esterni potenzialmente “insostenibili”. Per il polo europeo, costituito da più paesi, un'azione di coordinamento mirante a obiettivi di tasso di cambio richiede una politica comune nei confronti delle valute esterne; altrimenti possono insorgere conflitti interni all'area.
- i) L'esercizio effettivo di coordinamento tripolare ha indotto gli attori sulla scena internazionale, soprattutto i mercati, a prendere atto dell'instaurarsi di un “regime” di coordinamento delle politiche economiche, che implica maggiori costi per un qualsiasi paese che unilateralmente decidesse di abbandonare la cooperazione. Questo, tuttavia, se non venisse accompagnato da azioni concertate in altri campi della politica economica - fiscale e commerciale - potrebbe privare il sistema della necessaria flessibilità nel regime di cambio.

## Bibliografia

- Axelrod, R. - Keohane, R., “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, in *Cooperation under Anarchy*, a cura di K. A. Oye, Princeton UP, Princeton, 1986.
- Basevi, G. - Calzolari, M. - Colombo, C., Monetary “Authorities’ Reaction Functions and the European Monetary System”, in *The Political Economy of Monetary Policy: National and International Aspects*, a cura di D. Hodgman, Atti di un convegno organizzato nel luglio 1983, Perugia, 1983.
- Basevi, G. - Giavazzi, F., “Aspetti istituzionali del vincolo estero”, in *Oltre la crisi*, Ente Luigi Einaudi, Roma, 1986.
- Bini Smaghi, L. - Vona, S., “The Effects of Economic Convergence and Competitiveness on Trade among the Ems Countries”, in *Macroeconomic Policy and Economic Interdependence*, a cura di D. R. Hodgman e G. E. Woods, Macmillan, London, 1989.
- Blanchard, O. - Dornbusch, R. - Dreze, J. - Giersh, R. - Layard, R. - Monti, M., “Employment and Growth in Europe: A Two Handed Approach”, *Cepr Papers*, 21, Bruxelles, mag. 1985.
- Branson, W., “L'aggiustamento internazionale e il dollaro: convinzioni errate e vincoli dell'economia”, di prossima pubblicazione in *Il difficile sentiero del riequilibrio*, a cura di S. Micossi e S. Vona, Il Mulino, Bologna, 1990.
- Canzoneri, M. - Minford P., “When International Policy Coordination Matters: an Empirical Analysis”, *Cepr Discussion Papers*, 119, 1986.
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community, Eec*, 1989.

- Cooper, R., "Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies", in *Handbook of International Economics*, a cura di R. Jones e P. Kenen, Elsevier, Amsterdam, 1985.
- Corden, W. M., "The Logic of the International Monetary Non-System", in *Reflections on a Troubled World Economy*, a cura di Fritz Machlup e altri, Essays in Honour of Herbert Giersch, Macmillan, London, 1983.
- De Cecco, M., "Il sistema monetario europeo e gli interessi nazionali", in *L'economia politica dell'integrazione europea*, a cura di P. Guerrieri e P. C. Padoan, Il Mulino, Bologna, 1988.
- Dini, L., "Cooperation and Conflict in Monetary and Trade Policies, International Management and Development Institute", US-European Top Management Roundtable, Milano, 19 feb. 1988.
- Dini, L., "The Liberalization of Capital and the Strengthening of the Ems", Hearing before the European Parliament, Banca d'Italia, "Documenti", 221, Bruxelles, lug. 1988.
- Eichengreen, B., "International Policy Coordination in Historical Perspective", in *International Economic Policy Coordination*, a cura di W. H. Buiter e R. C. Marston, Cambridge UP, New York, 1985.
- European Economy, *Annual Economic Report 1985-86*, n. 26, nov. 1985.
- Feldstein, M., "The End of Policy Coordination", *The Wall Street Journal*, 9 nov. 1987.
- Fischer, S., "International Macroeconomic Policy Coordination", *Nber Working Papers*, 2224, mag. 1987.
- Frankel, J. A., "Obstacles to International Macroeconomic Policy Coordination", *Nber Working Papers*, 2506, 1988.
- Frankel, J. A. - Rockett, K., "International Macroeconomic Policy Coordination when Policy-Makers Disagree on the Model", *American Economic Review*, 78, giu. 1988.
- Gaiotti, E. - Giucca, P. - Micossi, S., "Cooperation in Managing the Dollar (1985-1987): Interventions in Foreign Exchange Markets and Interest Rates", *Temi di Discussione*, 119, Banca d'Italia, giu. 1989.
- Ghosh, A. - Masson, P., "Model Uncertainty, Learning, and the Gains from Coordination", *Imf Working Papers*, 114, 1988.
- Giavazzi, F. - Giovannini, A. "The Ems and the Dollar", *Economic Policy*, 2, apr. 1986.
- Gomel, G. "US External Debt and Systemic Implications for the Dollar", di prossima pubblicazione in *Finance and the International Economy: III*, a cura di R. O'Brien e I. Iversen, Oxford UP, Oxford, 1990.
- Gomel, G. - Marchese, G. - Martinez Oliva, J. C., "The Adjustment of the US Current Account Imbalance: the Role of International Policy Coordination", Banca d'Italia, Tema di Discussione n. 122, lug. 1989.
- Group of Seven Working Group, "Report of the Working Group on Exchange Market Intervention", 1983.
- Henderson, D. - Sampson, S., "Intervention in Foreign Exchange Markets. A Summary of Ten Staff Studies", *Federal Reserve Bulletin*, nov. 1983.
- Holtham, G. - Hughes Hallett, A.J., "International Policy Cooperation and Model Uncertainty", in *Global Macroeconomics: Policy Conflict and Cooperation*, a cura di R. C. Bryant e R. Portes, Cambridge UP, New York, 1987.
- Horne, J. - Masson, P.R., "Scope and Limits of International Economic Cooperation and Policy Coordination", *Imf Staff Papers*, Washington, vol. 35, giu. 1988.

- Hughes Hallett, A.J., "The Impact of Interdependence on Economic Policy Design: The Case of the US, Eec and Japan", *Economic Modelling*, 4, 1987.
- Katseli, L.T., "L'economia politica della politica macroeconomica in Europa", in *L'economia politica dell'integrazione europea*, a cura di P. Guerrieri e P. C. Padoan, Il Mulino, Bologna, 1988.
- Kaufman, H., "The Deutsche Mark Between the Dollar and the European Monetary System", *Kredit und Kapital*, 1, 1985.
- Kenen, P.B., "Exchange Rates and Policy Coordination", *Brookings Discussion Papers in International Economics*, 61, The Brookings Institution, Washington, 1987.
- Kenen, P. B., "The Coordination of Macroeconomic Policies", Paper prepared for a Nber Conference on *International Policy Coordination and Exchange Rate Fluctuations*, ott. 1988.
- Keohane, R., *After Hegemony*, Princeton UP, Princeton, 1984.
- Krasner, S. (a cura di), *International Regimes*, Corwell UP, Corwel 1983.
- Krugman, P., "The International Role of the Dollar: Theory and Prospects", in *Exchange Rate Theory and Practice*, Chicago UP, Chicago, 1984.
- Krugman, P., "Adjustment in the World Economy", *Group of Thirty, Occasional Papers*, 24, New York e London, 1987.
- Martinez Oliva, J. C., "Policy-Makers' 'Revealed Preferences' and Macroeconomic Policy Coordination: an Appraisal", *Economic Notes*, 1, 1988.
- Masera, R.S., *L'unificazione monetaria e lo Sme*, Il Mulino, Bologna, 1987.
- Mastropasqua, C. - Micossi, S. - Rinaldi, R., "Interventions, Sterilisation and Monetary Policy in the European Monetary System Countries", 1979-1987, in *The European Monetary System*, a cura di F. Giavazzi, S. Micossi e M. Miller, Cambridge UP, Cambridge, 1988.
- McKinnon, R., *An International Standard for Monetary Stabilization*, Institute for International Economics, Washington, mar. 1984.
- Melitz, J., "Monetary Discipline and Cooperation in the European Monetary System: a Synthesis", in *The European Monetary System*, a cura di F. Giavazzi, S. Micossi e M. Miller, Cambridge UP, Cambridge, 1988.
- Micossi, S. and Padoa-Schioppa, T., "Can Europeans Control their Interest Rates?", *Ceps Papers*, 17, Bruxelles, 1984.
- Minsky, H., "Financial Interrelations, the Balance of Payments and the Crisis of the Dollar", in *Debt and the Less Developed Countries*, a cura di J. D. Aronson, Boulder, Westview Press, Colorado, 1979.
- Niehans, J., "Generating International Disturbances", in *Toward A World of Economic Stability: Optimal Monetary Framework and Policy*, a cura di Y. Suzuki M. Obake, Tokyo UP, Tokyo, 1988.
- Ocse, *Report on Structural Adjustment and Economic Performance*, 1988.
- Ocse, *Economic Outlook*, 44, dic. 1988.
- Oudiz, G. - Sachs, J., "International Policy Coordination in Dynamic Macroeconomic Models", in *International Economic Policy Coordination*, a cura di W. H. Buiter e R. C. Marston, Cambridge UP, New York, 1985.
- Oye, K. (a cura di), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton UP, Princeton, 1986.
- Padoan, P.C., "The Political Economy of Currency Agreements: the Case of the Ems", *Iai Papers* 8620, lug. 1986.
- Padoa-Schioppa, T. - Papadia, F., "Competing Currencies and Monetary Stability", in *Europe's Money*, a cura di R. S. Masera e R. Triffin, Clarendon Press, Oxford, 1984.

- Putnam, R.D. - Bayne, N., *Hanging together. The Seven-Power Summits*, Harvard UP, Cambridge, 1984.
- Putnam, R. D. - Randall Henning, C., "Bonn Summit of 1978: How Does International Economic Policy Coordination Actually Work?", *Brookings Discussion Papers in International Economics*, Washington, The Brookings Institution, ott. 1986.
- Saccomanni, F., "On Multilateral Surveillance", in *The Political Economy of International Cooperation*, a cura di P. Guerrieri e P. C. Padoan, Croom Helm, New York, 1988.
- Strange, S., "Still an Extraordinary Power: Americas's Role in a Global Monetary System", in *Political Economy of International and Domestic Monetary Relations*, a cura di R.E. Lombra e W. Witte, Ames, Iowa State UP, 1982.
- Thygesen, N. - Gros, D., "The Ems as a Framework for European Political Cooperation: Restrospective and Prospective, Ceps Annual Conference, Bruxelles, giu. 1987.
- Tsoukalis, L., "L'economia politica del Sistema monetario europeo", in *L'economia politica dell'integrazione europea*, a cura di P. Guerrieri e P. C. Padoan, Il Mulino, Bologna, 1988.
- Ungerer, H. et al., "The European Monetary System: Recent Developments", *Imf Occasional Papers*, Washington, 48, 1986.
- Vaubel, R., "International Collusion or Competition for Macroeconomic Policy Coordination? A Restatement", *Recherches Economiques de Louvain*, vol. 51, dic. 1985, pp. 223-40.
- Vines, D. - Muscatelli, A., *Macroeconomic Interactions Between the North and the South*, Paper presentato alla conferenza organizzata dalla Brookings Institution su "Macroeconomic Policies in an Interdependent World", Washington, dic. 1988.
- Vona, S. - Bini Smaghi, L., "Economic Growth and Exchange Rates in the European Monetary System: Their Trade Effects in a Changing External Environment", in *The European Monetary System*, a cura di F. Giavazzi, S. Micossi e M. Miller, Cambridge UP, Cambridge 1988.
- Williamson, J. - Miller, M., *Targets and Indicators: a Blueprint for the International Coordination of Economic Policy*, Washington, Institute of International Economics, set. 1987.

836. *Istituto Affari Internazionali. Lo Spettatore Internazionale*

1. Istituto Affari Internazionali, *L'Europa e la sfida dello spazio*
2. Istituto Affari Internazionali, *Le relazioni est-ovest negli anni '90*
3. Natalino Ronzitti (a cura di), *Europa e terrorismo internazionale. Analisi giuridica del fenomeno e Convenzioni internazionali*
4. Paolo Guerrieri, Pier Carlo Padoan (a cura di), *Regimi internazionali e politiche economiche nazionali. Il governo di un'economia mondiale tripolare*

Stampa Tipomonza  
Viale Monza, 126 - Milano

***Lo Spettatore Internazionale***  
collana dell'Istituto Affari internazionali

Il futuro dell'economia mondiale continua ad essere minacciato da incertezze e rischi crescenti, alimentati dai forti squilibri, reali e monetari, che si sono accumulati in questi anni nei rapporti tra i maggiori paesi ed aree economiche. È opinione diffusa che il riassorbimento di tali squilibri, senza compromettere le prospettive di crescita a medio termine dell'economia mondiale, necessiti una capacità di governo a livello internazionale dei complessi legami di interdipendenza esistenti, e quindi un grado elevato di cooperazione tra i maggiori paesi. Ciò richiede di affrontare il problema più vasto e complesso della gestione delle relazioni economiche internazionali. I saggi presentati in questo volume si occupano dei diversi aspetti, politici, istituzionali ed al tempo stesso economici, della cooperazione internazionale, analizzando in profondità non solo le difficoltà che ne ostacolano lo sviluppo, ma anche le soluzioni da poter offrire ai meccanismi cooperativi in futuro.

*Paolo Guerrieri*, professore di Politica economica nell'Università di Napoli e consigliere scientifico dell'Istituto Affari Internazionali. È autore di diversi saggi e monografie in tema di commercio internazionale, integrazione europea e politica economica internazionale.

*Pier Carlo Padoan*, professore di Economia internazionale nell'Università di Urbino e consigliere scientifico dell'Istituto Affari Internazionali. Ha pubblicato saggi e monografie di economia e finanza internazionale, econometria applicata e politica economica internazionale.

L. 35.000, iva inclusa

ISBN 88-204-6742-9



9 788820 467425