Cooperazione internazionale e sovranità nazionale nel pensiero di Federico Caffè

LUCIANO MARCELLO MILONE*

International Cooperation and National Sovereignty in the Thought of Federico Caffè

Abstract: Federico Caffè's writings on the relationship between national sovereignty and global governance of the economy have probably not received the attention they deserved from his contemporary scholars. The following pages are devoted to a review of Caffè's thinking on this issue. In the second section we will show how he firmly believed in the potential benefits inherent in a system of international economic relations that was based on a solid strategy of cooperation between nation states. On the other hand, as will be shown in the third paragraph, Caffè manifested growing perplexity and deep disappointment with the developments concretely assumed, as the years progressed, by the action of the main institutions of the international economic organisation. Final reflections on the relevance of Caffè's contribution are contained in the final paragraph.

Keywords: International economic cooperation, National sovereignty, Federico Caffè.

1. Introduzione

Come già si è avuto occasione di notare in altre circostanze, gli scritti di Federico Caffè sul rapporto tra sovranità nazionale e governo globale dell'economia non hanno probabilmente ricevuto da parte degli studiosi suoi contemporanei l'attenzione che avrebbero meritato (Milone, 2010). Non sono mancate le interpretazioni fuorvianti di chi, a seconda dei casi, ha ritenuto di intravedere nei suoi contributi un'accentuata inclinazione al nazionalismo economico e al protezionismo, come pure una manifesta diffidenza verso la cooperazione internazionale o, anche, un'ostilità incondizionata verso il processo di globalizzazione. Proprio ad un riesame del pensiero di Caffè su questa problematica sono dedicate le pagine seguenti. Nel secondo paragrafo si evidenzierà come egli credesse fermamente nei benefici potenziali insiti in un sistema di relazioni

* Luciano M. Milone (1945-2023) è stato professore ordinario di Politica economica, Sapienza Università di Roma.

Questo saggio è basato sui contenuti di una mia relazione presentata alla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale in onore di Federico Caffè. Sono particolarmente grato agli organizzatori di tale iniziativa per avermi offerto l'occasione di intervenire su un tema di grande attualità al quale Caffè dedicò profonda attenzione, come si evidenzia dai suoi scritti dalla cui lettura risulta ampiamente confermata l'elevata capacità anticipatrice e la costante lucidità di analisi che lo contraddistinguevano.

economiche internazionali che fosse fondato su una solida strategia di cooperazione tra gli Stati nazionali. In tale ottica, egli espresse in più occasioni una valutazione positiva per l'ingente sforzo compiuto da quanti, negli anni Quaranta del secolo scorso, prima ancora che si concludesse il secondo conflitto mondiale, avevano contribuito a porre le basi della collaborazione internazionale istituzionalizzata del secondo dopoguerra. D'altro canto, come si mostrerà nel terzo paragrafo, Caffè manifestò perplessità crescenti e profonda delusione nei confronti degli sviluppi concretamente assunti, con il procedere degli anni, dall'azione delle principali istituzioni dell'organizzazione economica internazionale, segnatamente del Fondo monetario internazionale, della Banca mondiale e del Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade) poi sostituito nel 1995 dal Wto (World Trade Organization). Riflessioni finali sul significato e sull'attualità del contributo di Caffè sono contenute nel quarto e ultimo paragrafo.

2. Il processo di collaborazione internazionale istituzionalizzata all'indomani del secondo conflitto mondiale

Nei suoi scritti, Caffè ebbe spesso a sottolineare i benefici potenziali di un'efficace collaborazione tra i paesi, soprattutto in presenza di economie nazionali sempre più interdipendenti: esplicitamente egli la indicava come "un punto dal quale non si torna indietro" (1985, p. 83). Del resto, Caffè faceva parte di una generazione di economisti che aveva vissuto la difficile esperienza storica della Grande Depressione, nel ventennio tra i due conflitti mondiali, i cui costi sociali risultarono pesantemente amplificati dal deficit di cooperazione, in uno scenario contraddistinto dal propagarsi di politiche commerciali restrittive e discriminatorie e dal disordine valutario scaturito da una gestione dei controlli valutari e dei tassi di cambio ispirata ad un'ottica strettamente nazionale. Era altresì persuaso che il coordinamento delle politiche dei singoli Stati dovesse svilupparsi attraverso la mediazione di solide organizzazioni internazionali, piuttosto che attraverso accordi più o meno diretti tra i singoli governi nazionali. In merito a tale problematica, va rilevato che Caffè mostrò ripetutamente il suo apprezzamento, pur con alcune riserve, per il contributo di quanti, prima ancora che si concludesse il secondo conflitto mondiale, si erano adoperati per istituire le basi della cooperazione economica internazionale del secondo dopoguerra (1976a, pp. 5-7; 1984, pp. 307-309; 1985, p. 81).

Caffè si collocava tra quegli studiosi i quali ritenevano che gli accordi monetari di Bretton Woods del 1944 e i successivi accordi commerciali di Ginevra, che nel 1947 dettero vita al Gatt, nonostante alcuni limiti e manchevolezze che avevano finito con il contraddistinguerli ed il carattere compromissorio di alcune soluzioni adottate costituissero, almeno potenzialmente, una valida base di riferimento per la costruzione di un assetto dell'economia mondiale che rendesse possibile un'efficace gestione delle politiche del pieno impiego e della crescita all'interno dei singoli paesi, in un contesto di economie aperte. Nel commentare la visione dei padri fondatori dell'ordine economico mondiale postbellico, tra i quali come è ben noto ebbero un ruolo determinante J.M. Keynes e H.D. White, Caffè non esitò a giudicarla "lungimirante, anche se influenzata dall'esperienza storica del ventennio tra le due guerre" (1984, p. 308).

Tra i principali meriti degli Accordi di Bretton Woods per le relazioni monetarie e finanziarie e del Gatt per le relazioni commerciali, nel loro disegno originario, vi era – a giudizio di Caffè e non suo soltanto – quello di mirare a contemperare due diverse esigenze, entrambe cruciali, per il benessere della comunità internazionale nel suo complesso. La prima rifletteva l'obiettivo di favorire, attraverso forme efficaci di collaborazione, la graduale apertura delle economie nazionali. Nel settore delle relazioni commerciali in particolare, si trattava di procedere sia allo smantellamento della fitta rete di barriere agli scambi ereditata dalla realtà prebellica sia alla creazione di un appropriato assetto istituzionale che impedisse il ripetersi di esperienze analoghe a quella della Grande Depressione, allorché si era assistito al dilagare di forme esasperate di protezionismo in un panorama di accentuato e diffuso nazionalismo economico. In tal modo si sarebbero poste le basi per lo sfruttamento dei benefici, in termini di efficienza e di crescita, del libero scambio.

La seconda esigenza, non agevolmente conciliabile con la prima, era quella di dare vita a regole del gioco sufficientemente flessibili le quali, pur orientate a incentivare l'integrazione sul piano economico, comunque salvaguardassero per i singoli governi nazionali, in determinate circostanze, sufficienti spazi di manovra per l'esercizio di forme di controllo delle transazioni sia commerciali che finanziarie con l'estero. Ciò al fine di impedire che il vincolo esterno, nelle sue diverse configurazioni, di fatto potesse porsi come un ostacolo insormontabile, almeno nel breve periodo, al perseguimento di obiettivi rilevanti per il benessere sociale di un paese quali l'equità distributiva, l'occupazione, la crescita, il *welfare state*.

Come autorevolmente argomentato da Rodrik (2011; 2018a), la cui analisi critica sulle trasformazioni subite dal sistema della cooperazione economica internazionale nel periodo successivo al secondo conflitto mondiale ha più punti in comune con quella di Caffè, l'obiettivo di conciliare queste due esigenze contribuisce a spiegare, nel settore delle transazioni commerciali, i seguenti tre aspetti: l'inserimento di varie clausole di salvaguardia all'interno del Gatt volte ad autorizzare, in specifiche situazioni, il ricorso a restrizioni degli scambi; il fatto che settori 'sensibili', come l'agricoltura ed i servizi, siano stati tenuti a lungo fuori dai negoziati multilaterali; la presenza di accordi particolari tra paesi avanzati e paesi in via di sviluppo, in deroga ai principi del libero scambio, in alcuni settori industriali¹. Analogamente, nel settore delle transazioni finanziarie, le norme statutarie del Fondo monetario internazionale riconoscevano ai paesi membri, ove ne ravvedessero la necessità, la facoltà di adottare restrizioni ai flussi internazionali di capitale. In merito a questo punto può essere opportuno ricordare che, nel corso dei negoziati che portarono agli Accordi di Bretton Woods, la posizione adottata dal Regno Unito (Piano Keynes) e quella degli Stati Uniti (Piano White) si rivelarono sostanzialmente coincidenti². L'esperienza della Grande Depressione e in particolare il ruolo negativo svolto a quel tempo dai flussi di capitale destabilizzanti contribuirono non poco a determinare il consenso per la presenza di limitazioni alla loro libera circolazione. Sull'impegno profuso da Keynes in difesa di regole internazionali che contemplassero restrizioni all'apertura dei mercati dei capitali, va rilevato che tale posizione non si giustificava esclusivamente con la necessità di ridurre i rischi connessi al fenomeno della volatilità e della instabilità dei

flussi finanziari tra paesi. Essa rifletteva altresì la consapevolezza dei severi limiti posti dalla libera circolazione dei capitali – soprattutto nel caso di paesi di dimensioni ridotte e in presenza di un regime di cambi fissi quale quello stabilito con gli Accordi di Bretton Woods – all'autonomia della politica monetaria e dei riflessi negativi che ciò avrebbe comportato per il raggiungimento di importanti obiettivi interni come il pieno impiego³.

La condivisione da parte di Caffè della filosofia di fondo sottostante al progetto originariamente elaborato dagli ideatori degli accordi di Bretton Woods e del Gatt, che – a suo giudizio – era appunto quella di dare vita ad un ordine economico postbellico il quale, in un quadro di graduale apertura delle economie, non comprimesse oltre certi limiti la sovranità nazionale dei singoli paesi, trova costante conferma nei suoi scritti. Pur pienamente consapevole dei benefici dell'apertura delle economie, egli era infatti altrettanto ben convinto dell'esistenza di circostanze particolari nelle quali, data anche la specifica identità istituzionale e strutturale di un paese, un'aprioristica preclusione a qualsiasi forma di controllo dei flussi commerciali e finanziari potesse confliggere con importanti obiettivi di politica economica interna. Ciò soprattutto in conseguenza della limitatezza di strumenti alternativi di fatto disponibili e concretamente utilizzabili relativamente a tali obiettivi. In più occasioni egli richiamò l'attenzione sugli elevati costi per la collettività, in termini di mancato raggiungimento di obiettivi socialmente rilevanti, imputabili alla diffusa presenza di inibizioni di carattere sociale, politico e ideologico all'utilizzo di determinati strumenti (1984, pp. 78-79; 1985, pp. 82-83).

Del resto – rimarcava Caffè – compito di una virtuosa azione pubblica è correggere le varie forme di fallimento del mercato, anche quando ne sia coinvolta la sfera delle relazioni economiche internazionali. Non può quindi comprendersi perché essa “debba arrestarsi di fronte ad una ritualistica della libertà degli scambi, come se anche questa non [fosse] assoggettabile a ragionevoli forme di regolamentazione e di controllo” (1976a, p. 7). Questa posizione aperta ad accordi internazionali, che – in un contesto di efficace e solida strategia di cooperazione tra i paesi – contemplasse in determinate situazioni il ricorso a forme di regolamentazione degli scambi, si contrapponeva sia all'ipotesi di ‘regole del gioco’ che fossero espressione di un liberismo intransigente, ispirato rigidamente ad una riproposizione dei principi del *laissez faire*, sia a quella del ‘protezionismo tradizionale’ che, come accaduto nell'esperienza storica tra i due conflitti mondiali, si manifestava attraverso iniziative unilaterali da parte dei singoli Stati, attuate secondo un'ottica strettamente nazionale e quindi senza alcuna considerazione per le ricadute, positive o negative, che fossero esercitate sul ‘resto del mondo’.

In effetti – come posto in evidenza da Rodrik (2011) – le relazioni commerciali e finanziarie internazionali sotto molti aspetti si sono sviluppate coerentemente con le linee tratteggiate dai padri fondatori del sistema di Bretton Woods e del Gatt fino ai primi anni Settanta del secolo scorso. Sono gli anni del cosiddetto ‘compromesso di Bretton Woods’. Durante tale fase del periodo postbellico si è assistito ad una forte accelerazione degli scambi internazionali e, nel contempo, ad una sostenuta crescita dell'economia mondiale. Successivamente – come si mostrerà più avanti – si è tuttavia assistito al progressivo distacco della *governance* della cooperazione internazionale dallo spirito originario dei suoi ideatori.

3. Il progressivo distacco del sistema della cooperazione internazionale dallo spirito originario dei suoi 'padri fondatori': la visione critica di Caffè

Un diverso ordine di considerazioni va fatto in merito al giudizio di Caffè su alcune importanti trasformazioni intervenute, con il trascorrere degli anni, nella gestione della cooperazione economica internazionale. Nella seconda metà degli anni Settanta e negli anni Ottanta del secolo scorso, in più occasioni egli commentò con toni solitamente assai critici il progressivo affermarsi, all'interno delle principali istituzioni economiche internazionali, di concezioni ideologiche e dottrinarie rivolte a scoraggiare il ricorso dei paesi membri a politiche che confliggevano con il principio del libero svolgimento degli scambi sia commerciali che finanziari. L'apertura dei mercati si profilava sempre più come un obiettivo in sé piuttosto che come uno strumento cui ricorrere nei limiti in cui effettivamente contribuisse ad accrescere il benessere della comunità internazionale⁴. Orientamenti del genere, da lui ritenuti espressione di un anacronistico neoliberalismo, rivelavano l'allontanamento in atto di quelle istituzioni da quanto inizialmente previsto dai loro ideatori⁵. Circa l'inadeguatezza di tali orientamenti, egli precisava (1976b, p. 88):

In condizioni del genere, non si riesce a comprendere come ai sofisticati suggerimenti avanzati per la regolamentazione dell'economia sul piano interno possa fare riscontro un atteggiamento anacronistico di tipo smithiano nei confronti dei problemi internazionali. È soltanto una deformazione di tipo ideologico che può indurre a credere che l'economia aperta, nelle condizioni odierne, possa implicare l'assenza di controlli, di [clausole di] salvaguardia, di temporanei arretramenti.

All'ostilità sempre più marcata delle istituzioni della cooperazione internazionale verso l'impiego di qualsiasi forma di controllo degli scambi commerciali si era gradualmente associata la tendenza del Fondo monetario internazionale, consolidatasi nel corso degli anni, ad esercitare pressioni sui paesi membri a favore dell'apertura verso l'estero dei mercati dei capitali⁶. Questo impegno del Fondo nel promuovere la libera circolazione dei capitali – interpretato da Caffè come un ulteriore significativo scostamento dell'istituzione dai principi ispiratori degli accordi siglati nel 1944 – è stato particolarmente attivo durante gli anni Ottanta e Novanta, gli anni cioè del '*Washington Consensus*', allorché questa istituzione, di concerto con la Banca mondiale e il Tesoro degli Stati Uniti, favorì costantemente l'introduzione di riforme di stampo neoliberalista da parte dei paesi in via di sviluppo e di quelli in transizione.

Tali riforme si traducevano in politiche di liberalizzazione, privatizzazione e deregolamentazione, tendenzialmente associate a politiche di stabilizzazione macroeconomica rispondenti a criteri di austerità⁷. Sul finire degli anni Novanta, all'interno del Fondo si arrivò a discutere una proposta di modifica dello statuto volta a porre la liberalizzazione dei movimenti di capitale tra gli obiettivi ufficiali dell'istituzione. Un freno a tale iniziativa e l'assunzione di una posizione di maggiore cautela nella promozione dell'abolizione dei controlli sui capitali si sono poi avuti in seguito ad una successione di gravi crisi finanziarie quali quelle che hanno investito il Messico (1994-95), alcuni paesi del Sudest asiatico (1997-98), il Brasile (1998-99), la Turchia

(2000-01), l'Argentina (2001) e la crisi globale del 2008-09. Tali eventi hanno infatti evidenziato come il processo di apertura dei mercati dei capitali avesse comportato, tra le sue conseguenze indesiderabili, l'aver reso la comunità internazionale maggiormente esposta ai rischi e ai costi sociali dell'instabilità finanziaria⁸.

Nei suoi commenti critici su questa evoluzione della cooperazione internazionale, non sfuggiva a Caffè come, in un contesto normativo che fosse privo di un insieme appropriato di deroghe al principio della libera circolazione delle merci e dei capitali, si sarebbe progressivamente affievolita la capacità dei singoli Stati di condurre efficacemente politiche interne in modo autonomo rispetto agli orientamenti prevalenti negli altri paesi. Nel sostenere l'esigenza di tutelare sufficienti spazi di manovra ai governi nazionali nella conduzione dell'economia interna, Caffè ribadiva che in realtà non vi fosse un modello ideale unico attraverso il quale un'economia capitalistica avrebbe potuto svilupparsi e verso il quale i singoli paesi avrebbero dovuto necessariamente convergere. Era piuttosto ipotizzabile una varietà di modelli di capitalismo nazionale, ognuno dei quali poteva risultare ottimale in base sia alla specifica realtà istituzionale e strutturale di un determinato paese che alle preferenze della collettività locale relativamente ad aspetti importanti per il benessere sociale quali, ad esempio, il confine tra pubblico e privato, lo stato sociale, la regolamentazione del mercato del lavoro⁹. Forme efficaci e durature di collaborazione imponevano, dunque, regole sufficientemente flessibili che tenessero adeguatamente conto di tutto ciò¹⁰. Rilevando che, sotto questo aspetto, gli organismi internazionali si fossero ormai allontanati dalla "sperimentata saggezza dei padri fondatori" (1976a, p. 6) del sistema di Bretton Woods e del Gatt, Caffè sottolineava come questi ultimi avessero mirato ad un ordine economico mondiale nel quale avrebbero potuto convivere sistemi di organizzazione produttiva anche molto diversi tra loro. In proposito egli osservava:

Non soltanto ai lavori preparatori dei principali organismi internazionali operanti su scala mondiale furono presenti paesi ad economia 'di mercato' e paesi ad economia 'diretta dal centro'. Ma se la prevalenza di questi ultimi preferì non aderire agli accordi, altri lo fecero, per poi dissociarsi, o per aderire nuovamente, come è accaduto di recente. Ai fini attuali, non interessano i sottintesi strettamente politici di queste vicende. Interessa sottolineare che, se una filosofia era sottostante alla cooperazione economica internazionale, essa doveva ricercarsi nella compatibilità e nella tolleranza dei vari sistemi di organizzazione produttiva, non nella indicazione di uno di essi come modello ideale (1976a, p. 6).

Nell'invocare una rifondazione della cooperazione internazionale che si traducesse in un ritorno ai principi di quei padri fondatori, Caffè esprimeva il fermo convincimento che l'allontanarsi da essi non avrebbe rafforzato la collaborazione economica tra i paesi, bensì avrebbe contribuito a renderla pericolosamente fragile e a minarne la credibilità (1976a, p. 6). Sempre in proposito, egli aggiungeva (1985, p. 81):

Tornare a quello spirito originario non significherebbe un arretramento, ma un ripensamento meditato dell'insegnamento di chi ebbe parte di rilievo, in senso costruttivo o critico, nel riassetto internazionale del secondo dopoguerra: da J.M. Keynes a D.H. Robertson, da L. Robbins a T. Balogh.

Argomentando la debolezza di fondo di un assetto della cooperazione tra i paesi sempre più ostile – in ossequio ai principi di un liberismo astratto – a qualsiasi forma di controllo, diretto o indiretto, degli scambi, Caffè ricordava altresì come la crescente interdipendenza tra le economie avesse determinato una sempre più elevata sostituibilità, quanto ad effetti ed obiettivi, tra le tradizionali misure di politica commerciale in senso stretto, come i dazi, i contingentamenti ed i sussidi alle esportazioni, e numerose misure solitamente considerate di politica economica interna e quindi per lo più sottratte a qualsiasi disciplina internazionale. La stessa distinzione tra misure di politica commerciale e misure di politica industriale tendeva a divenire sempre più sfumata con il procedere del processo di globalizzazione. Proprio a causa dei loro riflessi sulle condizioni di competitività dei propri beni e servizi sui mercati esteri, misure di politica interna in aree quali, ad esempio, l'innovazione, la tutela del lavoro e lo stato sociale si prestavano ad essere impiegate deliberatamente da parte di un paese per finalità strettamente protezionistiche in sostituzione degli interventi di politica commerciale di cui fosse precluso l'impiego (*behind the border barriers*)¹¹. Preconcetti ideologici che inibissero in qualsiasi circostanza il ricorso a controlli sugli scambi avrebbero inevitabilmente incoraggiato, secondo Caffè, comportamenti opportunistici di questo tipo, volti sostanzialmente ad aggirare i vincoli posti dagli accordi internazionali: tali forme di *free riding* erano destinate a incrinare le fondamenta stesse di un'efficace cooperazione internazionale. Questa valutazione era rafforzata dalla constatazione che “al ripudio nominalistico [delle scelte protezionistiche] fa[ceva] riscontro una pervasiva utilizzazione delle scelte stesse” spesso proprio da parte di paesi che occupavano posizioni di egemonia nell'economia mondiale. “Su queste basi ambigue, non [avrebbe potuto] edificarsi nulla di costruttivo” (1985, p. 83)¹². L'analisi di questa nuova fase del sistema di governo dell'economia mondiale, negli sviluppi successivi alla sua scomparsa (1987) qui di seguito descritti, caratterizzata dal forte impegno delle organizzazioni internazionali a sostegno di ulteriori e più ampie iniziative tese ad accrescere il grado di apertura delle economie – definita da Rodrik (2011) ‘iperglobalizzazione’ – evidenzia l'attualità dei rilievi critici di Caffè, confermando le sue ben note doti di preveggenza.

In occasione dell'ultimo negoziato multilaterale svoltosi all'interno del Gatt, l'Uruguay Round (1986-1994), le trattative per la promozione di un più libero commercio internazionale vennero allargate all'agricoltura e ai servizi, settori sino a quel momento tenuti fuori dagli accordi, e a varie norme di limitazioni volontarie alle esportazioni allora in vigore. Tra i passi mossi nella direzione della ‘iperglobalizzazione’ vanno anche annoverati i successivi tentativi intrapresi all'interno del Wto per estendere i negoziati multilaterali a quelle aree di intervento, appena ricordate, la cui gestione era rimasta di competenza pressoché esclusiva dei governi nazionali, nonostante i loro coinvolgimenti internazionali sovente tutt'altro che trascurabili. Si tratta dei cosiddetti nuovi temi del commercio internazionale. Si mirava, in particolare, all'obiettivo di un'armonizzazione delle regolamentazioni e degli standard nazionali dei paesi membri in settori importanti come la proprietà intellettuale, la tutela dell'ambiente, la difesa della salute e della sicurezza, le disposizioni in materia di diritti del lavoro, la trasparenza delle commesse pubbliche. A sostegno di tale obiettivo, che avrebbe segnato un

passo significativo nella transizione dalla “*shallow integration*” alla “*deep integration*”, venivano addotte sostanzialmente due argomentazioni¹³.

La prima era che l’armonizzazione delle normative nazionali nelle aree di intervento indicate avrebbe reso possibile ridurre l’effetto restrittivo sugli scambi mondiali connesso alle difformità tra esse esistenti. Nel caso degli standard relativi ad aspetti quali, ad esempio, la sicurezza, la salute o l’ambiente, questo effetto restrittivo tende a risultare tanto maggiore per le imprese quanto più elevato è il costo di adeguamento dei loro prodotti alle diverse disposizioni vigenti nei singoli mercati di esportazione¹⁴.

In base alla seconda argomentazione, tale armonizzazione avrebbe limitato il rischio – già paventato da Caffè – che politiche normalmente associate a obiettivi interni quali quelle in oggetto fossero, a causa dei loro coinvolgimenti internazionali, deliberatamente adottate dai singoli Stati, in sostituzione delle tradizionali misure di politica commerciale di cui fosse impedito l’impiego dai vigenti accordi multilaterali, per interferire a proprio vantaggio sulla dinamica degli scambi mondiali. La mancata armonizzazione delle regolamentazioni e degli standard, in un contesto di accresciuta mobilità dei capitali, creava inoltre condizioni favorevoli a che, attraverso politiche interne come la difesa dell’ambiente, la tutela della salute, le disposizioni sul lavoro e altre ancora, fosse possibile orientare la localizzazione degli investimenti diretti esteri, con conseguenti distorsioni nell’allocazione delle risorse e ricorrenti conflitti di interesse tra i governi nazionali. Di fatto, queste iniziative per estendere i negoziati multilaterali al tema dell’armonizzazione delle regolamentazioni e degli standard nazionali si sono rivelate irte di ostacoli: ostacoli che si sono manifestati con particolare evidenza nel corso del negoziato noto come Doha Round, avviato dal Wto nel 2001 e di fatto conclusosi dopo l’incontro ministeriale di Nairobi del 2015 con esiti alquanto limitati e comunque deludenti rispetto alle aspettative.

Tra gli oppositori di accordi a livello globale in materia di regolamentazioni e standard, assai diffuso è il timore che la loro armonizzazione internazionale in settori come l’ambiente, la concorrenza, la tutela dei consumatori, la sicurezza o le condizioni del lavoro – anziché favorire l’innalzamento del benessere sociale – possa realizzarsi attraverso accordi al ribasso che siano espressione della persistente e pervasiva azione a sostegno di interessi particolari, esercitata a livello globale da forti gruppi di pressione come le imprese multinazionali. Altro motivo di diffidenza e/o ostilità verso i processi di convergenza delle normative nazionali è che essi possano finire con il comprimere ulteriormente i necessari spazi di discrezionalità dei singoli Stati per condurre efficacemente politiche interne che tengano adeguatamente conto delle specifiche realtà istituzionali e strutturali di un paese come pure delle particolari esigenze e preferenze della collettività locale relativamente a settori rilevanti per il benessere sociale quali quelli indicati ed altri ancora¹⁵. In tale scenario, come ben argomentato da Rodrik (2011; 2018b), i costi sociali del coordinamento internazionale delle normative dovuti ai vincoli che esso imporrebbe alla capacità dei singoli governi nazionali di fissare regolamentazioni e standard con caratteristiche ottimali per il benessere sociale interno potrebbero rivelarsi maggiori dei benefici attesi dall’eliminazione degli effetti restrittivi sugli scambi mondiali provocati dalla presenza di divergenze tra le normative nazionali.

Le difficoltà crescenti manifestatesi negli anni recenti all'interno dei negoziati multilaterali del Gatt-Wto a procedere sulla strada dell'apertura delle economie sono state interpretate come uno dei sintomi del progressivo indebolimento del processo di collaborazione internazionale istituzionalizzata del secondo dopoguerra. L'insuccesso del Doha Round, in particolare, secondo alcuni avrebbe intaccato la credibilità stessa del Wto quale efficace istituzione di governo dell'economia globale nel settore degli scambi. Un secondo importante sintomo della crescente fragilità del multilateralismo all'interno delle regole del Wto è stato individuato nella proliferazione di accordi commerciali discriminatori, su base sia bilaterale che regionale, verificatasi a partire soprattutto dai primi anni Novanta del secolo scorso, con il conseguente accentuato ridimensionamento della quota degli scambi mondiali disciplinata dalla clausola della nazione più favorita. Un terzo aspetto interpretabile come sintomo del processo di ridimensionamento in essere del ruolo del Wto, nel sistema del commercio mondiale, è costituito dalle spinte protezionistiche in atto nelle varie aree del mondo, accentuatesi soprattutto a partire dalla crisi finanziaria globale del 2008-09. Tali spinte si sono manifestate prevalentemente non solo tramite l'introduzione di barriere non tariffarie, ma anche con l'innalzamento di dazi doganali. Si è trattato per lo più di iniziative unilaterali, intraprese da singoli paesi secondo un'ottica esclusivamente nazionale e quindi al di fuori di una qualsiasi strategia di cooperazione¹⁶.

Queste tendenze intervenute nel contesto delle relazioni economiche internazionali hanno alimentato crescenti timori sui rischi che esse conducano ad uno scenario mondiale contraddistinto dalla progressiva perdita di centralità del regime multilaterale degli scambi, nel quale i singoli paesi siano sempre più esposti agli elevati costi sociali imputabili alla diffusione di spinte protezionistiche in un quadro di esasperato nazionalismo economico. Da più parti, di fronte a questa preoccupante prospettiva per l'economia mondiale, si è auspicato l'avvio di efficaci iniziative che rilancino il processo di collaborazione a livello globale tra gli Stati, dando così vita ad un nuovo ordine economico che consenta di superare i limiti e le criticità di quello attuale. D'altro canto, il rafforzamento della cooperazione internazionale, in ambito sia commerciale che finanziario, si configura come un progetto assai complesso da perseguire a causa della crescente avversione verso l'operato delle principali organizzazioni economiche maturata nelle diverse aree del mondo, oltre che da numerosi governi nazionali, anche da vasti settori dell'opinione pubblica, Studiosi, sindacati e istituzioni non governative di varia natura nel corso degli ultimi decenni: gli anni, cioè, della 'iperglobalizzazione'. Questa avversione riflette il convincimento, largamente condiviso, che esse, attraverso la promozione di politiche di liberalizzazione commerciale e finanziaria su scala mondiale, abbiano impresso un'accelerazione al processo di globalizzazione ma, al medesimo tempo, si siano rivelate del tutto incapaci di tutelare le comunità nazionali da una serie di risvolti negativi imputabili a tale fenomeno. Al riguardo, nel caso specifico dei paesi industriali, un'ampia letteratura pone la globalizzazione tra le principali cause di alcune tendenze affermatesi nel corso degli anni sul mercato del lavoro quali l'aumento delle disuguaglianze nei redditi, i più elevati tassi di disoccupazione dei lavoratori scarsamente qualificati, il diffondersi di condizioni di maggiore instabilità e insicurezza nel lavoro e l'indebolimento del potere contrattuale delle associazioni

sindacali. Dall'estesa percezione che la globalizzazione, sotto vari profili e attraverso diversi canali, abbia comportato un eccessivo ridimensionamento della sovranità nazionale nella gestione della politica economica è scaturito un clima politico e sociale ostile a nuovi negoziati multilaterali e ad altre iniziative che imprimano un ulteriore impulso all'integrazione internazionale.

Il dibattito in atto sui criteri guida cui dovrebbe ispirarsi un'efficace riconfigurazione della cooperazione economica internazionale che renda possibile lo sfruttamento dei benefici potenziali della globalizzazione e, contemporaneamente, crei le condizioni per contrastarne gli effetti indesiderabili ha coinvolto un ampio numero di apprezzati economisti. Tra essi si segnala il già citato Rodrik (2000) il quale argomenta come non sia possibile avere un assetto mondiale dove coesistano 'iperglobalizzazione', una comunità internazionale organizzata sulla base di Stati-nazione e scelte di *policy* all'interno dei singoli paesi che siano realmente espressione di processi decisionali democratici: è il cosiddetto '*political trilemma of the world economy*'. Egli propone di porre un freno alla 'iperglobalizzazione', tornando a un'architettura economica internazionale simile a quella che aveva caratterizzato gli anni del 'compromesso di Bretton Woods', sia pure con i necessari adattamenti imposti dalle profonde trasformazioni intervenute nello scenario mondiale. In altri termini, si tratterebbe di governare il processo di integrazione economica attraverso una strategia di cooperazione che preveda, in determinate circostanze, il ricorso da parte dei singoli paesi a controlli, deroghe e clausole di salvaguardia, nel contesto sia delle relazioni commerciali che di quelle finanziarie. Ciò al fine di restituire ai governi nazionali quei margini di discrezionalità necessari ad evitare che i condizionamenti esterni arrivino a compromettere il perseguimento di irrinunciabili obiettivi interni.

Questa visione di Rodrik, a sostegno di un'appropriata gestione del processo di globalizzazione secondo le linee qui tratteggiate, presenta numerose affinità con quella di molti altri studiosi a lui contemporanei: tra essi Gilpin (2001) e Stiglitz (2002; 2006), solo per citarne due tra i più noti. Va altresì osservato che le sue conclusioni rievocano davvero molto da vicino quelle cui era giunto, già molti anni prima, Caffè, con le elevate doti analitiche e le capacità telescopiche che gli erano proprie, allorché – nell'esprimere il proprio senso di insoddisfazione per i mutamenti di indirizzo che avevano contraddistinto l'operato delle organizzazioni internazionali nel corso del tempo – sottolineava l'esigenza di tornare quanto prima ad un ordine economico mondiale che fosse dotato dei necessari margini di flessibilità per salvaguardare il giusto equilibrio tra sovranità nazionale e governo globale dell'economia.

4. Conclusioni

Trova ampio consenso la tesi secondo cui il sistema della collaborazione economica internazionale istituzionalizzata, nato dagli Accordi di Bretton Woods del 1944, pur con i limiti evidenziati da una vasta letteratura, abbia contribuito significativamente all'apertura delle economie nazionali ed alla loro crescita nel corso dei primi decenni del periodo postbellico. Tuttavia, a partire dalla metà degli anni Settanta circa – in con-

comitanza con il manifestarsi ed il successivo consolidarsi del processo di globalizzazione – si sono palesati, con sempre maggiore evidenza, i segnali di un progressivo indebolimento della cooperazione tra i paesi. In anni recenti, il diffondersi di iniziative unilaterali nel campo sia delle relazioni commerciali che di quelle monetarie, collocate al di fuori di una qualsiasi strategia di cooperazione, ha alimentato crescenti preoccupazioni sui rischi che il rafforzarsi di tale tendenza conduca alla perdita di centralità delle attuali organizzazioni internazionali e, al tempo stesso, all'affermarsi di una realtà nella quale ciascun paese si trovi a dover fronteggiare i costi sociali derivanti dal proliferare di iniziative protezionistiche, in un panorama di dilagante nazionalismo economico e di conflittualità tra blocchi commerciali e blocchi valutari contrapposti. Da più parti, di fronte a queste preoccupanti prospettive, sono state invocate forti e appropriate iniziative volte a creare le basi per un nuovo ordine economico mondiale che consenta di superare le manchevolezze e la fragilità di quello presente. D'altro canto, il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati a livello globale impone una revisione delle responsabilità e dei compiti delle organizzazioni internazionali.

Tale obiettivo è reso particolarmente complesso per la forte ostilità maturata nei loro confronti da parte di vasti strati dell'opinione pubblica, nelle varie parti del mondo, per il ruolo centrale da esse svolto nell'affermarsi dell'attuale problematico quadro economico internazionale. Tra i fattori che hanno contribuito ad alimentare tale ostilità vi è l'accresciuta percezione che la globalizzazione, per le dimensioni e le caratteristiche assunte, abbia comportato un eccessivo ridimensionamento della sovranità nazionale nella gestione della politica economica.

Tra i contributi maggiormente apprezzati di quanti hanno partecipato al dibattito in corso sui criteri guida cui dovrebbe ispirarsi un'efficace riforma della cooperazione internazionale si segnala quello di Rodrik il quale auspica che sia posto un freno alla 'iperglobalizzazione', tornando ad un assetto con caratteristiche analoghe a quelle degli anni nei quali aveva prevalso il 'compromesso di Bretton Woods', sia pure con gli inevitabili adattamenti imposti dalle profonde trasformazioni intervenute nell'economia mondiale. In particolare, si tratterebbe di governare il processo di integrazione economica attraverso regole concertate a livello globale che contemplino, in determinate circostanze, forme di controllo sulle transazioni sia commerciali che finanziarie al fine di recuperare adeguati margini di sovranità economica per gli Stati nazionali. Questa posizione di Rodrik ha molti aspetti in comune con quella assunta da numerosi altri eminenti studiosi contemporanei. Va anche rimarcato che le conclusioni di Rodrik riecheggiano davvero molto da vicino quelle cui Caffè, con l'acume analitico e la lungimiranza che lo caratterizzavano, era pervenuto già molti anni prima in numerosi suoi scritti nei quali esprimeva la profonda delusione nei confronti del progressivo scostamento delle principali organizzazioni internazionali dal disegno originario dei padri fondatori del sistema della cooperazione economica mondiale del secondo dopoguerra.

Tra i loro principali meriti vi era, secondo Caffè, l'aver creato i presupposti per un ordine mondiale dotato di regole del gioco sufficientemente flessibili le quali, pur orientate a stimolare l'integrazione economica, comunque garantissero ai singoli governi nazionali adeguati spazi di manovra per l'esercizio di forme di controllo delle transazioni con l'estero, sia commerciali che finanziarie, ove tali misure si rendessero necessarie ad

impedire che il vincolo esterno di fatto costituisse un insormontabile impedimento al perseguimento di obiettivi quali l'equità distributiva, l'occupazione, la crescita, il *welfare state*. Nel corso degli anni Settanta e degli anni Ottanta, Caffè commentò con toni molto critici il progressivo affermarsi all'interno delle principali organizzazioni internazionali di indirizzi ideologici e dottrinari rivolti a scoraggiare il ricorso dei paesi membri a qualsiasi misura che interferisse con il libero svolgimento degli scambi commerciali e, al tempo stesso, ad esercitare pressioni per la liberalizzazione dei movimenti dei capitali.

Non sfuggì a Caffè come le forti spinte in atto per l'apertura delle economie, in un contesto normativo che non prevedesse un sistema di deroghe alla libera circolazione delle merci e dei capitali, avrebbero rischiato di compromettere la possibilità dei singoli Stati di perseguire irrinunciabili obiettivi interni di politica economica. L'affermarsi di queste tendenze nell'azione delle organizzazioni internazionali, a suo giudizio, avrebbe condotto inesorabilmente ad un progressivo indebolimento del processo di cooperazione tra i paesi, minandone la credibilità. Di qui il suo auspicio per un ritorno ad un ordine economico internazionale che fosse dotato dei necessari margini di flessibilità per salvaguardare il giusto equilibrio tra sovranità nazionale e governo globale dell'economia. La notevole capacità anticipatrice di Caffè ha trovato ampia conferma nelle vicende delle relazioni economiche internazionali a lui successive che hanno condotto alle odierne difficoltà della cooperazione economica a livello globale. Al medesimo tempo, la fondatezza e l'attualità dei suoi suggerimenti appaiono con evidenza alla luce dei contenuti dell'odierno dibattito sulle possibili soluzioni per superare tale fase critica.

Note

¹ È il caso, in particolare, dell'Accordo multifibre, mirato a limitare le esportazioni dei paesi in via di sviluppo verso i paesi avanzati.

² Su questo punto si vedano, tra gli altri, Bloomfield (1946) e Lastra (2000). Per una documentazione sui contenuti del Piano Keynes e del Piano White, si rinvia a Horsefield (1969).

³ Questa posizione emerge con chiarezza dalle seguenti parole pronunciate da Keynes – in occasione della testimonianza del 18 maggio 1943 da lui resa alla Camera dei Lords – a commento degli obiettivi di una politica dei controlli dei movimenti dei capitali: “Non si tratta semplicemente di impedire i fenomeni di speculazione sui cambi e i movimenti di *hot money* oppure di contrastare fughe di capitali imputabili a ragioni politiche, sebbene transazioni di questo tipo meritino di per sé di essere ostacolate. L'esigenza [di limitazioni della mobilità dei capitali], a mio giudizio, ha motivazioni ancora più sostanziali. A meno che l'ammontare complessivo del deflusso di capitali verso l'estero programmato dagli agenti economici non corrisponda ad un equivalente avanzo della bilancia commerciale, perderemmo il controllo del tasso di interesse all'interno del paese. [...] [N]on possiamo sperare di controllare la struttura interna dei tassi di interesse, in assenza di restrizioni dei movimenti di capitale” (1943, pp. 364-365). Considerazioni analoghe sull'esigenza di preservare, attraverso la regolamentazione dei flussi di capitale, adeguati spazi di sovranità nazionale nella gestione della politica monetaria sono ribadite nel suo successivo intervento del 23 maggio 1944, sempre alla Camera dei Lords (1944, p. 375).

⁴ Sulla visione critica di Caffè in merito agli sviluppi della cooperazione economica internazionale nella realtà successiva al secondo conflitto mondiale si veda anche Milone (2010).

⁵ Riguardo a quella che per lui costituiva una profonda involuzione in atto nella prassi operativa delle

organizzazioni internazionali, Caffè ammoniva: “Nulla di più lontano non soltanto dallo spirito [originario della cooperazione organizzata] ma dalle stesse regole statutarie dell’opposizione intransigente ad ogni deroga che imponga temporanee restrizioni agli scambi ed ai pagamenti verso l’estero. Un cammino che deve procedere con le vicissitudini e l’alternò snodarsi della storia non può ubbidire ai pronunciamenti intransigenti dei dottrinari” (1976a, p. 6).

⁶ Sui comportamenti gradualmente affermatosi presso il Fondo monetario internazionale interpretabili come espressione del progressivo distacco da quanto inizialmente previsto dai suoi ideatori, si veda anche Caffè (1978).

⁷ Per una severa critica di queste politiche sostenute tenacemente dal Fondo negli anni del ‘*Washington Consensus*’, si segnalano in particolare Stiglitz (2002) e Rodrik (2007). Nel formulare un giudizio assai vicino a quello espresso da Caffè sull’evoluzione subita dal Fondo nell’arco di tempo qui in esame, Stiglitz (2002, p. 12) scrive: “Negli anni, l’FMI è cambiato profondamente. Nato nel presupposto che i mercati spesso funzionino male, ora sostiene con fervore ideologico la supremazia del mercato”.

⁸ Stimolanti riflessioni sul tema della globalizzazione dei mercati finanziari sono contenute in Caffè (1987).

⁹ Conclusioni che sotto più aspetti appaiono come una conferma della fondatezza di questa visione critica di Caffè emergono dall’analisi di autorevoli studiosi dei nostri giorni: tra essi Rodrik, per il quale “un appropriato sistema economico mondiale è quello che prevede che coesistano diversi stili di capitalismo nazionale, non quello che impone un modello uniforme di *governance* economica” (1999, p. 152). Nell’analizzare i complessi rapporti che intercorrono tra crescita, apertura delle economie e realtà istituzionale dei vari paesi, egli puntualizza che “il regime commerciale [dovrebbe] prendere atto delle diversità istituzionali piuttosto che tentare di eliminarle e che, conseguentemente, esso [dovrebbe] accettare il diritto dei paesi di ‘proteggere’ le proprie specificità istituzionali. Tuttavia, questo diritto di un paese di tutelare il proprio assetto istituzionale è cosa diversa... dal diritto di imporlo agli altri paesi. Una volta che questi semplici principi siano accettati e incorporati a livello internazionale nelle regole commerciali, le priorità di sviluppo dei paesi poveri e le esigenze dei paesi industriali possono essere rese compatibili e vicendevolmente sostenibili” (2007, p. 216).

¹⁰ In uno dei suoi ultimi scritti su questa problematica, a commento della “opinabilità” delle diagnosi e delle prescrizioni del Fondo a causa del fatto che troppo spesso esse fossero “del tutto avulse dalla realtà istituzionale del paese considerato”, Caffè ammoniva: “Il corredo di dati, tabelle, statistiche non può nascondere questa assoluta trascuratezza del contesto politico-istituzionale del paese considerato: che è frutto, al tempo stesso, di eccessiva arroganza intellettuale, da parte di chi effettua le valutazioni, e di una sostanziale non-conoscenza del dibattito scientifico all’interno del paese oggetto di esame” (1986, pp. 196-197).

¹¹ “Del resto, illuderemmo noi stessi – scriveva Caffè (1985, p. 83) – se ritenessimo che una ben congegnata e selettiva politica di commesse pubbliche, indirizzate verso settori considerati tecnologicamente interessanti, non rientri nell’ambito protezionistico”.

¹² In proposito si veda anche Caffè (1977, p. 238).

¹³ Sulla distinzione tra “*shallow integration*” e “*deep integration*”, negli accordi di cooperazione economica internazionale, si veda, in particolare, Lawrence (1996).

¹⁴ In seguito alla progressiva riduzione delle barriere commerciali e all’abbassamento dei costi di trasporto e di comunicazione dovuto all’avanzamento tecnologico, questi costi imputabili all’esigenza di rendere i propri prodotti conformi agli standard e alle normative dei singoli paesi importatori spesso costituiscono per le imprese il principale ostacolo alle transazioni internazionali.

¹⁵ Su questa problematica si veda, tra gli altri, World Trade Organization (2012, in particolare pp. 160-219).

¹⁶ Al riguardo emblematico è il caso della introduzione da parte degli Stati Uniti di misure tariffarie sulle importazioni di un’ampia serie di prodotti esteri la quale, a sua volta, ha dato luogo all’adozione di misure ritorsive dei suoi partner commerciali.

Riferimenti bibliografici

Bloomfield, A.I. (1946), "Postwar Control of International Capital Movements", *American Economic Review*, 36, 2, pp. 687-709.

Caffè, F. (1976a), "Una fase critica della cooperazione economica internazionale", *La Comunità Internazionale*, 31, 1, pp. 3-7.

Caffè, F. (1976b), "Ritardi, responsabilità, complotti", *Il Messaggero*, 30 gennaio; ora in G. Amari (a cura di), *Contro gli incappucciati della finanza*, Roma: Castelvecchi, 2013, pp. 87-88.

Caffè, F. (1977), "È consentito discutere di protezionismo economico?", *L'astrolabio*, XV, 12, p. 28; ora in F. Caffè, *La solitudine del riformista*, a cura di N. Acocella e M. Franzini, Torino: Bollati Boringhieri, 1990, pp. 238-240.

Caffè, F. (1978), "Su alcune trasformazioni recenti del Fondo monetario internazionale", *La Comunità Internazionale*, 33, 4, pp. 525-531.

Caffè, F. (1984), *Lezioni di politica economica*, Torino: Bollati Boringhieri.

Caffè, F. (1985), "Vecchio e nuovo protezionismo nel quadro del conflitto tra gli strumenti di politica economica", *Moneta ed economia internazionale*, Cassa di Risparmio di Torino; ora in F. Caffè, *In difesa del welfare state. Saggi di politica economica*, Torino: Rosenberg e Sellier, 1986, pp. 77-83.

Caffè, F. (1986), "In tema di riesame del sistema monetario internazionale", *La Comunità internazionale*, 41, 2, pp. 196-198.

Caffè, F. (1987), "L'anno della 'globalizzazione' delle transazioni finanziarie", *La Comunità internazionale*, 42, 1, pp. 5-8.

Gilpin, R. (2001), *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton: Princeton U.P.

Horsefield, J.K. (1969), *The International Monetary Fund 1945-1965*, Volume III, Washington: IMF International Monetary Fund.

Keynes, J.M. (1943), *The International Clearing Union*, Discorso tenuto nel maggio 1943 presso la Camera dei Lords, London: ora in S.E. Harris (ed.), *The New Economics*, London: Dennis Dobson Ltd, 1948, pp. 359-368.

Keynes J. M. (1944), *The International Monetary Fund*, discorso tenuto nel maggio 1944 presso la Camera dei Lords, London; ora in S.E. Harris (ed.), *The New Economics*, London: Dennis Dobson Ltd, 1948, pp. 369-379.

Lastra, R.M. (2000), "The International Monetary Fund in Historical Perspective", *Journal of International Economic Law*, 3, 3, pp. 507-523.

Lawrence, R.Z. (1996), *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington, D.C: Brookings Institution.

Milone, L.M. (2010), "L'ordine economico internazionale nella visione anticipatrice di Federico Caffè", in G. Amari (a cura di), *Attualità del pensiero di Federico Caffè nella crisi odierna*, Roma: Ediesse, pp. 27-51.

Rodrik, D. (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Baltimore: John Hopkins U.P.

Rodrik, D. (2000), "How Far Will International Economic Integration Go?", *Journal of Economic Perspective*, 14, 1, pp. 177-186.

- Rodrik, D. (2007), *One Economics, Many Recipes — Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton: Princeton U.P.
- Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford: Oxford U.P.
- Rodrik, D. (2018a), *Dirla tutta sul mercato globale. Idee per un'economia mondiale assennata*, Torino: Giulio Einaudi.
- Rodrik, D. (2018b), "What Do Trade Agreements Really Do?", *Journal of Economic Perspectives*, 32, 2, pp. 73-90.
- Stiglitz, J. (2002), *Globalization and Its Discontents*, London: Allen Lane.
- Stiglitz, J. (2006), *Making Globalization Work*, London: Allen Lane.
- World Trade Organization (2012), World Trade Organization, Geneva.