

**VINCOLI E OPPORTUNITÀ**  
**NEL PROCESSO DI GLOBALIZZAZIONE**  
*- il caso dei Fondi Sovrani e la questione delle sovranità statali -*

*contributo all'Ufficio del dibattito di Torino del 14- 15 giugno 2008*  
*Francesco Pigozzo, Michele Gruberio*

L'intento della breve comunicazione è soprattutto di sollevare un problema e di approfondire la discussione attorno a un concetto condiviso ma forse non abbastanza approfondito nella nostra analisi del processo di globalizzazione e delle sue conseguenze sulla sovranità degli stati.

Il concetto in questione è quello della "erosione di sovranità", che individua nella fase più recente del processo storico, in particolare a partire dalla fine della Guerra fredda, una limitazione di fatto (anche se non di diritto) delle sovranità statali come conseguenza della statica dimensione di queste ultime rispetto all'allargarsi fino al livello globale delle forze spontanee della vita sociale (multinazionali ma anche terrorismo, circolazione informazioni ma anche criminalità organizzata, scambi commerciali e mercato finanziario). Il merito di questa osservazione sta nel cogliere una novità di non poca importanza rispetto alla lettura federalista legata alla fase delle grandi guerre della prima metà del XX secolo: è ad esempio la base che ci permette di dare interpretazione e proporre soluzioni alle questioni riguardanti lo stato sociale e in generale il problema dell'arretramento dei diritti.

Alcune precisazioni vanno però subito aggiunte circa l'immagine dello stato che ciò presuppone e circa la natura tendenziale di ciò che si afferma.

Innanzitutto non bisogna confondere il ruolo progressivo che va riconosciuto alla formazione degli stati moderni, quello altrettanto progressivo della creazione delle politiche di welfare e il fatto che lo Stato, in contesto di anarchia internazionale, è pur sempre una espressione di potenza. Sappiamo bene che solo la federazione mondiale multilivello può compiutamente dirsi organo di autoregolamentazione collettiva. Quindi tanto gli stati più progrediti, quanto a maggior ragione quelli nati su diverse basi storiche e ben lontani dall'aver conosciuto le funzioni di massimizzazione del benessere individuale di tutti i loro cittadini, non hanno mai perduto il loro ruolo primario di risposta a un contesto competitivo, dove prevale la pressione per l'autodifesa, anticamera di una conseguente politica di potenza.

Dobbiamo perciò tenere presente questo quando pensiamo al vecchio sistema degli stati "a misura dei problemi": intanto, che si tratta soprattutto degli stati occidentali; e poi, che oltre ad essere stati progressivi laboratori di libertà, democrazia e giustizia sociale, non hanno mai smesso di essere protagonisti e strumenti di un contesto bellicoso.

***Su questo versante dell'autodifesa,  
è così giusto dire che la sovranità degli stati conosce una diminuzione?***

Sì e no. Sì nel senso metaforico: diminuisce senz'altro la capacità di autodeterminazione, la maggiore complessità e interdipendenza del contesto ha semplicemente fatto regredire la possibilità di mantenere le conquiste di civiltà, accentuando la natura competitiva degli stati. Ma questo più che un'erosione di sovranità nel senso letterale, significa l'imposizione di una logica puramente competitiva anche all'uso della sovranità pubblica: nell'ambito di questa logica, che i federalisti conoscono bene, la sovranità rimane intatta.

Il sistema anarchico si autoalimenta, insomma. Prima della sovranità, a farne le spese è piuttosto il meccanismo democratico, che come tutte le conquiste della ragione sulle logiche della violenza è una convenzione tanto utile quanto precaria e bisognosa di indurre fiducia confermando continuamente la propria efficacia. La moneta cattiva scaccia quella buona anche nei modelli istituzionali: il rischio è che gli stati si mettano a rincorrere le "forze spontanee" sul loro stesso terreno. Questo deve preoccuparci come la faccia negativa dell'analisi federalista della situazione mondiale: la cosiddetta erosione di sovranità non funziona solo come svelatore della carenza di istituzioni adeguate, funziona al contempo anche come alimentatore dei freni alla cessione della sovranità *di diritto*, sia per il tipo di selezione che opera nelle classi dirigenti, sia perché la principale erosione che si compie è quella del contesto progressista e ragionevole.

Dire che l'esistenza di istituzioni confederali non può risolvere il problema non basta. Bisogna anche vedere in che misura, rallentando o smorzandone le ultime conseguenze, essa ci allontana anche da una lucida presa di coscienza del problema stesso.

Il caso dei Fondi Sovrani, ossia l'esplosione negli ultimi quindici anni di questa via finanziaria all'investimento di risorse pubbliche, può essere molto indicativo rispetto a quanto detto. Nessuno strumento è di per sé da condannare: basta leggere gli studi del FMI, di Deutsche Bank etc. per rendersi conto che i Fondi Sovrani, in crescita tendenziale notevole (se ne contano oggi 40 per un ammontare di 3.000 mld di dollari, più del doppio di tutti gli hedge fund, che ci si aspetta diventi tra i 6.000 e i 10.000 in 5 anni), possono potenzialmente significare sia vantaggi che svantaggi per la collettività umana presa nel suo insieme. Un caso virtuoso ed uno vizioso ci possono però chiarire da subito le implicazioni politiche *in ogni caso* ha la gestione di questi fondi («*they also raise the issue of the expanded role of governments in international markets and industries*», dice lo FMI):

1. Il Norway's Pension Fund è vantato come esempio in tutte le discussioni che si stanno svolgendo attorno alla possibilità di stabilire un *rating* di virtuosità dei Fondi, in base alla composizione dei loro obiettivi di investimento. I motivi sono semplici: visto che la politica Norvegese si limita ad investimenti di lunghissimo periodo, coerenti con lo scopo del Fondo, anche il

minimo rischio, come i presunti o reali abusi di Wal-Mart sui dipendenti, o i danni ambientali della Drd Gold, può assumere in prospettiva un peso enorme, se costrette ad esempio a pagare pesanti risarcimenti. La moral suasion che opera il fondo diventa esempio di una corretta corporate governance: il fondo esclude aziende impegnate nell'industria militare nucleare, scatena proteste vivaci di altre amministrazioni statali (Washington, ma anche Roma, a causa di Finmeccanica) in nome di valori che sono resi economicamente produttivi...

2. La Temasek di Singapore è un vero e proprio braccio finanziario dell'isoletta, ex porto di pescatori. Dopo l'acquisizione della compagnia telefonica thailandese Shin, l'azione del Fondo ha provocato un vero e proprio colpo di stato militare in Thailandia: i gerarchi thailandesi non gradivano particolarmente di poter essere largamente spiati da governi esteri. Prima azione seguente la deposizione dell'ex capo di stato è stato di spingere Temasek fuori dal paese. D'altronde i militari thailandesi non ignoravano che nella storia di Singapore sono stati non pochi i giovani leader di paesi vicini allevati e sostenuti dal governo dell'isoletta.

I dati che riporta uno studio di fine 2007 della Deutsche Bank Research, a cura di Stephen Kern, indicano che la maggior parte dei fondi sono costituiti dalla liquidità derivante dal commercio di materie prime, in particolare petrolio: i paesi produttori di petrolio, Emirati ed Arabia Saudita soprattutto, hanno una storia decennale nel campo e la motivazione è piuttosto facile da capire, ossia diversificare le fonti di reddito nazionali. Se il petrolio, in definitiva, finisce, la loro economia deve avere altri introiti, e questi si concretizzano di solito nelle rendite di qualche investimento. Elemento non trascurabile, gli avvenimenti avvengono spesso e volentieri con la rinuncia al voto in assemblea in cambio di maggiori dividendi.

Si noti, però, che le risorse non costituiscono un surplus rispetto ad investimenti infrastrutturali e di welfare state. Ma il paese che in realtà è oggetto delle più grandi preoccupazioni in merito, è la Cina, presente con vari fondi e attiva negli investimenti in settori specifici, senza interesse ad abbandonare il diritto di voto. Qui forse vediamo il segno più rilevante dell'ambiguità dello strumento dei Fondi Sovrani, che si presta tanto a giochi di politica di potenza quanto a salutare valvola di sfogo che equilibra il mercato finanziario. La Cina, legittimata dall'ingresso nel WTO alla penetrazione dei mercati globali, ha enormi liquidità soprattutto grazie al sistema di cambi che mantiene artificialmente bassi. Questa fortissima rendita, che per un verso sta sublimando la sua posizione di creditore rispetto agli Stati Uniti, per l'altro verso le sta consentendo quella che alcuni paventano come una invasione finanziaria dell'occidente, un modello di imperialismo finora sconosciuto.

Il fatto che questi Fondi siano soprattutto reinvestiti dal governo cinese nella voracità del debito pubblico americano, si traduce in effetti ben

precisi sul piano politico internazionale: si è visto con chiarezza quando l'amministrazione Bush declinò le minacce di attaccare il neofita della bomba nucleare sud coreano fronte la sentenza cinese di ritirare immediatamente le proprie partecipazioni nell'economia americana, causandone il tracollo immediato.

D'altro canto, però, la liquidità dei Fondi è stata accolta come una benedizione durante la crisi dei mutui subprime: istituti come Citigroup, UBS, Merrill Lynch e Barclays hanno potuto beneficiare di quei capitali. Questo almeno è quanto riportano le considerazioni dell'Ocse a proposito, fermandosi alla mera salute finanziaria di tali istituzioni e sorvolando, forse troppo superficialmente ed ottimisticamente, la questione che i giganteschi pacchetti azionari acquistati tramite i fondi, appartengono alle più grosse finanziarie al mondo, rischiando a breve, se la crisi di liquidità non si arresterà velocemente, di svendere l'intero capitale di maggioranza. Se anche il capitale di maggioranza non fosse venduto, con una così grande diversificazione geopolitica degli azionisti, chi assicura il buon funzionamento di finanziarie che gestiscono quote ragguardevoli dei capitali globali se totalmente slegate dalla situazione dei paesi di cui gestiscono i soldi? Scenari catastrofici all'orizzonte: tracolli di borsa, crisi monetarie, inflazione, iperinflazione, tassi di interesse, disoccupazione, stagflazione ...

È in conseguenza di ciò che lo FMI e il mondo economico e finanziario internazionale hanno posto all'ordine del giorno un lavoro di regolamentazione dei Fondi Sovrani, che eviti gli opposti rischi di farne una sempre più forte arma geopolitica e di alimentare nuove forme di protezionismo.

In questo contesto si capisce quanto sarebbe importante, per evitare un incremento delle tensioni, un maggiore equilibrio multipolare dovuto alla presenza di una politica unica a livello europeo. L'unione europea ha due possibili ruoli da giocare nell'economia globale, che non necessariamente si escludono vicendevolmente, anzi. Può presentarsi sul mercato nella veste di proprietario, voce di un'economia unita di 27 paesi e 530 milioni di persone, con fondi propri, facendosi a sua volta centro di una polarità finanziaria globale al fine di superare l'immobilità interna tra la scelta secca tra proprietà familiare, pubblica o imperniata sulle banche e concedersi l'occasione di avere assetti proprietari più fluidi, senza vedere depauperata la sua ricchezza industriale. La situazione strutturale interna europea è ancora piuttosto fragile. Un'incursione di fondi esterni, potrebbe avere risultati catastrofici nell'anarchia dei movimenti di capitale, dalle periferie ai centri industriali più grandi, frenando lo sviluppo, la crescita, ma anche lasciando intere zone perversamente indebitate e nella più totale depressione, con costi economici e sociali pesantissimi. E/o presentarsi nella veste di regolatore, che non vuol dire arbitro della concorrenza, ma architetto della qualità della vita che i mercati riescono ad offrire.

Occorre dunque in Europa indicare quali siano gli obiettivi su cui tarare il sistema di regole della finanza continentale, premiando gli scopi adeguati, grazie ad una leva fiscale europea, per incentivare comportamenti

virtuosi degli operatori: finanziamenti a lungo termine per la ricerca, il vantaggio per la capitalizzazione a scapito del debito, premiando esternalità positive di investimenti in materia di occupazione ed ambiente.

Il rischio di una regolamentazione tardiva o malformata sono molto alti. Soprattutto di un accanito rinato protezionismo sviluppato dai singoli scoordinati, con il rischio di un ritorno ad una situazione pre- WWII. La libertà di movimento dei capitali soprattutto, resi meno convenienti gli investimenti in Europa con un eccesso di regolazione e di fiscalità, alla luce della minore crescita che ci contraddistingue, i risparmi prenderanno velocemente altre strade, oppure i tassi europei schizzeranno alle stelle deprimendo ulteriormente la crescita.

Da innumerevoli casi di successo si evince che l'integrazione europea, nelle sue forme, consente di mettere a frutto potenzialità di sviluppo che si innescano solo attivando grandi economie di scala. Auspicabile è non solo una regolamentazione europea degli investimenti finanziari, ma anche un approccio dell'unione meno difensivo. Nel riequilibrio sussultorio dei rapporti di forza globali e negli squilibri interni al complesso sistema occidentale si scorge, per chi voglia vederlo, un bisogno di regolazione tale da far apparire realmente a portata di mano una nuova Bretton Woods.

L'Unione europea deve mobilitarsi e pianificare una sterilizzazione dei «fondi sovrani» che non nascono già sterili: al fine che producano ricchezza, ma senza che si trasformino in cavalli di Troia sparsi nelle maggiori istituzioni economiche occidentali.

La commissione europea ha in particolare adottato lo scorso febbraio un codice di condotta, che fissa in definitiva alcuni punti a contributo di un codice di condotta che dovrebbe adottare l'FMI insieme ai fondi sovrani stessi. Punti salienti sono:

- impegno a favore di un clima favorevole agli investimenti sia nell'UE che nel resto del mondo, ivi compresi i paesi terzi che gestiscono i fondi sovrani;
- sostegno ai lavori multilaterali, in seno alle organizzazioni internazionali, quali il FMI e l'OCSE;
- uso degli strumenti esistenti a livello UE e degli Stati membri;
- rispetto degli obblighi imposti dal trattato CE e degli impegni assunti a livello internazionale, ad esempio nel quadro dell'OMC;
- proporzionalità e trasparenza.

È quindi più che pacifico concludere che solo una reale politica finanziaria europea potrà essere determinante in questo contesto in cui sempre più l'Unione necessita di unione per non soccombere a crisi che potrebbero trovarsi dietro l'angolo. Stephen Jen della finanziaria Morgan Stanley avverte: il ripetersi della crisi latino americana dei primi anni 90, della crisi asiatica del '97 o della crisi russa del '99 è quasi inconcepibile. Non si tratta più di crisi di default come quella che colpì l'Argentina nel 2002, ma di un nuovo modo di far crisi, plausibilmente ricavabile dall'aumento di petrolio, materie prime, alimenti negli ultimi mesi.