

Il nuovo governo costituzionale dell'economia¹

Edoardo Reviglio

Negli ultimi cinquanta anni molte cose sono cambiate nel nostro Paese. Tuttavia vi è stata una certa permanenza nei principi generali del governo dell'economia contenuti nella nostra Costituzione. L'Atto unico europeo (1987) ed il Trattato per l'Unione europea (1992) hanno impresso alla storia un corso del tutto nuovo. Un cambiamento che ancora si fa fatica a percepire e a comprendere, ma che ha conseguenze piuttosto radicali sulla sovranità della politica economica e sul nostro modello di sviluppo. Di questo cercherò di dare conto, se non altro per capire le difficoltà con le quali il sistema, in questi ultimi anni, fa fatica ad adattarsi al cambiamento.

Mi soffermerò su tre momenti che scandiscono la storia del governo costituzionale dell'economia del nostro Paese. Primo, la Costituzione italiana e il sistema dell'economia mista o dell'economia amministrata. Secondo, la nuova costituzione economica europea ed il sistema dell'economia aperta di mercato. Terzo, la crisi mondiale, il futuro dell'Europa e le prospettive per la nascita di una costituzione economica mondiale.

Va osservato che ciascuno dei passaggi si fonda su una diversa concezione del termine Costituzione. Nel primo caso, la Costituzione è concepita nell'accezione classica "popolo-sovranià-rappresentanza democratica-Costituzione". Nel secondo caso i nuovi principi sono contenuti in Trattati internazionali. Dal punto di vista delle fonti del diritto i Trattati sono ad un livello superiore delle Carte costituzionali nazionali (se non altro perché non possono essere messi in discussione senza l'unanimità di tutti i paesi membri dell'Unione). Tuttavia, essi mancano, come noto,

¹ Testo della Relazione tenuta al Convegno CGIL su "*La crisi: quale nuovo intervento pubblico?*", 7 luglio, 2009; gli Atti sono in via di pubblicazione.

di legittimazione democratica. La questione è nota ed ampiamente dibattuta nella dottrina. Che si tratti di norme con valore costituzionale è stato più volte chiarito dalla stessa Corte europea di Giustizia. Tuttavia, permangono dubbi sulla legittimità della formazione di tali processi. L'Unione europea non è (ancora) uno Stato federale che gode di legittimazione democratica. Manca un *demos* europeo che permetta una Costituzione intesa come fondamento giuridico dello Stato. Lo status istituzionale della UE è segnato da una contraddizione strutturale. Da un lato, l'Unione europea è una organizzazione sopranazionale fondata sui Trattati: ragion per cui essa non è uno Stato sovrano nel senso moderno del termine, detentore del "monopolio della violenza legittima" (Weber). Dall'altro, la Comunità, pur senza essere uno Stato, dispone di competenze di dominio un tempo prettamente statuali, producendo normative di diritto europeo vincolanti per gli Stati membri.

Ne risale che l'identità dell'Europa non potrà avere i caratteri esclusivi (ed in ultima analisi etnocentrici) del *demos*, bensì quelli inclusivi della *civitas*. La "via romana" ha evidentemente molto da insegnare anche nella prospettiva del XXI secolo.

La Costituzione italiana ed il sistema dell'economia mista

I Trattati europei, entrati in vigore tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, hanno creato un cambio di paradigma. Una vera e propria rivoluzione. Nella Costituzione italiana la centralità era data al lavoro, alla dignità della persona, alla concezione sociale della proprietà, alla proprietà pubblica ed alla proprietà privata, allo stato sociale, all'equa distribuzione dei redditi ed alla solidarietà. La Costituzione crea così l'economia mista e dello Stato sociale. Mi si perdoni se mi soffermo brevemente su un'epoca del passato. Non penso che possiamo tornare ad un'economia mista perché le condizioni sono cambiate radicalmente al contorno. Ma penso che sia importante guardare quali fossero i pilastri fondamentali, le istituzioni, di questa epoca, perché questo ci fa anche capire quanto è stato difficile

successivamente vincere la resistenza del sistema. E ci fa capire anche ciò che abbiamo gettato via per puro ardore ideologico e che forse è necessario ora riconsiderare.

Se prendiamo il periodo dell'economia mista - parliamo dagli anni Cinquanta agli anni Ottanta - l'economia italiana cresce nella media intorno al 5%. Nel 1974 cresce all'8.3%. Il debito pubblico nel 1984 è pari al 65% del Pil. Questo significa che quando la crescita è forte - e la crescita è forte perché il reddito è ben distribuito e perché aumenta il risparmio, e aumenta il risparmio perché c'è certezza dei posti di lavoro e perché ci sono i salari sono sicuri e durano nel tempo - il debito pubblico è sostenibile. E se il debito pubblico è sostenibile la politica economica si può fare. Quello che succede negli anni Novanta è che con un debito pubblico raddoppiato e con i vincoli dei parametri di Maastricht, si è persa la sovranità statale della politica economica. Ho chiamato questa situazione di crisi "il dilemma di bilancio". Per fare delle politiche ci vogliono delle risorse. Le politiche a costo zero sono pochissime; e anzi, le riforme a costo zero hanno dei costi, perché il sistema è rigido - c'è una rigidità giuridica - e perché il sistema amministrativo italiano lo è più di altri. Senza risorse non si fanno politiche e senza politiche si rafforza la disaffezione dei cittadini verso i governi.

L'economia mista era basata su cinque grandi istituzioni o pilastri.²

Il primo pilastro era il confine nazionale. Il sistema era essenzialmente un sistema chiuso. Il sistema bancario era tutto interno, era pubblico; era forse un po' caro, ma era molto stabile. I tassi di interesse venivano determinati indirettamente dal governo. Vigeva un solido cartello bancario. Il credito veniva concepito secondo la Costituzione e la legge bancaria del '36 come un "bene pubblico". Le banche erano pubbliche ed erano quindi disposte a seguire le indicazioni della politica economica quando la congiuntura lo richiedeva. Lo stesso sistema finanziario era prevalentemente un sistema finanziario chiuso. La maggior parte degli investimenti finanziari delle famiglie erano i titoli di Stato. Non va dimenticato che fino al 1990 il

² Si veda al riguardo, G. Guarino, *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica* Mondadori, 1997.

95% dei titoli di Stato erano in mano ai residenti e quindi lo Stato “prende da una parte e ridava dall’altra” (ovvero le tasse erano alte ma i tassi di interesse sui titoli di Stato era anch’essi alti, assicurando alle famiglie italiane un extra reddito costante e sicuro). Il resto dei risparmi era nei conti bancari delle banche. Quindi sostanzialmente un risparmio interno in un sistema finanziario chiuso e protetto. Altra conseguenza del sistema chiuso era l’utilizzo della leva del cambio e quindi della svalutazione competitiva che, nel bene e nel male, ha permesso alle nostre imprese, in particolare le imprese medio piccole, tecnologiche, una forte internazionalizzazione.

Il secondo pilastro era l’impresa pubblica. L’impresa pubblica che operava in un mercato molto forte e prevalentemente interno. A parte l’Eni, che si è molto internazionalizzata, ed il settore delle grandi costruzioni, in generale l’impresa pubblica assicurava ed era assicurata da un grande e stabile mercato interno. Questo mercato interno produceva un forte indotto che permetteva a piccole e medie imprese – quello che è stato chiamato il miracolo economico italiano - che venivano dall’artigianato, che nascevano grazie anche a questo flusso di denaro che arrivava dallo Stato sociale, nelle zone in particolare dell’Emilia Romagna e del Triveneto, una forte internazionalizzazione. L’impresa privata a sua volta aveva anch’essa una forte base interna. A sua volta, era aiutata dai sussidi dello Stato. Questo sistema ha permesso la crescita di grandi imprese strategiche all’interno e la crescita di delle PMI imprese all’esterno.

Il terzo pilastro è lo Stato sociale. Grazie alla politica per la casa vengono create quasi un milione di case con i contributi Gescal. Questo fa sì che nel 1984 il 63% degli italiani hanno una casa di proprietà; oggi tale dato è salito all’85%. La casa è uno degli elementi fondamentali della coesione sociale e della crescita. Anche l’equo canone, nel bene e nel male, ha permesso alla nascente piccola e media borghesia, al proletariato, di poter risparmiare, grazie ad canoni di affitto adeguati. Le pensioni: qui forse siamo andati un po’ oltre perché adesso da un problema per i nostri giovani e per le future generazioni. Le pensioni si avvicinavano molto al

reddito percepito. Anch'esse diventavano così uno strumento di stabilità sociale e creazione di risparmio. I mezzi di trasporto: i treni e i trasporti pubblici urbani costavano un terzo di oggi. Ciò ha permesso mobilità e coesione nazionale. Le bollette di acqua, di luce, di gas erano legate ai livelli di reddito, per le fasce sociali più basse erano decisamente più basse. Gli ammortizzatori sociali permetteva di assorbire gli shock congiunturali in assenza di più drammatiche tensioni economico-sociali. Il pubblico impiego che passa da un milione a tre milioni e mezzo di dipendenti. Forse un'estensione un po' troppo ampia ma anch'essa motore di sviluppo e stabilità economica e sociale. Negli anni '70 abbiamo 60.000 enti pubblici censiti dal Giannini. Troppi certamente. Ma anch'essi hanno partecipato alla realizzazione di quella dimensione comunitarista e associativa che ha caratterizzato il nostro Paese in quei decenni. Tutto ciò ha rappresentato anche un forte strumento per la crescita, perché se il reddito viene distribuito in maniera più ampia, non è solo più giusto, ma anche più efficiente perché crea risparmio. Se danno a me dieci milioni di euro al giorno da spendere, per quanto sia ingegnoso, non so bene come farlo; se quei dieci milioni li distribuiamo in una base molto più ampia, questo ovviamente crea consumo, risparmio e quindi sviluppo.

Il quarto pilastro è il sistema politico della Prima Repubblica. Il sistema politico del consociativismo, del compromesso straordinario, nel bene e nel male, quasi paradossalmente, ha dato continuità alle politiche. I governi cambiavano spesso, ma le politiche in qualche modo venivano realizzate con una certa continuità. Su questo andrebbe fatta una riflessione che non è questo il luogo per fare. Mi domando se la cultura politica italiana non abbia trovato nel bipolarismo una forma di fare politica che non le si addice. È fortemente aumentata la conflittualità tra guelfi e ghibellini e si è persa quella capacità di mediazione e di ricerca degli interessi contrastanti e convergenti che ha fatto della politica italiana un'arte di antichissime e nobili origini.

Il quinto pilastro è il debito pubblico. Il debito pubblico è all'interno quindi, come ho detto, in qualche modo permetteva un flusso virtuoso di risorse dalle

famiglie al Paese. I soldi che venivano investiti nel debito pubblico venivano reinvestiti all'interno del paese e producevano reddito ed occupazione. Con un tasso di crescita del 5%, che si raggiungeva grazie anche ai denari pubblici che venivano investiti nell'economia tramite il bilancio pubblico, i saldi di bilancio, rapporti debito/pil e deficit/Pil avevano andamenti stazionari e sostenibili. Insomma il circolo tra risparmio, tasse, investimenti e crescita era stato per alcuni decenni virtuoso

La Costituzione europea e l'economia aperta di mercato

Tutto questo viene messo in discussione per due ragioni. Da una parte per un problema di finanza pubblica, il debito pubblico italiano dell' '84 all'88 raddoppia. Negli anni '80 si fa *deficit spending* di 10 punti del Pil tutti gli anni. Mentre Germania e Francia alzano le tasse del 10% l'Italia mantiene la pressione fiscale invariata. E ci troviamo così nel 1991 con debito pubblico del 101%, mentre quello di Francia, Germania e Inghilterra rimane intorno al 35-40% . Questo vuol dire che l'Italia entra nell'euro con una gamba zoppa. L'altro fenomeno è rappresentato dai Trattati europei. Nel 1987 abbiamo l'Atto unico europeo che introduce due importanti principi: la libera circolazione di movimenti di capitali, mezzi, persone e la concorrenza. L'uno è conseguenza logica dell'altro.

Con il primo principio il sistema da chiuso diventa aperto. Una delle conseguenze è la fine del sistema della svalutazione competitiva. Un'altra delle conseguenze è che oggi il 50% del debito pubblico italiano è posseduto da investitori esteri. Questo vuol dire che abbiamo un vincolo esterno fortissimo. Abbiamo così perso parte della sovranità del potere economico, da un certo punto di vista, trasferendola ad una entità tecnocratica - che è quella di Bruxelles - che non ha una rappresentanza politica. Quindi i Trattati europei sono molto forti dal punto di vista economico, ma molto deboli dal punto di vista politico. Lisbona ha provato a fare di più, ma ancora siamo lontani.

Il secondo principio importante del Trattato del 1987 è la concorrenza ed il libero mercato. Nella Costituzione italiana non si parla né di concorrenza né di libero mercato. La ragione alla base dell'introduzione della concorrenza come principio cardine della nuova Unione è convergenza competitiva. Bisogna far convergere tanti paesi, quindi *leveling the playing field*. Ciò ovviamente ha come conseguenza la fine degli aiuti di stato, che vengono inclusi presso la Corte di giustizia alle politiche della concorrenza. Gli aiuti di stato, i fondi di dotazione, erano quelli che avevano permesso la crescita e il decollo delle grandi imprese pubbliche.

Nel 1992 arriva il Trattato di Maastricht. E qui abbiamo i parametri. Ovviamente si continua a dire che la Costituzione europea è una Costituzione sociale, basata sulla solidarietà e sulla coesione. Si dice però: "pareggio di bilancio". Ed il pareggio di bilancio significa che non ci sono margini, soprattutto per un paese come l'Italia. Allora, tra il '92 e il '94, per la crisi dello Sme, il rapporto debito pubblico – Pil prende 18 punti percentuali in due anni. Tutte le privatizzazioni italiane in quattordici anni riducono il rapporto debito pubblico di 14 punti percentuali. Tra il 2008 e il 2009 e il 2010 il nostro debito pubblico va oltre al 120 e, secondo le stime del FMI potrebbe raggiungere il 129% nel 2014: in tre anni il rapporto debito pubblico/Pil aumenta di circa 10 punti percentuali (quello della UE-27 di 18 punti in seguito ai massicci interventi nel settore finanziario e industriale) a seguito della recessione; perché se il denominatore è negativo i rapporti di finanza pubblica saltano in un modo drammatico. A tutto ciò si aggiungono gli effetti dell'inelasticità delle imposte. Quindi, privatizzare per ridurre il debito non sembra una strategia molto efficace. Noi in Italia, dal '94 ad oggi siamo stati i più virtuosi d'Europa nella politica economica. Abbiamo fatto l'avanzo primario in media del 4%: governo di centrodestra e di centrosinistra. Nel 2004 per la prima volta non abbiamo fatto avanzo primario. Abbiamo ripreso a farlo negli anni successivi fino alla crisi. Malgrado questo percorso virtuoso ci troviamo con un debito pubblico che va a 116% del Pil nel 2010. Con questo se andiamo a vedere da più vicino gli avanzi primari e la riduzione del debito l'abbiamo potuti fare grazie a circa 1,5 punti di Pil di operazioni

straordinarie ogni anno (privatizzazioni, acquisto di azioni delle partecipate, come FS e ANAS, che in realtà erano aumenti di capitale che nascondevano copertura di perdita che avrebbero dovuto invece essere coperte in conto economico, privatizzazione di immobili, debiti commerciali, cartolarizzazioni di crediti da contabilizzare successivamente a debito, condoni, operazioni contabili creative, ecc.).³ Dal 1992 ad oggi non siamo riusciti a diminuire la spesa primaria, così come non ci è riuscito quasi nessuna delle economie avanzate del mondo, neppure quelle che teorizzavano nei propri programmi lo “small government”. Il nostro debito pubblico ci è costato molto di più che agli altri paesi europei, e forse è stato un forte freno alla crescita. Insieme a Giuseppe Guarino abbiamo calcolato che l’Italia, dal ’94 ad oggi, per la quota eccedente del 60% - limite di Maastricht - ha speso circa 1000 miliardi, attualizzati ad oggi, in più di Francia e Germania. Questo vuol dire 35 miliardi circa all’anno (il valore di una ingente Finanziaria) che noi paghiamo in più delle altre grandi economie europee su nostri tassi di interesse sul debito, di cui la metà vanno certamente all’estero e non vengono reinvestiti nel nostro Paese, come invece avveniva prima del passaggio da un sistema chiuso ad un sistema aperto. E’ evidente che l’Italia si è ritrovata ad entrare nel percorso verso l’euro con la gamba zoppa. Va riconosciuto il valore anche positivo del “vincolo esterno” sulla tendenza eccessiva alla spesa che hanno da sempre i nostri governi, ma forse il percorso poteva essere costruito tenendo conto delle condizioni particolari in cui si trovava il nostro Paese ne, 1992-94, prima e dopo la crisi della SME. In generale, tuttavia, il Trattato di Maastricht aveva promesso a tutta l’Unione europea una crescita equilibrata e sostenibile. Abbiamo invece assistito a quindici anni di crescita bassa e di qualità piuttosto modesta, almeno in alcune aree dell’Europa. “Con il raggiungimento dell’obiettivo della creazione del Mercato interno europeo del 1993, del successivo obiettivo della nascita della moneta unica europea, dei processi di liberalizzazione dei mercati dei beni, dei capitali, dei servizi e del fattore lavoro, di privatizzazione dei servizi pubblici – andando anche oltre quello che la logica economica poteva far

³ Al riguardo, E. Reviglio, *Le determinati del debito pubblico nel periodo 1992-2007 ed il ruolo della componente residuale*, in *Economia Pubblica*, 2, 2008.

ritenere ragionevole – lo smantellamento dei monopoli pubblici nei settori chiave dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti pubblici, la riduzione dell'intervento pubblico nell'economia, con l'abbassamento dell'indebitamento e del deficit pubblico a livelli storicamente bassi, la “mano invisibile” di Adam Smith avrebbe dovuto dare all'Unione europea il tasso di crescita a livello mondiale, ma così non è stato”.⁴

Come fare? Abbiamo bisogno che la politica torni a guidare le sorti dell'Europa. I Trattati, dall'Atto Unico fino a Lisbona, hanno creato un'architettura istituzionale dove domina su tutti la Commissione e la Banca Centrale Europea, entrambe istituzioni che tendono ad essere dominate da potenti burocrazie, senza legittimazione politica. Inoltre, per poter far sì che l'Europa sia in grado di intercettare il risparmio dal resto del mondo, è necessario che il nuovo debito europeo sia rappresentato da una istituzione politica. Andare oltre Lisbona significa, in sostanza, chiedere al Parlamento Europeo, che ne ha il potere, di chiedere a sua volta alla Commissione, di disegnare un percorso per costruire una Europa federalista capace di scegliere con una sola testa, democraticamente eletta. Un percorso, ci rendiamo conto, non facile, anzi quasi una missione impossibile. Tuttavia, se l'attuale crisi dovesse manifestarsi con una entità superiore alla nostra immaginazione, allora forse si creerebbero le condizioni perché questa necessaria rivoluzione democratica in Europa si realizzi. E le generazioni future, i nostri figli ed in nostri nipoti, una domani lontano, ce ne sarebbero senz'altro grati.⁵

La crisi economica ed il ruolo dell'Europa

⁴, in D. Moro, *L'impresa comune (ex art. 171, Trattato CE) come strumento di una politica europea di investimento nelle reti trans europee*, in *L'Europa dei progetti – Imprese, innovazione, sviluppo*, 2007, p. 242; per una analisi ampia e piuttosto critica dei dati “promessi” (e non realizzati) dai documenti economici a sostegno al Libro Bianco di Delors ed al Trattato di Maastricht ed la Patto di Stabilità e di Crescita, si veda G. Guarino, *Eurosistema*, Giuffrè, Milano, 2002, e riferimenti *ivi* contenuti.

⁵ Sul punto, G. Guarino, *Oltre Lisbona*, intervento al Seminario Astrid in onore di Leopoldo Elia, ottobre 2009.

Dalle analisi del Fondo Monetario Internazionale emerge che il rapporto debito pubblico/Pil dei paesi industriali nel 2014 potrebbe raggiungere il 120% e negli anni successivi potrebbe crescere ancora. Sul versante invece dei paesi emergenti, il rapporto rimane, nella media, al di sotto del 40%. Gli squilibri tra i debiti pubblici (e tra stock di risparmio) tra le diverse aree del mondo potrebbero provocare il movimento di ingenti flussi di capitali da un'area all'altra, con effetti rilevanti anche sul valore delle monete. Tutto ciò, a sua volta, andrà studiato in relazione all'evoluzione di un complesso di altre variabili legate al commercio mondiale, ai flussi migratori, agli investimenti in tecnologia, difesa e infrastrutture.

Il nuovo secolo si inaugura quindi all'insegna di grandi sfide. Semplificando il quadro, si intravede, nel suo futuro prossimo, una contrapposizione tra due grandi aree del mondo. Da una parte il Nord Ovest (Europa e Nord America) e dall'altra il Sud Est (India, Cina, ed Estremo Oriente). A questi due grandi blocchi si aggiungono il Sud Ovest (America Latina) ed il Nord Est (Russia ed ex Confederazione) che sono di radice culturale europea, ma con caratteristiche naturali, demografiche ed economiche, molto più simili a quelle dei paesi emergenti.

Il Nord Ovest è ricco e potente, ma vecchio. E' anche stanco e impaurito. Il resto del mondo è ancora povero, ma con tassi di crescita vigorosi. E' giovane e pieno di speranza. Il vecchio mondo possiede due terzi del risparmio mondiale, ma ha debiti pubblici molto alti ed in forte crescita per sostenere i crescenti costi delle pensioni, della sanità e della guerra (soprattutto nel caso degli USA). Il nuovo mondo ha un risparmio ancora ridotto, ma con la rapida ascesa della sua borghesia (indiana, cinese, russa, brasiliana) ha grandi potenzialità di crescita (si consideri che il risparmio finanziario cresce in quelle aree del mondo due o tre volte la crescita del Pil, che, a sua volta, cresce a tassi almeno tre volte superiori a quelle che si registrano nei paesi avanzati). Tutto ciò, evidentemente, comporterà trasformazioni future, nei flussi di risparmio e nei rapporti di valore delle monete, nella domanda ed offerta di merci e nei flussi migratori di persone. Ciò muterà anche i rapporti di potere tra le nazioni e tra le regioni del mondo. Perché la proprietà obbliga. E chi possiede il tuo debito possiede anche lo spazio delle tue scelte. Così come chi è in grado di attirare grandi risorse da tutto il mondo, in forma di debito, perché convince gli altri che sarà in

grado di restituirlo, e questo perché il suo motore di sviluppo (e la sua civiltà) è forte ed affidabile, avrà più risorse degli altri per crescere. E così che le relazioni future tra debiti pubblici e risparmio avranno un effetto decisivo anche nella costruzione del nuovo ordine politico mondiale, nella nuova costellazione planetaria.

L'Europa si troverà con un rapporto debito pubblico/Pil che ha sfiora il 100%. Per ridurlo vi sono quattro strade. La prima è la creazione di inflazione. Improponibile. La seconda è il taglio della spesa. Dall'entrata in vigore della Trattato di Maastricht (1992) ad oggi nessun paese europeo vi è riuscito. Inoltre, in prospettiva costi della spesa sociale, invece di diminuire, non potranno che aumentare perché la popolazione invecchia. Quindi è improbabile che riusciremo a tagliare la spesa in maniera sufficiente per creare un avanzo primario abbastanza robusto da abbattere significativamente il debito pubblico europeo nei prossimi anni. E comunque se riuscissimo a tagliare la spesa sociale dovremmo parallelamente aumentare quella per investimenti, di cui abbiamo un gran bisogno. La terza è un abbassamento repentino e forte della pressione fiscale nella speranza che ciò provochi uno shock all'economia stimolando una forte spinta alla crescita del Pil. La mia convinzione è che le economie occidentali sono in crescita quasi stazionaria, sono economie di sostituzione, e quindi non credo che abbiano le potenzialità di raggiungere i tassi di crescita del secondo dopoguerra, necessari per abbattere il rapporto debito/Pil in tempi ragionevoli. La quarta possibilità è quella di alienare beni del patrimonio pubblico. Il patrimonio pubblico europeo di aziende è già stato quasi completamente privatizzato. Quello di immobili ed altri beni potrà essere gradualmente trasferito ai privati ma si tratta di processi lenti e che vanno gestiti in una logica di valorizzazione e quindi non adatti ad una rapida e massiccia monetizzazione. Dobbiamo quindi metterci l'animo in pace e prevedere di dover convivere ancora per molto tempo con un debito pubblico europeo aggregato intorno al 100% del Pil. D'altra parte, se guardiamo alla storia degli USA vediamo che la prima potenza mondiale ha basato la sua grande crescita sul signoraggio del dollaro, quindi sul debito, dal *New Deal* di Roosevelt fino al *Recovery Plan* di Obama.

Tornando agli scenari mondiali che abbiamo tratteggiato in apertura, sappiamo che nelle prossime decadi si assisterà ad una straordinaria crescita di risparmio

finanziario nelle aree delle economie emergenti. Si assisterà quindi ad una forte competizione tra le aree più ricche per attirare parte di quel risparmio. Se l'Europa fosse in grado di costruire una architettura istituzionale e una politica in grado di fare e gestire debito europeo, si potrebbe, almeno parzialmente, liberarsi dei vincoli di Maastricht e raccogliere nuove risorse dai mercati mondiali per fare un salto competitivo e di civiltà che in assenza di risorse pubbliche è incapace di fare. Allora è forse necessario ripensare Lisbona e cercare di essere più ambiziosi? E' forse il caso di rilanciare l'Europa che, grazie alla sua credibilità nel mondo, e grazie al dividendo dell'euro dovuto ad anni di pareggio di bilancio, può permettersi di raccogliere risorse, ad un costo sovrano inferiore a qualunque soggetto privato, per finanziare la sua crescita, magari con economie di scala e minori costi di transazione rispetto al settore privato? E soprattutto investendo in settori cruciali come l'informatica, la tecnologia satellitare, le nanotecnologie, i progressi della biologia e nella conoscenza della natura, l'energia, l'ambiente, la logistica ed i trasporti, il patrimonio culturale, ambiti in cui il settore privato non sarebbe disposto ad avventurarsi? Su questo scenario gli economisti avrebbero da discutere a lungo, probabilmente senza trovare un accordo. Ma la storia passata sembra suggerire forse che una tale opzione, magari rivista, andrebbe se non altro esplorata.

L'Europa può stimolare la crescita nei prossimi anni facendo grandi investimenti in energia, ambiente, trasporti e telecomunicazioni, ma anche a sostegno dell'economia "reale" (manifattura, agricoltura e turismo), attraverso strumenti finanziari di lungo periodo ed innovativi che non pesino sui bilanci pubblici (e sulle generazioni future). I risultati che si potranno ottenere su questo fronte quale contributo alla strategia di uscita dalla crisi sono i seguenti: (1) uno stimolo alla crescita del Pil in settori che la rendono "forte sostenibile ed equilibrata (secondo le indicazioni del G-20 di Pittsburgh, settembre 2009, si tratta, infatti, di settori che "riducono" le emissioni di CO₂, che sono ad alta intensità di manodopera, e che sono a forte innovazione tecnologica); (2) una riduzione alle spese per investimento sui bilanci pubblici, quantificabili nell'ordine del 1-1,5% all'anno; e (3) forti esternalità positive per l'economia, l'ambiente e la coesione sociale.

Tra gli strumenti che potranno essere emessi/utilizzati vi sono: (1) gli Eurobonds, (2) i titoli emessi dalle grandi “Casse” europee (come Fondi Equity, Project Bonds, Schenifi garanzie, ecc.), e (3) i titoli emessi da investitori europei di lungo periodo e, (4) dalla costituzione di alcune nuove Imprese Europee, per esempio, nell’energia e nei trasporti (si pensi alla nascita di Galileo per costruire il sistema satellitare europeo GPS, alla possibilità di rilanciare l’Euratom per la ricerca nelle energie alternative, alla creazione di Imprese Comuni Europee per i trasporti, ed altro ancora) .⁶

Sul fronte degli Eurobonds il fatto che con la crisi i debiti pubblici dei paesi europei stanno convergendo verso l’alto, fa sì che diventa oggi più difficile presentare gli Eurobonds come uno strumento “asimmetrico”, col quale i Paesi più indebitati scaricano il loro debito sulle spalle dei Paesi più virtuosi. In più, se usati per finanziare solo investimenti strategici dell’Agenda di Lisbona (e per lo più investimenti “caldi”), gli Eurobonds si ripagherebbero da sé (in tutto o in gran parte), non pesando sulle generazioni future. Quindi, alla luce dei forti vincoli dei bilanci pubblici nazionali la proposta degli Eurobonds sembrerebbe oggi molto più accettabile. Sul fronte delle altre tre tipologie di iniziative finanziarie ed industriali, partendo “dal basso”, ma con un ruolo diretto da parte della UE (quindi dal “alto), potrebbero rappresentare “nuove forme istituzionali europee di iniziative pubblico-privato”, attraverso la creazione di strumenti “di mercato”, con “Logo UE”, capaci di attirare il risparmio Europeo (ed extra-europeo) e di coinvolgere, in qualità di azionisti, le grandi imprese nazionali in settori dell’energia e dei trasporti. È probabile che queste nuove forme di aggregazione europea possano trovare ampio consenso tra le varie parti, pubbliche e private, coinvolte nelle iniziative.

⁶ Sul tema, F. Bassanini e E. Reviglio, F. Bassanini and E. Reviglio, *New European Institutional Long Term Financial Instruments for a Sustainable and Balanced Growth*, ora in “Astrid Rassegna”, settembre 2009.

Global Legal Standards

E veniamo alla occasione che la crisi ci ha dato per ripensare il generale modello di sviluppo e di scrivere alcuni principi generali – una vera e propria Costituzione economica mondiale – condivisa dal più ampio numero di paesi del mondo per riavviare la storia su binari sostenibili e dove la persona, e le generazioni future, tornano al centro della scena.

La centralità che è stata data al percorso che dovrebbe portare ad una serie di nuove Regole Globali da tutti condivise - su cui fondare un nuovo modello di sviluppo sostenibile per le generazioni future - è un fatto importante, che non incide sui numeri ma incide sui principi e quindi sulle politiche. Il percorso avviato nel gennaio 2009 e seguito con il Seminario di Villa Madama del 11-12 Giugno 2009 e dal successivo G-8 finanziario di Lecce, si avvia (con un sorprendente consenso generale) verso i prossimi appuntamenti internazionali. Vorrei credere che non si tratta solo di parole, ma di un tentativo ben più profondo ed importante di ripensare e rifondare un nuovo mondo ed una nuova società globale dopo la crisi.

Qualche breve riflessione dunque – sul metodo e sulla sostanza – dei *Global Legal Standards*.

Riguardo al metodo vanno segnalati, in molta sintesi, i seguenti punti: (1) Riportare il primato del “diritto” su quello del “economia”. Negli ultimi due decenni, infatti, anche in seguito al successo del paradigma teorico anglosassone della “law & economics”, si è andato via via privilegiando ciò che è “efficiente” su ciò che è “giusto”. L'esempio tipico - contenuto in un seminale saggio degli anni Settanta ad opera del giurista americano della Yale University Guido Calabresi - è il seguente. La primazia dell'economia dice: posteggio la mia automobile in divieto di sosta perché per me è più efficiente pagare la multa invece di perdere tempo per cercare un posteggio legale. La primazia del diritto dice invece: non posteggio in divieto di sosta semplicemente perché è *vietato*. Restituire egemonia al diritto (il giusto)

sull'economia (l'efficiente) – e quindi il concetto che il diritto non è una tecnologia ma un sistema di valori - ci porta al secondo punto, ovvero, (2) il diritto è lo strumento della politica, quindi la politica (che significa la sovranità dei popoli) fa le leggi che l'economia deve rispettare. Una inversione concettuale di non poco conto. (3) E ancora, i grandi principi “costituzionali” possono essere globali ma il diritto è intimamente locale, un prodotto dei popoli. Tuttavia, i problemi della crisi sono globali e quindi hanno bisogno di soluzioni globali. La sfida è perciò quella di trovare soluzioni globali in grado di rispettare le differenti realtà (ed interessi) locali. L'indirizzo è rawlsiano e ricorda il “velo di ignoranza”: definiamo una serie di principi da tutti condivisi disegnati facendo tutti un passo indietro rispetto ai propri interessi particolari e lasciamo che ciascuno nel proprio ambito mantenga le proprie regole e culture locali (sempre a patto che vengano sempre e comunque rispettati i principi generali). Solo così riusciremo a realizzare un modello di società globale in grado di durare molto oltre la generazione nostra e dei nostri figli. Questo significa anche l'accettazione che la diversità e la pluralità è possibile, se inserite in un mondo di regole generali da tutti condivise. Anche perché dovrebbe ormai essere evidente a tutti che il futuro dovrà necessariamente essere plurale o sarà difficile che vi sarà un futuro.

Riguardo alla sostanza vanno invece sottolineati, sempre in sintesi, alcuni punti: (1) L'uomo al centro (“People First”); quindi, l'economia (il mercato) al servizio della persona e non la persona al servizio dell'economia (e del mercato). Si apre così la strada per una concezione neo-umanista (etica) dell'economia, della società e del mondo che, oltretutto, trova importanti punti di incontro tra la concezione sociale dell'Enciclica del Papa (*Caritas in Veritate*) e le più avanzate concezioni secolari e progressiste del mondo laico, sia liberali che socialiste. (2) La persona al centro implica una forte attenzione all'aspetto sociale e al sostegno dei più deboli. Si riconosce, quindi, che lo Stato Sociale (la solidarietà e la “carità”) è forse tra le più grandi invenzioni della nostra civiltà; esso va rafforzato e esportato nel resto del mondo. Secondo l'Enciclica del Papa chi esercita la carità è nella verità; per un

laico, si potrebbe sostenere che chi esercita la solidarietà è nella verità (non perché è utile ma perché è giusto in senso kantiano). (3) Riportare il baricentro sulla persona significa riportare al centro anche il rapporto tra “l'uomo e la natura”. Quindi la consapevolezza che se non imprimiamo una fortissima accelerazione alla questione ambientale tra un paio di generazioni non ci sarà più un pianeta vivibile per i nostri nipoti. (4) Infine, la consapevolezza che viviamo tutti nello stesso pianeta. Non c'è altro posto dove andare, siamo tutti interconnessi e interdipendenti, e quindi dobbiamo trovare un accordo su come mantenerlo in vita. Come in un condominio, senza regole generali fortemente condivise e da tutti rispettate, il rischio (quasi una certezza) è la distruzione prossima futura del condominio-mondo.

Questi, in breve solo alcuni dei molti spunti che si colgono dalla lettura dei documenti dei *Global Legal Standards*. Ovviamente a questi si affiancano le nuove regole per i mercati finanziari che sono fondamentali e accessorie alle nuove regole per lo sviluppo globale. Quello dei *Legal Global Standards*, tuttavia, non è solo un tentativo di affrontare la crisi mondiale con nuove e giuste regole per la finanza. È qualcosa di più. È un progetto culturale per il futuro del mondo, un tentativo di ripensare le relazioni umane, i nostri affanni, i valori, il nostro rapporto con il prossimo vicino e con il prossimo lontano, con il nostro prossimo uguale e con quello diverso, ma soprattutto il nostro rapporto con la natura. L'uomo è artefice del rischio di una catastrofe ambientale. Solo l'uomo può evitarla. Ciò significa un importante cambiamento culturale, negli stili di vita di ciascuno di noi e, insieme, un grande impegno comune scientifico, tecnologico ed etico a favore di un sviluppo sostenibile e di lungo periodo.

In questa luce, credo, che la riflessione culturale e politica contenuta in questa iniziativa abbia anche un valore didattico. Di questi temi si dovrebbe incominciare a riflettere nelle scuole, nelle università, nei circoli culturali e sul posto di lavoro. Per facilitare questo percorso vorrei segnalare tre documenti da cui cominciare: il Rapporto OCSE-MEF (base documentale del G-8); il Rapporto indipendente dell'*International University College* di Torino (preparato per l'incontro di Villa

Madama e ora disponibile sul sito del *Global Jurist* dell'Università di Berkeley), e l'Enciclica di Benedetto XVI *Caritas in Veritate*.