

ASTRID - RESOCONTI DI CONVEGNI

FONDAZIONE LELIO E LISLI BASSO-ISSOCO
CENTRO STUDI AMERICANI

“Globalizzazione economica e Costituzionalismo: l’utopia del costituzionalismo globale”

*martedì 12 gennaio 2010
Roma*

Resoconto a cura di Mario DI CIOMMO

Il 12 gennaio 2010 si è tenuto presso il Centro Studi Americani il seminario – organizzato dallo stesso Centro e dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issocco – dal titolo “Globalizzazione economica e Costituzionalismo: l’utopia del costituzionalismo globale”. Obiettivo dell’incontro era mettere a confronto economisti e giuristi sui temi della globalizzazione e del costituzionalismo, facendo riferimento al ruolo giocato dai principali attori politici globali ed all’attuale crisi economica internazionale. Molti i punti di convergenza tra gli autorevoli relatori che hanno risposto all’invito del padrone di casa, Giuliano Amato, presidente del Centro Studi Americani, e di Elena Paciotti, presidente della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issocco.

La globalizzazione economica. Varie sono state le fasi del processo di globalizzazione nel corso della storia. Momento costitutivo dell’ultima fase, quella in corso, è stato individuato nella decisione dell’amministrazione Reagan e del governo Thatcher, tra la fine degli anni Settanta e l’inizio degli Ottanta, di liberalizzare i movimenti di capitale. Giorgio Ruffolo ha indicato quali ulteriori caratteri specifici di questa fase della globalizzazione, lo sviluppo della criminalità organizzata e l’emergere di sovranità criminali, strutture completamente clandestine ed informali. In questa fase, la globalizzazione si sarebbe affermata come “mercattizzazione dello spazio e del tempo”. Ferdinando Targetti ha descritto come caratteri di questa fase della globalizzazione la liberalizzazione commerciale (si pensi alla vicenda delle “Tigri asiatiche”), la crescita dell’export, le politiche monetarie adottate, il diffondersi di investimenti esteri e di processi di delocalizzazione, tracciando un processo che sarebbe andato a vantaggio di lavoratori cinesi, consumatori occidentali, investitori internazionali.

Tanti gli squilibri creati da questa evoluzione. Basti pensare alla crisi internazionale in corso. Essi sarebbero da ricondurre a caratteristiche costitutive della globalizzazione di oggi (si pensi alla crescita del deficit americano e al contestuale crescere dell’attivo della Cina in particolare). Il nesso tra globalizzazione, squilibri da essa derivati e crisi internazionale è stato messo in evidenza anche da Tommaso Padoa-Schioppa, secondo cui l’attuale crisi è globale proprio in quanto determinata dalle caratteristiche della globalizzazione. Alla base della crisi, ci sarebbe innanzitutto l’idea di mercato che affonda le sue radici nelle politiche di Ronald Reagan e di Margaret Thatcher, nel credo della deregolamentazione dei mercati e della capacità di questi di autoregolarsi da sé: la crisi attuale sarebbe da considerare proprio come il punto terminale della dinamica determinata da questa concezione. Ulteriore fattore sarebbe costituito dall’exasperazione di alcune modalità di funzionamento dei mercati (di cui è un esempio la vicenda della bolla immobiliare americana, fenomeno strettamente legato al modello di crescita dell’economia americana). In tale contesto, il

mercato internazionale, agendo come calmiera dei prezzi, avrebbe consentito una stabilizzazione dell'economia internazionale e così il protrarsi nel tempo della crescita e il radicalizzarsi dei difetti della stessa. A completare il quadro, l'affermarsi sul mercato di un produttore di beni manifatturieri estremamente competitivi rispetto a quelli occidentali per il rapporto qualità-prezzo, come nel caso della Cina; l'assenza di meccanismi di disciplina per la gestione del debito pubblico; la facilità di reperimento di finanziamenti a livello globale data l'abbondante liquidità disponibile; la condizione del dollaro e la sostituzione del debito pubblico degli Stati Uniti all'oro.

La crisi, che ha determinato la concentrazione del sistema finanziario in un numero ancora più ristretto di istituzioni ed ha cambiato le abitudini di molti consumatori (si pensi alle famiglie americane rispetto al mercato immobiliare), sta operando come una vera e propria riforma. Per l'elaborazione di strategie di uscita, è determinante la lettura che si dà alla crisi stessa: ciclica o, piuttosto, relativa a tutto il modello di sviluppo dell'economia globale? Tommaso Padoa-Schioppa, abbracciando questa seconda lettura, ritiene che sarebbe necessario elaborare un modello di crescita mondiale sostenibile dal punto di vista economico-finanziario, sociale, ambientale. Centrale è, in questo quadro, il problema della povertà. Se la crescita delle economie dei paesi "ricchi" si basa sull'acquisto di beni superflui, e la crescita dei paesi "poveri" si fonda sull'acquisto di beni di prima necessità, essa, per essere sostenibile, dovrebbe essere differenziata e le economie dei paesi poveri dovrebbero continuare a crescere meno quelle dei ricchi.

Cina. La liberalizzazione del movimento di capitale si è basata sul rapporto USA-Cina e l'evoluzione indotta dalla globalizzazione ha avvantaggiato principalmente i lavoratori cinesi (oltre ai consumatori occidentali ed agli investitori internazionali). Tutto ciò ha favorito l'integrazione della Cina nella dimensione internazionale; integrazione avvenuta con straordinaria rapidità. Secondo Marcello De Cecco starebbe ormai emergendo la volontà della Cina di assumersi, sulla scena internazionale, responsabilità all'altezza del suo ruolo: primo esportatore mondiale, terzo paese al mondo per prodotto interno lordo, promotore del piano Chiang Mai (programma per costituire un fondo di emergenza di 120 miliardi di dollari per proteggersi dallo scoppio di una crisi finanziaria, costituito ricorrendo alle riserve dei paesi coinvolti; sistema per molti versi simile al Fondo Monetario Internazionale). Risultati impressionanti, raggiunti in un lasso di tempo relativamente molto breve.

Maria Rosaria Ferrarese ha parlato della Cina come di un esempio ingombrante che sconvolge tutte le coordinate del rapporto democrazia-sviluppo economico e del rapporto capitalismo-libertà. Se è chiara la connessione con gli USA, risulterebbe misteriosa la penetrazione della Cina nella nostra società, attraverso la diffusione delle loro merci ed attraverso la diaspora dei cinesi in tutto il mondo. Ferdinando Targetti ha dato una lettura diversa del quadro geo-politico internazionale: la Cina sarebbe ancora molto indietro rispetto agli USA, la Russia non sarebbe un global player attraente sotto i profili politico ed economico, la UE non saprebbe esercitare un potere politico all'altezza del suo potere economico, il Brasile non avrebbe influenza. Dunque, gli USA resterebbero l'unica vera potenza globale, pur essendo sempre più dipendenti dalla Cina, la quale inizia adesso a interessarsi a questioni politiche interne agli Stati Uniti (si pensi al tema dei costi della riforma sanitaria). L'influenza degli USA sulla scena internazionale sembra destinata al declino (a seguito, per esempio, del taglio delle spese militari), a fronte della perdita di credibilità degli stessi. Di qui la maggiore difficoltà di raggiungere accordi internazionali pur voluti dagli USA, i quali non sono però più capaci di imporre il loro volere. In questo contesto c'è il rischio della caduta del dollaro, di svalutazioni competitive, di guerre commerciali.

Costituzionalismo. Secondo Maria Rosaria Ferrarese, la globalizzazione economica avrebbe determinato un cambiamento delle case giuridiche statali, con uno spostamento degli equilibri giuridici e politici, passando da un equilibrio centralistico ad uno centrifugo fondato sui diritti e sull'idea che esistano tanti terminali; e ciò tanto al livello statale, quanto al livello internazionale. Il cardine essenziale non sarebbe più costituito dalla rappresentanza (centralità della legge e del Parlamento) ma dagli organismi giudiziari, con un'importanza crescente delle minoranze e delle periferie del sistema. In questo contesto, le crescenti connessioni tra i vari Stati avrebbero portato ad

una condizione di “connessione permanente”: un’interdipendenza reciproca che passa anche attraverso il costituzionalismo internazionale.

Il costituzionalismo contemporaneo non si riesce ancora a definire in maniera completa nei suoi caratteri. Due sembrano le prospettive di analisi: quella europea e quella globale. Esso si forma nel dopoguerra come rifondazione della democrazia, della convivenza. Vengono individuati limiti che il potere politico non può violare, principi che esso deve attivare, a difesa dei quali sono previste garanzie. Luigi Ferrajoli ha individuato due innovazioni portate dal costituzionalismo contemporaneo: la fine del principio monistico della sovranità e la garanzia dei diritti fondamentali alle minoranze, anche dalle maggioranze (da cui deriva una limitazione della sovranità statale). I diritti, strumento capace di ridurre le differenze e di garantire il pluralismo sotteso alle nostre società, sono universali non in quanto condivisi sulla base di un consenso manifestato preventivamente in qualche sede, ma perché attribuiti a tutti. I diritti fondamentali richiedono, però, istituzioni di garanzia a difesa dell’individuo e delle minoranze: la prospettiva di un costituzionalismo globale passa proprio dalla creazione di istituzioni di garanzia. Non si potrà continuare a parlare di dignità e diritti se non saremo in grado di garantirli a tutti.

L’alternativa al costituzionalismo globale è, secondo Luigi Ferrajoli, l’anarchia, capace solo di portare alla distruzione di tutto. Anche delle nostre democrazie. L’irrealizzabilità paventata da molti con riferimento a queste riforme sembra spesso ideologica. Oggi c’è, dunque, l’esigenza di ragionare in un’ottica non di breve ma di lungo periodo: occorrono visioni di lungo periodo. Trattasi di un problema costituzionale, ossia da rimettere alle costituzioni. Rispetto al futuro bisogna porsi in chiave non di mera previsione, ma in un’ottica prescrittiva. Sapendo che il mondo cambia molto più in fretta di come siamo abituati a pensare e che quindi molto rapidamente potrebbero intervenire cambiamenti rilevanti.

Europa. Diffusamente condivisa l’opinione di Tommaso Padoa-Schioppa, secondo il quale “l’Europa ha la formula ma non è in grado di promuoverla nel mondo perché non la applica a se stessa in maniera compiuta”. Infatti, se l’Europa si è presentata alla crisi con un equilibrio macroeconomico soddisfacente; se non ha un atteggiamento “fondamentalista” verso il mercato (quello della “religione” del mercato che si auto-regola); se ha un mercato tutto sommato sano; se ha una rete di solidarietà sociale unica al mondo, capace di assorbire la crisi, purtroppo l’integrazione europea è ad uno stadio tale che non la rende capace di resistere e far fronte alla crisi. Salvo che in politica monetaria, significativo è stato l’operare di forze disgregatrici in seno alla vicenda europea d’integrazione: sono rimasti a livello nazionale temi come stabilità finanziaria, gestione delle crisi bancarie, vigilanza bancaria. L’Unione europea è, in definitiva, a fronte della necessità di una sovranità condivisa, incompiuta. Di qui il rischio per l’Unione europea di uscire dalla crisi con le ossa rotte.

Eppure, secondo Maurizio Fioravanti, i problemi dell’Europa di oggi, al di là dei suoi problemi e delle incertezze, non sarebbero dissimili da quelli del primo costituzionalismo, riconducibili alla ricerca di un principio comune sul quale fondare un’unità politica, con fonti diversificate. Contribuirebbe ad indebolire il progetto europeo il principio monistico, perché costringerebbe all’alternativa tra spostamento della sovranità tutta ad un sovra-stato europeo - evenienza improbabilissima - o rimessione della stessa completamente agli stati. La risposta europea, invece, dovrebbe collocarsi proprio nel mezzo di questo “aut-aut”. Non potrà, però, esistere un costituzionalismo europeo senza una volontà politica. Non sarebbe necessaria, secondo molti dei relatori e di coloro che sono intervenuti al dibattito, la formazione di uno stato europeo, né la formazione di un popolo europeo: sarebbe piuttosto necessaria che la pluralità degli stati si leghi con un “Verbund” per istituire autorità comuni cui affidare l’implementazione di regole comuni. “Non sarà uno stato, ma sarà una costituzione”, per dirla con Maurizio Fioravanti.

Governo della globalizzazione e utopia. Se alla globalizzazione sono seguite modifiche geopolitiche, essa ha portato anche all’affermarsi, sulla scena internazionale, di nuove istituzioni. Il mercato finanziario è forse la più significativa, presentandosi come una nuova grande istituzione cui si ricollegano nuove forme di diritto-mercato e di contrattualità politica. In realtà molte questioni

relative al governo della globalizzazione, alla necessità di garanzia della legalità internazionale, e quindi alla necessità di rafforzare le istituzioni internazionali (Elena Paciotti) sono state sinora eluse. I problemi emersi in modo particolare con la crisi non sono stati affrontati: si pensi alla questione delle istituzioni considerate “troppo grandi per fallire”, rispetto alla quale non si è fatto niente. Se istituzioni come il G20 – ampliamento del G8 – possono considerarsi un lascito positivo della crisi, esse non sono un vero passo in avanti, in quanto trattasi di mero “tavolo” e non di una vera e propria “istituzione”. Va così perpetuandosi il mito dei “gruppi”, quando invece c’è bisogno di istituzioni.

In questo contesto, la prospettiva di un “governo mondiale”, di una “reductio ad unum” non sembra realistica, la prospettiva di una nuova versione di “pax romana” non è immaginabile. Giuliano Amato considera quale prospettiva più plausibile l’organizzazione politica nella forma di “tante Europe”, ossia più governi sopranazionali regionali, secondo quanto teorizzato da Walzer. Marcello De Cecco, dal canto suo, ritiene che più che la “regionalizzazione”, sembra emergere nel contesto internazionale attuale la progressiva centralità della Cina. Certamente, in un’ottica di “regionalizzazione”, ove si riuscissero a concretizzare prospettive di alleanze euro-asiatiche, si arriverebbe alla realizzazione di un progetto “quasi globale” (prospettiva futuribile che dipenderebbe molto dal ruolo che andrebbe ad assumere la Russia).

Dinanzi alle trasformazioni ormai intervenute ed alle nuove che continuano a prodursi, l’utopia vera sarebbe pensare che si possa mantenere lo status quo senza che ciò provochi immani tragedie. Luigi Ferrajoli ha messo i guardia dalla “fallacia deterministica” secondo cui ciò che è non può essere diversamente. Il problema di fondo è che i fenomeni che si stanno verificando spontaneamente non sono capaci di realizzare ciò di cui ci sarebbe bisogno. Del resto, se la globalizzazione sta riscrivendo gli equilibri tra mercato e politica, alla crisi non sono seguite nuove regolamentazioni, la creazione di nuove istituzioni.

Ciò che è emerso da questa giornata di studio è, dunque, che riforme dello status quo nella direzione dell’internazionalizzazione delle istituzioni e delle regolamentazioni politiche ed economiche, sono urgenti e necessarie. I governi nazionali dovrebbero guidare questo processo evolutivo, non ostacolarlo. Al di là delle diverse possibili interpretazioni e soluzioni, il contesto internazionale nel quale viviamo è sempre più lontano da quello che faceva da sfondo agli accordi di Bretton Woods. E la velocità con cui gli avvenimenti oggi si vanno susseguendo – la velocizzazione, l’accelerazione del tempo – rendono la possibilità di un futuro diverso molto più vicino. A patto di lavorarci su.