



Banca, finanza, moneta

Il governo dell'economia nel prisma della comparazione

Atti del convegno per il ventennale dell'Associazione di
DIRITTO PUBBLICO COMPARATO ED EUROPEO
Milano, Dipartimento di Studi giuridici dell'Università Bocconi, 28-29 novembre 2019

a cura di
Giuseppe Franco Ferrari

G. GIAPPICHELLI EDITORE – 2021

Governo dell'economia e crisi della democrazia

di Giovanni Bazoli *

Abstract

Il contributo ha ad oggetto l'analisi dello sviluppo dell'economia globale, prende le mosse dal trentesimo anniversario della caduta del Muro di Berlino, evento che ha comportato l'avvio di un processo di globalizzazione economica e di mercato.

Il lavoro prosegue analizzando le ragioni della mancata regolazione del mercato globale, con particolare attenzione alle conseguenze della stessa: crisi economica; comparsa, sulla scena economica mondiale, di Stati illiberali; compressione della democrazia e dei diritti fondamentali; migrazioni; mutamenti climatici.

The contribution focuses on the analysis of the development of the global economy, starting from the thirtieth anniversary of the fall of the Berlin Wall, an event that led to the start of a process of economic and market globalization.

The paper continues by analyzing the reasons for the lack of regulation of the global market, with particular attention to the consequences of the same: economic crisis; the emergence, on the world economic scene, of illiberal states; compression of democracy and fundamental rights; migrations; climate change.

Keywords: global economy; economic crisis; digital revolution; migrations; climate change

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La caduta del Muro di Berlino e la sfida della globalizzazione economica: il fallimento delle democrazie occidentali. – 3. Dal “turbocapitalismo” alla crisi economica del 2008: le conseguenze sulle democrazie occidentali. – 4. L'emersione degli Stati illiberali nel mercato globale: il caso della Cina. – 5. Gli effetti sociale della rivoluzione digitale. – 6. Le ulteriori conseguenze dell'economia globale: le migrazioni e i cambiamenti climatici. – 7. Conclusioni.

1. – Il 9 novembre 2019 è stato celebrato, con grande rilevanza mediatica in tutto il mondo, il trentesimo anniversario della caduta del muro di Berlino: un evento che, seguito a breve distanza dall'implosione del Patto di Varsavia e dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica, ha segnato simbolicamente la sconfitta del sistema comunista.

Non occorre certo ricordare come fino a quel momento il mondo avesse conosciuto per quarant'anni una contrapposizione tra due blocchi che aveva tenuto in ansia il mondo per il rischio, più volte sfiorato, di sfociare in un conflitto bellico di portata apocalittica. Nessuno avrebbe potuto allora immaginare, e neppure sperare, che quella divisione potesse risolversi in modo repentino e incruento, come invece si è verificato.

I due blocchi che si contrapponevano sotto ogni aspetto – ideologico, politico e militare – si av-

* Presidente Emerito Intesa Sanpaolo.

valevano di sistemi economici confliggenti: mentre nei Paesi occidentali vigeva il sistema economico di mercato (possiamo dire capitalistico), in quelli orientali si seguiva un sistema improntato a una rigida pianificazione. Si può quindi dire che in quel tempo fosse in atto, dal punto di vista economico, una globalizzazione bipolare. Nella vastissima porzione del pianeta che ricadeva nell'orbita dell'Unione Sovietica la rigida pianificazione economica centrale era imperniata su una stretta interdipendenza tra i diversi Paesi, ciascuno dei quali risultava destinato dall'autorità centrale ad una specifica produzione settoriale.

Questo modello aveva retto la sfida con le economie delle democrazie occidentali per molto tempo. Avevano concorso a mantenere aperta tale sfida alcune fasi di debolezza e di crisi in cui erano incorse le economie occidentali (come avvenne, ad esempio, in occasione delle crisi petrolifere del 1973 e del 1979, che avvantaggiarono – come era successo negli anni '30 – i Paesi ricchi di materie prime e consentirono quindi all'Unione Sovietica, dotata di enormi riserve naturali, di mascherare in qualche modo le sue debolezze strutturali). Non va dimenticato inoltre che l'esperienza dell'economia pianificata aveva goduto per un certo periodo di una favorevole attenzione da parte di non pochi intellettuali, in particolare europei, nonostante le molte testimonianze della brutalità del regime sovietico. Ma anche autorevoli economisti erano stati attratti, almeno dal punto di vista teorico, dall'idea di poter pianificare l'economia e sottrarla in questo modo alla volatilità del mercato. È noto infatti che i piani quinquennali dell'Unione Sovietica furono concepiti nella Cambridge degli anni '30. E le matrici di Leontief, alla base di quei piani, traggono spunto dagli studi di Piero Sraffa (la cui formalizzazione, peraltro, sarebbe avvenuta solo nel 1960 con la pubblicazione del saggio "Produzione di merci a mezzo di merci").

Fu soprattutto la rivoluzione neoliberista che ebbe luogo in Occidente negli anni '80, con Reagan e la Thatcher, a mettere il blocco sovietico nella condizione di non poter più reggere il confronto con il sistema occidentale che aveva saputo assicurare alle popolazioni elevati livelli di crescita e di benessere.

Dalle ricostruzioni storiche si è appreso che il crollo del muro di Berlino è stato provocato accidentalmente da una dichiarazione maldestra durante una conferenza stampa, ma questo è un particolare marginale perché si è verificato quando ormai era consolidata nella DDR la consapevolezza dell'insostenibilità della propria situazione economica. La Germania Orientale, infatti, si era retta sull'energia a basso costo e sui finanziamenti ricevuti dall'Unione Sovietica, Quando quest'ultima non fu più in grado di concederli, a causa delle pesanti difficoltà economiche in cui a sua volta si trovava, il governo comunista di Berlino si era addirittura risolto a chiedere aiuti finanziari al governo occidentale di Bonn. La verità è che la "guerra fredda" si concluse repentinamente e in modo pacifico "per manifesta inferiorità", cioè per l'impossibilità dell'Unione Sovietica di reggere il confronto dal punto di vista economico (oltre che per la superiorità degli Stati Uniti sul piano tecnologico in funzione delle possibili applicazioni militari). E si trattò di una vittoria, conquistata senza aver combattuto, da ascrivere certamente tra i maggiori successi nella storia dell'Occidente.

2. – Con la caduta del modello sovietico si aprirono all'economia di mercato, a partire dal 1989, gli spazi enormi, in precedenza preclusi, dei Paesi legati direttamente o indirettamente all'Unione Sovietica. Un'occasione formidabile di crescita e di sviluppo.

Avrebbe potuto forse avverarsi l'ideale di una "società aperta", in grado di ridurre le disu-

guaglianze sociali e territoriali e di fronteggiare la povertà (qualcosa di simile a quella concepita da Popper e propugnata proprio nell'Europa orientale dal finanziere americano di origine ungherese George Soros).

Con il processo di globalizzazione avviato dal crollo dell'impero sovietico avrebbe potuto iniziare un'epoca durevole di progresso economico e civile del mondo, in continuazione della leadership che gli Stati Uniti avevano assunto dalla fine della Seconda guerra mondiale: un ordine universale di segno liberal-democratico, idoneo a perseguire una crescita economica sostenibile. Tale possibilità era realisticamente fondata perché in quel momento storico gli Stati Uniti godevano nel mondo di una posizione egemonica e controllavano anche le fragili istituzioni internazionali preposte al governo dell'economia.

Questa occasione fu invece fatalmente persa dagli Stati Uniti e, con essi, da tutto l'Occidente, colto da quegli avvenimenti del tutto impreparato. Durante la prima parte di quel 1989, infatti, l'attenzione era prevalentemente rivolta alla Cina, dove le politiche di apertura al mercato promosse a partire dal 1978 da Deng Xiaoping avevano messo in luce la possibilità che coesistessero il totalitarismo politico e una linea di liberismo in economia. Anche in Unione Sovietica, a partire dal 1945 con l'elezione di Gorbaciov alla Segreteria del PCUSS si era colta una seria volontà di riformare l'economia, seppure con una limitata disponibilità a rivedere la dottrina marxista e quindi l'organizzazione dello Stato.

L'Occidente giocò male, anzi non giocò affatto, la formidabile carta fornitagli dalla storia, non solo perché impreparato, ma soprattutto perché non si rese conto che, passando dal bipolarismo alla globalizzazione unica, si apriva una fase diversa che avrebbe richiesto una svolta, cioè la costruzione di una governance nuova. Non comprese che la globalizzazione unica comportava per i vincitori della sfida l'assunzione di una precisa responsabilità, strettamente correlata alle prerogative e alla supremazia raggiunta.

In altre parole, il sistema di mercato delle democrazie occidentali, che nella fase bipolare della contrapposizione competitiva si era dimostrato più efficiente, così da vincere la sfida, nel momento in cui diventava l'unico sistema chiamato a reggere il mondo avrebbe dovuto trasformarsi. La politica avrebbe dovuto assumere la guida dell'economia, ma questo non avvenne perché i maggiori gruppi economici, proprio per essere stati protagonisti della vittoria sul mondo comunista, avevano rafforzato in modo decisivo la loro influenza sulle autorità politiche e sui governi democratici, in modo particolare negli Stati Uniti.

Non fu progettata una nuova governance politica ed economica globale. La democrazia mancò la prova. Non solo non ci fu la svolta, ma non si provvide neppure a rafforzare la governance esistente nei termini minimi occorrenti per evitare i rischi (che poi puntualmente si avverarono) di un capitalismo sfrenato, lanciato alla rincorsa di profitti massimi e immediati. Anche chi dubita della possibilità di realizzare una governance politica forte della globalizzazione economica, giudica che in quel momento fosse necessaria l'introduzione di nuovi principi regolatori. Ma è evidente che le forze di mercato preferivano muoversi in un contesto caratterizzato da regole deboli e maglie larghe. Trovò così applicazione in quegli anni il principio di massimizzazione del valore per gli azionisti, che era stato teorizzato da Milton Friedman e dalla scuola di Chicago nel 1970.

Si impose a livello planetario un sistema unico di mercato, non regolato né guidato da una nuova e adeguata governance politica. Un capitalismo che fu denominato "turbocapitalismo".

E sempre in ossequio alle libertà del mercato, assunto a supremo regolatore dei rapporti eco-

nomici, la situazione fu aggravata dall'accordo intervenuto nel 1994 sul libero commercio mondiale (WTO, World Trade Organization). A seguito di tale accordo la Cina e altri Paesi furono ammessi al mercato globale senza adeguate condizioni e regole, ossia senza che fossero richiesti requisiti di ordine economico, come l'osservanza al proprio interno di condizioni corrette di mercato, e tantomeno requisiti di ordine politico, come la tutela delle libertà politiche fondamentali. Si rinunciò cioè ad imporre, come condizione imprescindibile di accesso al mercato globale, l'applicazione universale di clausole a tutela della concorrenza, del lavoro, dei diritti umani e dell'ambiente (cioè di quelli che negli ultimi anni sono stati definiti come indicatori ESG ambientali, sociali e di *governance*).

A sostegno di tale scelta si asseriva che l'economia di mercato avrebbe condotto necessariamente ad una evoluzione in senso democratico delle nuove potenze asiatiche che si stavano affacciando sulla scena mondiale. Un errore fatale, perché tra democrazia e mercato non c'è un'interrelazione né un'interdipendenza necessaria. Si registra, al contrario, un'asimmetria: mentre la democrazia ha bisogno del libero mercato, il libero mercato non ha bisogno della democrazia.

Ma la verità è che l'estensione illimitata dell'area del libero scambio, ossia l'apertura indiscriminata dei mercati anche ai Paesi illiberali, rispondeva all'obiettivo di aumentare le opportunità di guadagno, attraverso l'allargamento delle aree di consumo, la delocalizzazione del lavoro in Paesi a basso costo della manodopera, la scelta di sedi fiscali vantaggiose per la società.

Io penso che nei vent'anni trascorsi dal 1989 alla crisi del 2008 anche l'Europa avrebbe potuto e dovuto trovare nella sua storia e nella sua cultura la forza e l'ispirazione per assumere un ruolo decisivo nell'invocare una *governance* del mercato globale in linea con quel capitalismo temperato di matrice "renana", che aveva sollevato tanto interesse nella letteratura economica degli anni '80. Ma fu un'Europa debole e divisa, che invece di perseguire un livello di crescita più moderato e sostenibile, in linea con il proprio modello economico-sociale, si inchinò alla supremazia americana rincorrendo il modello di un capitalismo sfrenato, lanciato alla rincorsa di profitti massimi e a breve termine.

3. – L'esito disastroso di tale ventennio di "capitalismo selvaggio" si è manifestato con il collasso della Lehmann Brothers nel 2008 e, a cascata, con la crisi che ne è derivata. Una crisi non inferiore, per ampiezza e durata, a quella famosa del 1929; anzi, se si prendono in esame le cause descritte da Galbraith per spiegare la grande recessione degli anni '30, ci si rende conto di come alcune di esse valessero anche per la crisi scoppiata nel 2008.

Tutto il mondo ne è stato investito, ma i Paesi occidentali sono quelli che ne hanno risentito più di altri, risultando alla fine molto indeboliti. Giustamente è stato detto che l'Occidente è rimasto vittima degli eccessi del proprio sistema. Ma gli Stati Uniti si sono ripresi più velocemente, perché è entrato in scena il loro Stato-Nazione, che da liberista si è trasformato in interventista per salvare le banche, mentre in Europa, a distanza di dieci anni, non ne siamo ancora usciti del tutto.

Ma l'aspetto più allarmante e che interessa qui sottolineare riguarda gli effetti corrosivi che la crisi ha prodotto all'interno delle democrazie occidentali, minando lo stesso funzionamento della dialettica democratica. Si tratta di lacerazioni profonde, che hanno rotto assetti istituzionali ed equilibri sociali secolari.

È sotto i nostri occhi il quadro dei profondi mutamenti che si stanno producendo nelle nostre società. Una serie di fattori correlati alla globalizzazione (tra cui, in particolare, le delocalizzazioni aziendali e la riduzione dei posti di lavoro indotta dalla tecnologia e dalle immigrazioni) hanno colpito al cuore la classe media, che è sempre stata l'elemento fondante delle democrazie liberali. Si è così bloccata la mobilità sociale e si sono accentuate le disuguaglianze, con la negativa peculiarità che ciò si è verificato soprattutto all'interno degli Stati democratici. Di conseguenza, stiamo assistendo ovunque alla protesta e alla rivolta delle popolazioni contro le *élites* (partiti e governi) a cui avevano affidato il compito di rappresentarle. E in questo modo si rafforzano derive plebiscitarie di stampo populista.

4. – Il ruolo di supremo regolatore del processo economico globale riconosciuto al mercato, ha prodotto, in mancanza di una governance globale, un'ulteriore e inattesa conseguenza: il peso economico sempre più rilevante che in tale contesto è stato conquistato da alcuni grandi Stati illiberali. Un peso così rilevante da far nascere persino il dubbio che i modelli politici autocratici possano rivelarsi più efficaci dei modelli democratici nel controllo dell'economia.

Ma la verità è che questi Paesi emergenti, non rispettando al proprio interno le condizioni e i requisiti osservati invece dagli altri Paesi, si sono adattati rapidamente alla competizione economica del mercato globale. Più penalizzati di tutti, da questo punto di vista, sono stati i Paesi europei, perché la concorrenza scorretta delle nuove forze emergenti ha aggravato l'estrema difficoltà in cui già si trovavano di rincorrere la crescita e di produrre profitti alla stessa velocità delle imprese statunitensi (queste ultime non frenate, tra l'altro, dagli oneri del Welfare State che tutti gli Stati europei garantivano alla propria popolazione).

Anche la Russia, uscita distrutta dagli avvenimenti dell'89, si è riaffacciata con autorità sulla scena internazionale. È però in particolare la Cina che, a seguito di un processo di radicale riconversione della propria economia, appare avviata a diventare il principale *competitor* degli Stati Uniti (per ora, ma solo per ora, prevalentemente economico), se non addirittura a sovravanzarli.

Il regime totalitario cinese, che aveva attraversato un momento di difficoltà interna durante la primavera di quel 1989 più volte ricordato, ha successivamente aumentato a dismisura, attraverso l'economia di mercato, il suo peso economico, oltre che politico, a livello internazionale. Oggi la Cina rappresenta il terzo blocco economico al mondo. La sua quota sul prodotto interno lordo mondiale è di poco inferiore al 16%, qualche punto al di sotto di quella americana (24,2%) ma praticamente in linea con il dato europeo (16,1%). In termini di parità di potere di acquisto, la Cina è il primo blocco economico mondiale.

Tale crescita appare ancora più straordinaria se si tiene presente che ancora nel 2000 la Cina rappresentava circa il 4% del Prodotto Interno Lordo mondiale, mentre gli Stati Uniti ed Europa avevano rispettivamente un peso del 35,2% e del 32,8%. Insomma, in meno di venti anni la Cina ha quadruplicato il peso relativo del proprio Prodotto Interno Lordo rispetto a quello globale. Curiosamente nel 2000 era ancora il Giappone ad avere un peso del 16% simile a quello odierno della Cina.

Grazie ad un'ampia diversificazione del sistema produttivo, la Cina ha conquistato quote di mercato anche nei settori a più elevata tecnologia, nelle telecomunicazioni, nelle piattaforme di vendita, nei servizi ai cittadini. Innovazione e bassi costi del lavoro hanno rafforzato la competitività dei prodotti cinesi sui mercati internazionali. Dall'avanzo commerciale nei confronti degli

Stati Uniti è derivato un ampio accumulo di riserve valutarie, oggi superiore a quello del Giappone. Le statistiche internazionali segnalano che sono cinesi 5 tra le 10 maggiori società del mondo (le altre 5 sono statunitensi) e 4 tra le 10 maggiori società Internet.

È doveroso riconoscere che questo imprevisto e clamoroso rovesciamento degli equilibri economici mondiali non giustificherebbe, di per sé, un allarme sul futuro del mondo, anche perché il miglioramento delle condizioni economiche delle popolazioni cinese e indiana, in ragione della loro estensione smisurata, ha ridotto in modo significativo i dati statistici della povertà estrema nel mondo. In base a un rapporto delle Nazioni Unite dell'anno scorso il 37% della popolazione viveva nel 1990 con meno di 1,90 dollari al giorno, percentuale che nel 2012 si era abbassata al 12,7%. A questo riguardo va rimarcato come anche in Brasile le politiche economiche inclusive attuate nel primo decennio del nuovo secolo, prima degli scandali del 2014, abbiano contribuito a far uscire dalla povertà una parte significativa della popolazione di quel Paese.

Ma il problema è che la disuguaglianza delle condizioni economiche, mentre si è ridotta tra gli Stati, si è aggravata all'interno degli stessi.

In ogni caso, lo scenario appare inquietante per il fatto che le maggiori nuove potenze hanno dimostrato la capacità economica di competere efficacemente nel mercato globale, ma non certo quella di assumere una leadership di ordine ideale e politico, in quanto non garantiscono neppure il rispetto dei principi fondamentali di uno Stato di diritto. Né, tanto meno, ci sono segnali di una loro trasformazione in senso democratico.

5. – Un ulteriore ordine di conseguenze, che sono derivate dal difetto di una necessaria regolamentazione del mercato globale, è costituito dal *vulnus* alla democrazia e ai diritti fondamentali dei cittadini, a seguito di uno sviluppo tecnologico vorticoso e non controllato.

L'illimitata libertà di mercato ha infatti permesso che la rivoluzione digitale invadesse praticamente senza limiti tutti i domini dell'esistenza umana. In un recente libro, Giulio Tremonti ha descritto in modo estremamente efficace lo scenario da incubo delle possibili mutazioni umane e sociali derivanti dalla digitalizzazione. Mutazioni che riguardano non solo il linguaggio, ma la stessa forma mentis dell'uomo. Sgomentano in particolare due ordini di effetti che interessano direttamente la democrazia: da un lato, il terribile impatto sociale che avrà l'immensa schiera di lavoratori disoccupati prodotta dalla rivoluzione digitale; d'altro lato, l'attribuzione a chi controlla la rete del potere di schedare e condizionare utenti ed elettori, influenzando quindi in modo decisivo sul voto politico.

La rivoluzione digitale si basa sulla gestione dei dati, sulla quale è oggi in corso una sfida cruciale tra gli Stati Uniti e la Repubblica Popolare Cinese. In America il governo dei dati è nelle mani di un gruppo ristretto di grandi corporation private, mentre in Cina è controllato dallo Stato. A parte il fatto che anche in questo settore l'assenza di regole e di una adeguata governance del mercato giova soprattutto alla Cina, che può disporre senza vincoli e limitazioni della totalità dei dati riguardanti la propria immensa popolazione, è importante soprattutto considerare che le nuove i big data si sviluppano su piattaforme offshore in grado di alterare e violare, a danno degli operatori tradizionali, le regole fondamentali non solo dell'economia, ma anche della politica contemporanea¹.

¹ G. Tremonti, *Le tre profezie*, Solferino, Milano, 2019, 84.

Da questo punto di vista c'è da chiedersi se, a partire dalla seconda metà degli anni '90, i giganti di internet abbiano davvero giocato – come inizialmente sembrava – un ruolo di promozione della democrazia e della libertà attraverso il coinvolgimento di tutti nel dibattito sia civile che politico degli Stati.

Molti hanno infatti creduto di poter riconoscere alla rete il valore e il significato di un'agorà globale, utile all'affermarsi di una dimensione di libertà individuale. Tuttavia è impossibile non vedere come le grandi imprese del web abbiano incrinato ulteriormente la già montante sfiducia verso le regole e le istituzioni degli Stati nazionali, non fosse altro per essersi sempre mostrate restie a ottemperare a obblighi civili consolidati nella tradizione liberale e democratica dell'Occidente, a partire da quelli fiscali. E tutto ciò senza considerare come gli enormi profitti realizzati dalle maggiori di queste società abbiano contribuito al crearsi di un solco enorme di disparità economiche all'interno degli Stati.

Se i protagonisti del mondo digitale hanno operato in una sorta di "far west", ciò è stato reso possibile dall'assenza di una governance globale anche in questo settore"².

6. – Un semplice cenno a due ulteriori problemi che sono di importanza cruciale per la sorte delle democrazie e che concorrono, direttamente o indirettamente, a porre come ineludibile il problema di un governo globale dell'economia.

Il primo tema, che interessa in modo speciale l'Europa, è quello delle migrazioni. È sempre più diffusa la convinzione che, se non sarà sostenuta la crescita economica dei popoli africani nella loro terra, si andrà incontro a una prospettiva drammatica, considerato che il continente africano nei prossimi vent'anni passerà dagli attuali novecentocinquanta milioni a un miliardo e seicento milioni di abitanti. Se i marginali flussi migratori finora registrati sono stati sufficienti a suscitare reazioni e preoccupazioni così diffuse, risulta evidente non solo l'inadeguatezza dei provvedimenti congiunturali finora messi in campo, ma soprattutto la mancanza assoluta di consapevolezza e di progettualità di fronte a possibili ondate migratorie di colossali dimensioni.

Il secondo tema è quello dei mutamenti climatici, così radicali da mettere a rischio la sopravvivenza stessa dell'umanità, che si verificheranno nel prossimo futuro se a livello internazionale non verranno effettuati radicali e tempestivi interventi correttivi.

La compatibilità con l'ambiente naturale è diventata un fattore che sia qualunque teoria economica sia qualunque programma di sviluppo deve considerare assolutamente prioritaria.

7. – La globalizzazione – intesa sia nei suoi aspetti economici, sia in senso più ampio, cioè come interscambio di conoscenze, di beni e di persone, come superamento dei confini nazionali e avvicinamento dei popoli – è un fenomeno ormai irreversibile. La storia dimostra che è vano tentare di contrastare la ricerca umana di sempre nuovi traguardi. Sono quindi miopi e di corto respiro i movimenti, le ideologie e i governi di stampo cosiddetto sovranista che, in reazione al quadro negativo descritto, si stanno imponendo in varie aree geografiche del mondo occidentale al fine di contrastare la globalizzazione.

L'integrazione del mondo non può essere fermata. Deve invece essere governata, in modo da riportare in equilibrio le istanze della crescita e della produttività con quelle dell'inclusione

² M. Molinari, *Assedio all'Occidente*, La Nave di Teseo, Milano, 2019.

sociale e della compatibilità con l'ambiente naturale. Tuttavia le regole per disciplinare e controllare il mercato globale sono ancora tutte da progettare.

Se un'ampia convergenza di opinioni si riscontra in ordine alla necessità che la politica riprenda il controllo sull'economia, le opinioni poi si dividono tra coloro che ritengono che a un'integrazione economica internazionale debba corrispondere l'instaurazione di una governance politica forte, mentre altri sostengono l'esigenza di mantenere comunque consistenti spazi di sovranità agli Stati partecipanti. Esula dal tema di questa mia relazione una valutazione delle molteplici e divergenti proposte che vengono avanzate a tal fine da studiosi ed economisti di tutto il mondo: non entro nel merito di questo dibattito perché l'esame che ho qui sommariamente compiuto aveva soltanto l'intento di dimostrare che gli scenari estremamente preoccupanti, per non dire angosciosi, sin qui considerati, da cui è minacciata alla radice la democrazia nel mondo, derivano tutti, direttamente o indirettamente, dall'incapacità finora dimostrata dai Paesi occidentali di rispondere con la costruzione di una governance adeguata ai nuovi e grandi problemi che l'economia presenta nell'era della globalizzazione.

Le riflessioni sin qui svolte non possono tuttavia concludersi senza sfociare nell'interrogativo che alla fine emerge inevitabilmente: l'Occidente, persa l'occasione storica di cui si è parlato, avrà ancora la possibilità di recuperare un ruolo influente a difesa dei valori della democrazia e di uno sviluppo economico più equo e solidale o dovrà rassegnarsi a un ruolo marginale nel mondo?

È un interrogativo chiave, perché va ribadito che, mentre è realistico prendere atto di uno spostamento degli equilibri mondiali a vantaggio di nuove potenze economiche e politiche, è peraltro del tutto fondato il timore – come si è detto in precedenza – che ne derivi la perdita di quei valori universali e irrinunciabili che nella storia moderna sono stati consacrati e incardinati nelle grandi istituzioni liberali e democratiche dei Paesi avanzati dell'Occidente, mentre al contrario non risulta ancora possibile scoprire i principi e i valori ideali, al di là degli interessi immediati, da cui sono ispirate le nuove potenze.

Purtroppo non si può fare a meno di confrontare la forza ideale e la capacità progettuale che dimostrarono gli Stati Uniti alla fine della Seconda guerra mondiale e, poco dopo, i padri fondatori dell'Unione Europea con la miopia dei governanti di oggi, che sembrano indifferenti alla sorte delle prossime generazioni: l'incapacità di visione dimostrata dalle forze politiche ed economiche occidentali nei decenni successivi alla vicenda dell'89. Non per nulla, a proposito della crisi dell'ultimo periodo, si è parlato autorevolmente di un "gigantesco fallimento culturale e ideologico".

È da qui che bisogna ripartire per rispondere alla domanda se l'Occidente saprà recuperare il ruolo di guida del mondo. Ed è proprio questa domanda che mi induce a una considerazione finale sull'Europa.

Nell'Unione Europea c'è chi vede il tentativo più avanzato di creare un'efficiente e democratica governance sovranazionale dell'economia. Osservavo poco sopra che le istituzioni e le regole da costruire per disciplinare e controllare il mercato globale incontrano principalmente due difficoltà. In primo luogo, quella di coniugare l'autorità degli organi centrali di governo con il rispetto delle varie identità dei Paesi partecipanti, a tutela delle specificità e delle diverse tradizioni nazionali. In secondo luogo, la difficoltà di assicurare una legittimazione democratica agli organismi tecnico-amministrativi, cioè non politici, ai quali vengono sempre più spesso conferiti ampi poteri decisionali con il rischio che ne deriva di un conflitto della loro "sovranità" eco-

nomica con quella politica degli Stati nazionali. Un difetto a cui si cerca di porre rimedio, come è noto, attraverso principi e regole comuni che servano a dare sostanza all'idea di accountability degli organismi regolatori.

L'Europa è impegnata in massimo grado – e non senza affanno – ad affrontare e tentare di risolvere entrambi questi problemi. A tale riguardo essa rappresenta dunque un laboratorio emblematico per il mondo.

Parte I
Banca, finanza e moneta:
un'analisi comparata

Banca, finanza e moneta. Lo sviluppo diacronico (storico) comparato. L'Unione europea e l'euro ai tempi del Covid-19

di Lorenzo F. Pace *

Abstract

Il presente scritto ha quale obiettivo quello di individuare la rilevanza dell'euro nel contesto del processo d'integrazione europea anche tenendo conto degli effetti che la pandemia del Covid-19 potrà avere sull'Unione e sullo stesso euro. In primo luogo, è delineata la natura giuridica dell'Unione e la sua rilevanza per comprendere l'euro. Dopo avere individuato i motivi della nascita dell'euro viene definita la struttura giuridica della moneta unica e le cause della crisi dell'eurozona. Successivamente viene discussa la rilevanza della pandemia del Covid-19 sul futuro dell'Unione e dell'euro; a tal fine si individueranno le caratteristiche di tale crisi e poi considereranno i rischi per l'Unione e per l'euro in assenza di soluzioni efficaci alla relativa crisi economico-finanziaria. Infine è formulato un giudizio (provvisorio) sul ruolo dell'euro nel processo d'integrazione europea.

This article aims to identify the relevance of the euro in the context of the European integration process. This will be attained also taking into account the effects that the Covid-19 pandemic may have on the Union and the euro itself. First, the legal nature of the Union and its relevance for understanding the euro are outlined. Then, after identifying the reasons for the creation of the euro, the legal structure of the single currency and the causes of the eurozone crisis are defined. The importance of the Covid-19 pandemic on the future of the Union and the euro is then considered; this is attained by identifying the characteristics of the crisis and then considering the risks for the Union and the euro in the absence of effective solutions to the economic emergency. Finally, a (provisional) judgment is formulated on the role of the euro for the European integration process.

Keywords: European Union; EU goals; Euro; Euro-crisis; Covid-19 pandemic

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La natura giuridica dell'Unione e la sua rilevanza per comprendere l'euro. – 3. Le cause della nascita dell'euro. – 4. La struttura giuridica dell'euro e i motivi della crisi dell'eurozona. – 5. La rilevanza della pandemia del Covid-19 sul futuro dell'Unione e dell'euro: le caratteristiche della crisi del Covid-19. – 6. I rischi per l'Unione e per l'euro in assenza di soluzioni efficaci per la crisi economico-finanziaria del Covid-19. – 7. Conclusioni: un giudizio (provvisorio) sul ruolo dell'euro nel processo d'integrazione europea.

1. – I temi della banca, finanza e moneta – oggetto di riflessione nella conferenza del novembre 2019 – si ricompongono all'interno dell'Unione europea in modo particolare rispetto all'esperienza degli enti statali. Il tema della finanza (se non intendiamo con questo la mera libera circolazione dei capitali, parte integrante della disciplina del mercato interno già dal 1957)

* Professore associato di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi del Molise.

e della banca, infatti, sono temi divenuti rilevanti in buona sostanza al fine della soluzione della crisi dell'eurozona (2009-2012).

In particolare con il tema “banca” nell'Unione europea si fa normalmente riferimento all'Unione bancaria. L'idea di questa nasce all'inizio del 2012 e, con estrema rapidità, è istituita negli anni successivi sulla base della prima proposta della Commissione del settembre 2011.

Con il tema “finanza”, il diametro di azione dell'Unione è molto più ampio. L'Unione inizia ad essere attiva su banca e assicurazione in un periodo che inizia con la “Commissione Lamfalussy” (2001) fino alla nascita dell'idea di una “Capital market Union” lanciata nel 2015. È certo che anche in questo caso, il tentativo di sviluppare una “Capital market Union” è una conseguenza della crisi dell'eurozona e, in particolare, un tentativo di rendere l'economia europea meno “bancocentrica”, cercando di seguire l'esempio degli Stati uniti d'America¹.

Vista l'ampiezza di ciascuno di questi temi, nel presente scritto mi concentrerò sul tema principale, cioè quello della moneta. Questo infatti influenza in modo determinate gli altri due, “banca” e “finanza”. Inoltre il tema della moneta unica permette di effettuare un discorso più ampio sulle dinamiche dell'Unione e del processo d'integrazione europea e, in fondo, sulla stessa natura giuridica dell'Unione. Questo sarà svolto tenendo presente le due rilevanti crisi che hanno colpito l'Unione negli ultimi anni, la crisi dell'eurozona (2009-2013) e quella del Covid-19 (2020)².

2. – Una riflessione su di un tema come quello della moneta unica, nel contesto dello sviluppo diacronico comparato con le esperienze di altri Stati, è particolarmente complessa. Questo in quanto l'esperienza dell'Unione non è comparabile con quella degli enti statali e, come tale, essa non è ad essi giustapponibile. Infatti l'Unione è l'ente non statale tramite il quale gli Stati dell'eurozona hanno deciso di cooperare, tra l'altro, per la creazione di una moneta unica. In altri termini, affrontare il tema della moneta con riferimento all'Unione e con riferimento ad una “comparazione diacronica comparata” significa – a mio avviso – far comprendere il perché gli Stati dell'eurozona abbiano deciso di attribuire una funzione così importante a livello dell'Unione.

Da qui una prima questione preliminare, cioè quella di individuare la particolarità giuridica dell'Unione europea rispetto agli Stati membri. L'Unione costituisce, in buona sostanza, la soluzione alla crisi dello Stato nazionale sul territorio continentale europeo resa palese con all'inizio del XX secolo. L'Europa è infatti un continente in cui la storia aveva dimostrato l'impossibilità di una convivenza pacifica tra popoli europei organizzati tramite un ente caratterizzato dalla piena sovranità, cioè l'ente statale³. D'altra parte la storia europea dei due secoli precedenti aveva dimostrato, inoltre, l'impossibilità di una organizzazione continentale pacifica fondata sulla supremazia di uno Stato sugli altri.

Da qui la nascita del processo d'integrazione europea nella metà del XX secolo la cui funzione era (ed è) quella di formare, tramite un'organizzazione internazionale, un sistema che “met-

¹ J. Welch, P. Parker, *European Financial Services*, in *Financial Services Law*, 4th, Oxford University Press, Oxford, 2018, 69. D. Busch, *Capital Markets Union*, in F. Fabbrini, M. Venturuzzo (eds.), *Research Handbook on EU Economic Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019, 434.

² Su questo aspetto ed in generale in tema di euro e Unione economica e monetaria ci permettiamo di rinviare al nostro *Il regime giuridico dell'euro*, Cacucci, Bari, 2018.

³ Sul punto v. G.F. Ferrari, *Characteristics of the State*, *Bocconi Legal Studies Research Paper Series*, April 2018, dove è reperibile ampia bibliografia.

tesse in comune” le funzioni che gli Stati non potevano più svolgere autonomamente, pena la situazione di instabilità politica del continente europeo⁴.

La prima di queste funzioni era quello della gestione del mercato. Questa necessità era conseguenza della contraddizione tra Stato e mercato resosi evidente all'inizio del XX secolo⁵. Sotto questo aspetto quello dell'integrazione europea può essere visto come un processo con cui gli Stati hanno limitato le proprie competenze sovrane ed attribuendo all'Unione, per il tramite dei Trattati, competenze e funzioni un tempo caratterizzanti lo stesso ente Stato⁶; in questo modo, come diceva Tommaso Padoa-Schioppa, eliminando gli aspetti “nazionalistici” dello Stato⁷. Il caso più evidente di questa tendenza è, chiaramente, l'esercizio a livello dell'Unione della gestione della moneta.

3. – L'euro, come è tipico nel processo d'integrazione europea, nasce come soluzione ad interessi contrapposti tra gli Stati membri. Nel caso dell'euro, il problema era quello della riunificazione tedesca, da una parte, e la necessità di “ancorare” la Germania al processo d'integrazione per evitare il ripetersi di quello successo in Europa nei precedenti 100 anni (guerra franco prussiana, 1871, prima guerra mondiale 1914, seconda guerra mondiale, 1939). La nascita dell'euro nasce – come noto – sulla base del compromesso “franco-tedesco” del 1989⁸. In esso la Germania si rendeva disponibile a creare una moneta unica europea a fronte della possibilità di riunificare le due Germanie dopo il “crollo del muro” di Berlino. Tale secondo evento era condizionato alla positiva disponibilità degli Stati alleati vincitori della seconda guerra mondiale (Francia, Gran Bretagna, Russia, Stati Uniti d'America). Essi disponevano ancora nel 1989 di poteri di controllo sui territori delle due Germanie. Ai sensi di tale compromesso la Germania era disponibile a limitare la propria competenza di politica monetaria (come tutti gli altri Stati della futura eurozona) per creare la moneta unica. La Germania non avrebbe consentito però di attribuire all'Unione la competenza di politica economica. Sulla base di tale compromesso gli alleati consentirono la riunificazione delle due Germanie (tramite il c.d. Trattato 4 + 2 – c.d. *Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany*), la Germania si dichiarò disponibile alla creazione dell'Unione economica e monetaria, poi istituita con il Trattato di Maastricht.

Ai sensi del quadro giuridico dell'euro, la competenza di politica monetaria era quindi competenza esclusiva dell'Unione; la competenza di politica economica rimaneva di fatto competenza esclusiva degli Stati, fermo restando il suo necessario coordinamento a livello europeo. L'Unione economica e monetaria non doveva però trasformarsi in una “transfer union”, come rifiutato dalla Germania. A tal fine erano inserite norme di chiusura del sistema (artt. 123 e 125 TFUE)⁹.

⁴ L.F. Pace, *Il regime giuridico dell'euro*, cit., 26.

⁵ L.F. Pace, *I fondamenti del diritto antitrust europeo: norme di competenza e sistema applicativo dalle origini al Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2018, 34.

⁶ A. Tizzano, R. Adam, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2019, 13. J.C. Trichet, *Building Europe, building institutions – Speech on receiving the Karlspreis in Aachen*, 2 June 2011, 2011, www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110602.en.html.

⁷ T. Padoa Schioppa, *Che cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, Il Mulino, Bologna, 1998, 987.

⁸ L.F. Pace, *Il regime giuridico dell'euro*, cit., 11.

⁹ La “gelosa” tutela da parte della Germania della propria competenza di politica economica presenta una giustificazione anche storico-economica. E cioè il fatto che la Germania, ad iniziare quanto meno dal periodo guglielmino, è riuscita a creare – attraverso la gestione della propria politica – una delle economie più sviluppate al mondo, la seconda al mondo per ampiezza di esportazioni; dato questo che determina il problema del rispetto