



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

DARIO VELO

IL RUOLO DELL'IMPRESA FEDERALE

**DALL'UNIONE MONETARIA EUROPEA ALL'UNIONE
ECONOMICA EUROPEA**

Aprile 2017

ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871706

Copyright © Dario Velo 2017

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

La nascita dell'Unione monetaria europea ha imposto la definizione di regole precise per il governo della moneta. Regola fondamentale è stata l'autonomia della BCE, posta così in condizione di garantire un buon governo della moneta. A questa scelta hanno fatto seguito, in piena coerenza, le regolamentazioni dei mercati bancari e finanziari, tutt'ora in corso di completamento. Egual copione è destinato a riproporsi per l'Unione economica europea. La regola fondamentale che è prevedibile garantirà il buon governo dell'Unione economica è il rispetto dei principi dell'economia sociale di mercato. Un nuovo rapporto pubblico-privato evolverà gradualmente, modificando l'ordine economico-sociale. Il federalismo fiscale sarà chiamato a implementare i principi della sussidiarietà verticale e orizzontale. In questo contesto, strumento di grande importanza sarà la creazione di imprese federali, sviluppando il modello nato nel corso del *New Deal* di Roosevelt. La creazione di imprese federali consentirà di sostenere in modo innovativo lo sviluppo dei settori strategici quali la ricerca, la difesa, l'energia, la ricerca sanitaria e farmaceutica, l'informatica e le telecomunicazioni, e altri ancora. *Authorities* indipendenti costituiranno il perno del nuovo ordine economico, così come la BCE indipendente ha costituito il perno dell'ordine monetario europeo. Questi processi sono già iniziati. Una nuova costituzione economica materiale è in corso di sviluppo. L'Unione economica europea impone la definizione di una organica nuova costituzione economica formale, tassello della più ampia Costituzione europea.

Keywords: Federalismo, *Governance*, *Government*, Impresa, Liberismo, Unione economica, Unione monetaria, Unione europea

Dario Velo è Professore Ordinario di Economia e Gestione delle Imprese presso la Facoltà di Economia dell'Università di Pavia e membro del Consiglio Direttivo del Centro Studi sul Federalismo.

E-mail: dvelo@eco.unipv.it

1. Due modelli a confronto: Liberismo e Governance vs. Liberalismo e Government • 2. La crisi come momento di scelte • 3. Gli insegnamenti del passato. Il parallelismo imperfetto fra le esperienze storiche inglese e statunitense • 4. La formazione graduale di nuovi equilibri. Il caso statunitense • 5. La formazione graduale di nuovi equilibri. Il caso europeo • 6. L'importanza del mercato interno e il ruolo dell'impresa federale • 7. Il rapporto Stato-mercato: l'esperienza italiana • 8. New Deal federale versus New Deal statalista. Il successo della Tennessee Valley Authority e il fallimento della Cassa del Mezzogiorno italiana • 9. I rapporti pubblico-privato: l'economia sociale di mercato • 10. I rapporti pubblico-privato: alcuni insegnamenti dell'esperienza tedesca più recente • 11. Verso la grande impresa federale europea • 12. Unione economica e grande impresa federale europea. Il problema delle regole • 13. I vincoli internazionali • 14. I settori più direttamente interessati allo sviluppo di grandi imprese federali europee

1. Due modelli a confronto: Liberismo e Governance vs. Liberalismo e Government

La globalizzazione è messa in relazione, dalla generalità degli economisti, con la svolta liberista affermata dal Premier inglese M. Thatcher e successivamente dal Presidente statunitense D. Reagan. L'affermazione della globalizzazione è individuata nella transizione del vecchio ordine internazionale, fondato sul ruolo centrale del G.A.T.T., ai nuovi accordi che hanno dato vita alla W.T.O.

L'individuazione del contesto entro cui un fenomeno si sviluppa e si afferma non è mero esercizio classificatorio. Le relazioni fra un qualsiasi fenomeno di grande portata e il contesto entro cui si colloca sono tutto salvo che neutrali.

Per comprendere un fenomeno è della massima importanza cogliere le sue prime manifestazioni, che in genere già comprendono *in nuce* le potenzialità che si manifestano in futuro. Le prime manifestazioni risultano non ancora inquinate dalle contingenze destinate a svilupparsi in tempi successivi.

Le prime manifestazioni di una posizione riflettono gli obiettivi perseguiti. Il raggiungimento di una realizzazione implica i compromessi necessari ad ottenere un più vasto consenso, una maggiore complessità connessa alla necessità di rispondere alle contingenze emergenti¹.

La posizione sostenuta alla conferenza di Algeri nel 1943 da Churchill, sostenuta anche da una componente significativa dello schieramento conservatore statunitense, può essere interpretata come anticipatrice delle idee maturate alcuni decenni dopo dal governo conservatore inglese.

La posizione di Churchill contiene, se pure ancora in modo non compiuto, l'idea di un sistema dualistico. Per una parte del mondo² debbono valere i principi del liberismo, della globalizzazione e della *governance*; vocaboli questi non utilizzati all'epoca, ma che nei loro significati già iniziavano

¹ Il pensiero in via di formazione è caratterizzato da una maggiore linearità, in quanto anche chi lo concepisce è alla ricerca di una migliore comprensione che raggiunge gradualmente. È questa l'esperienza che ha vissuto ogni autore di uno scritto scientifico; gli scritti giovanili dei più importanti uomini di pensiero possono essere letti in molti casi come chiave interpretativa delle loro opere scritte in maturità.

² Alla conferenza di Algeri in discussione era il futuro dell'Europa. Monnet, J., *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976.

a chiarirsi. Per un'altra parte del mondo³ debbono valere i principi del liberalismo, del mercato interno protetto e del *government*.

Una sintesi di prima approssimazione del disegno concepito da Churchill è un mondo fondato sul libero mercato governato dalle potenze leader. I paesi leader sono in questo quadro nella condizione di sviluppare al proprio interno una democrazia ordinata, un rapporto evolutivo stato-mercato, politiche sociali progressiste. Il resto del mondo vede il mercato come forza dominante, in quanto i governi locali sono di fatto esautorati dalla forza del mercato internazionale.

La globalizzazione, già in questa prima formulazione, non appare se non parzialmente come fenomeno economico, bensì come ordine politico-economico-sociale diretto dai Paesi dotati di maggior potere contrattuale a livello internazionale⁴.

Emerge una contraddizione apparente. Il sistema così descritto è dualistico. Esso peraltro si fonda su regole comuni a tutti i partecipanti al sistema stesso. Per uscire da questa contraddizione è necessario pensare che le stesse regole hanno un impatto diverso in contesti diversi – nei Paesi leader rispetto al resto del mondo. È questo un problema attualissimo per l'Europa, su cui ritorneremo.

La citazione della conferenza di Algeri soprariocordata merita alcune precisazioni per meglio comprenderne l'impatto, rinnovatosi, *mutatis mutandis*, nel tempo.

La conferenza di Algeri si svolge nel 1943, quando ormai era chiaro chi avesse vinto la II Guerra mondiale. L'agonia degli sconfitti durò ancora due anni, ma il destino era segnato. I vincitori iniziarono quindi il dibattito sul futuro assetto del mondo. Tema specifico della conferenza di Algeri fu il futuro dell'Europa e in quella sede si delineò la dialettica che avrebbe caratterizzato negli anni successivi, fino ad oggi, i rapporti fra *Core Europe*, Inghilterra e Stati Uniti⁵.

L'obiettivo dichiarato della conferenza di Algeri era costituito dalla sostituzione di De Gaulle a capo di *France Libre*, con la nomina di un generale più vicino alle posizioni del governo inglese. Questo obiettivo minimale celava un disegno più ambizioso.

L'Inghilterra si era tradizionalmente battuta per contenere i tentativi egemonici sviluppati nei secoli di volta in volta da Spagna, Francia e Germania, ristabilendo un equilibrio sul continente di importanza vitale per l'Inghilterra stessa.

Churchill radicalizza questa strategia storicamente sviluppata dall'Inghilterra, vedendo nella sconfitta del nazismo l'occasione per eliminare una volta per tutte il rischio di un nuovo tentativo egemonico da parte di un Paese del continente europeo o dell'Europa *tout court*.

Ciò implica per Churchill un'Europa ridotta a mercato senza Stato, controllato da una *governance* anglosassone. La marginalizzazione politica di De Gaulle nel corso della conferenza di Algeri avrebbe costituito un passo decisivo in questa direzione, in quanto il generale francese rappresentava la volontà di riaffermare la Francia come *pivot* di una nuova Europa.

³ Ove si faccia riferimento alla conferenza di Algeri, qui si intendono Inghilterra e Stati Uniti.

⁴ Questa visione orienta il pensiero a meglio comprendere la portata dei fenomeni analizzati. Al tempo stesso questa visione orienta il pensiero nella ricerca di soluzioni in grado di meglio equilibrare l'ordine internazionale, in tutte le sue componenti, ove si intenda sviluppare un impegno in questa direzione. Lombardi Vallauri, L., *Corso di filosofia del diritto*, Milani, Padova, 1981.

⁵ Cordier, D., *Jean Moulin*, Lattès, Paris, anni vari.

La conferenza di Algeri si sviluppò, imprevedibilmente, in modo diverso; di fatto si avviò allora il copione che avrebbe portato lo sviluppo dell'integrazione europea.

Ci sia consentita una sintesi estrema dei nuovi equilibri che si svilupparono nel corso della conferenza.

Nel periodo che precedette la conferenza e che ne stabilì gli obiettivi, Roosevelt assicurò a Churchill l'appoggio statunitense al fine di ridurre l'influenza del generale De Gaulle. Giunti all'appuntamento della conferenza, il Presidente statunitense invia come proprio rappresentante personale Jean Monnet, decisione del tutto originale da un punto di vista delle regole diplomatiche ortodosse. Alla conferenza partecipa personalmente De Gaulle, mentre il leader della resistenza attiva sul territorio occupato, Jean Moulin, si limita forzatamente a inviare un messaggio a nome del *Conseil* della resistenza, in appoggio a De Gaulle⁶.

De Gaulle all'inizio della conferenza sembra non avere nessuna possibilità di successo, ne esce al contrario confermato nel suo ruolo grazie in primo luogo all'appoggio di Monnet⁷. La modificazione degli equilibri che si realizza in quei giorni è emblematica per comprendere una serie di eventi successivi.

Le posizioni alternative che si confrontano sono sostenute da schieramenti che tenderanno a riformarsi nei decenni successivi, in modo non lineare ma con una continuità significativa, ogniquale volta sarà in discussione l'ordine internazionale e all'interno di esso il processo di integrazione europea.

Alla conferenza di Algeri Inghilterra sostiene la necessità di rendere l'Europa una zona di libero scambio, un mercato organizzato secondo le regole del liberismo radicale e quindi con la marginalizzazione del ruolo delle istituzioni pubbliche. De Gaulle impersona la tradizione statalista della Francia, che pone le istituzioni al centro della vita sociale ed economica come garante dell'etica e del rispetto dell'interesse generale. Monnet vede nella rinascita democratica dello Stato francese il perno autorevole di una futura unione europea. Moulin offre a questo disegno l'appoggio dei repubblicani, che all'epoca costituivano una componente essenziale del quadro politico francese. Gli Stati Uniti sono divisi fra quanti aspirano a un ruolo dominante a livello mondiale e quanti sostengono la superiorità di un ordine multipolare; le due opzioni contrappongono conservatori e progressisti, anche in conseguenza delle implicazioni sociali ed economiche interne agli Stati Uniti.

Fra le forze francesi rappresentate alla conferenza di Algeri emerge una convergenza politica che caratterizzerà nel prosieguo molti altri Paesi. È generalmente riconosciuta l'importanza della convergenza fra cristiani e liberali come condizione favorevole alla nascita dello stato federale tedesco e al suo sviluppo, il cosiddetto miracolo economico tedesco del dopoguerra. Questa convergenza caratterizza peraltro anche altri Stati europei e certamente può essere individuata nel caso francese già nel corso della conferenza di Algeri⁸.

⁶ Sarà questo l'ultimo atto di Moulin, pochi giorni prima che a Caluire i vertici della resistenza francese fossero arrestati dalla Gestapo, complice uno stalinista francese. Si veda: Convert, P., *Raymond Aubrac*, Seuil, Paris, 2011.

⁷ Non è noto a chi scrive se esista documentazione che dimostri che la posizione di Monnet fosse stata concordata in precedenza con Roosevelt. Ciò è peraltro verosimile, anche se non fosse documentato.

⁸ Queste osservazioni valgono, con opportune messe a punto, per l'esperienza italiana. In realtà il fenomeno ha dimensione europea.

2. La crisi come momento di scelte

Esiste un parallelismo fra lo sviluppo della globalizzazione nell'ultima parte del XX secolo e la diffusione del termine *governance*. Nella letteratura è facile riscontrare come il termine *governance* sia utilizzato da alcuni autori come sinonimo di *government*, da altri come alternativa più avanzata rispetto alle tradizionali forme di governo. Ai nostri fini può essere sufficiente superare questa confusione nell'uso del termine, usando come chiave interpretativa la coincidenza fra lo sviluppo della globalizzazione e la diffusione dell'uso del termine *governance*: l'ipotesi sottesa è che la *governance* sia la forma di gestione del potere coerente con la globalizzazione.

La globalizzazione si è organizzata secondo i principi del liberismo radicale che marginalizza il ruolo delle istituzioni pubbliche. Il liberismo ipotizza un ordine garantito dal mercato, senza necessità di un governo. È sufficiente, secondo tale impostazione, una *governance* sviluppata dalle forze attive all'interno del mercato, nel rispetto dei principi della concorrenza.

Questa definizione, nella sua sinteticità, pone in immediata evidenza come tali principi ripetano un ordine – economico, sociale e istituzionale – che ha preceduto lo sviluppo del liberalismo, della democrazia, del socialismo e del federalismo. La forma presentata come più avanzata di sviluppo teorizza un ritorno al passato preindustriale, ove il potere era concentrato in poche *élites* e ove l'obiettivo che queste perseguivano era la massimizzazione del loro potere⁹.

Questa visione antistorica ha assunto la valenza di visione dominante, assumendo i connotati di “pensiero unico” privo di alternative degne di essere prese in considerazione¹⁰.

Una inversione di tale portata del percorso compiuto dalla storia poteva affermarsi solo se sostenuta in una situazione di crisi da parte di poteri in grado di sostenere una teoria per superare la crisi stessa. È tradizione millenaria che di fronte a crisi di grande portata si dia delega a quanti affermano di avere la capacità di superare la crisi. Nella tradizione romana la figura del *dictator* rispondeva a questa esigenza; il sistema peraltro prevedeva meccanismi istituzionali sia per l'affidamento dell'incarico sia per porre fine a questa devoluzione eccezionale di poteri.

Ciò pone due interrogativi. Il primo è costituito dalla comprensione della crisi. Il secondo è costituito dalla identificazione dei poteri in grado di risolvere la crisi.

3. Gli insegnamenti del passato. Il parallelismo imperfetto fra le esperienze storiche inglese e statunitense

Churchill, nel 1943, sostenne un ordine dualistico. All'interno dell'Inghilterra un governo liberale, nel continente europeo un mercato liberista.

Quattro decenni dopo gli Stati Uniti promossero la globalizzazione che affermò un dualismo analogo su scala mondiale.

⁹ La massimizzazione nel profitto la ripetizione, in chiave aziendale, di questi principi. Velo, D., *La grande impresa federale europea*, Giuffrè, Milano, 2004.

¹⁰ Il fenomeno è stato studiato in modo particolarmente profondo da un grande pensatore della scuola tedesca, diventato poi vescovo di Roma con il nome di S.S. Benedetto XVI.

L'analisi svolta da R. Triffin dell'ordine monetario internazionale contribuisce a meglio comprendere il parallelismo fra le due iniziative inglese e statunitense.

Triffin pone a confronto l'ordine monetario sostenuto dalla sterlina con l'ordine monetario sostenuto dal dollaro statunitense, identificando i punti di forza e di debolezza, oltremodo simili, delle due esperienze.

L'analisi di Triffin si concentra sull'ordine monetario. Dal punto di vista qui sviluppato va verificato in che misura l'analisi di Triffin possa essere estesa all'ordine economico complessivo e in particolare alle fasi successive alle crisi dei due sistemi monetari.

Con gli strumenti concettuali fornitici da Triffin possiamo cioè verificare se sia lecito proporre un altro parallelismo: la crisi della sterlina culmina con il dualismo sostenuto da Churchill, la crisi del dollaro porta al dualismo insito nella globalizzazione¹¹.

I punti di forza della sterlina e del dollaro, che hanno permesso in epoche successive alle due monete di reggere l'ordine monetario mondiale, sono sostanzialmente identici. Nell'epoca di massima diffusione della sterlina come mezzo di pagamento e di riserva a livello mondiale, l'Inghilterra poteva bilanciare le proprie esportazioni di capitali con corrispondenti esportazioni di beni e servizi. L'Inghilterra poteva finanziare lo sviluppo dei paesi più avanzati e delle proprie colonie, grazie alla supremazia economica, diretta conseguenza dell'anticipo con cui il Paese aveva avviato la prima rivoluzione industriale.

L'Inghilterra, bilanciando i finanziamenti offerti con le esportazioni di beni e servizi, godeva di uno stabile equilibrio dei propri conti con l'estero. Queste condizioni di assoluta supremazia economico-finanziaria garantivano, con evidenza, il ruolo della sterlina come *pivot* dell'ordine monetario internazionale. Inoltre la City di Londra, con la propria capacità di influenzare i movimenti internazionali di capitali, era in grado di sopperire ad eventuali fluttuazioni nell'equilibrio dei conti con l'estero dell'Inghilterra.

Condizioni analoghe valgono per gli Stati Uniti e per la loro moneta all'indomani del secondo conflitto mondiale. Gli Stati Uniti godono nel dopo guerra di una supremazia economica, diretta conseguenza dell'anticipo con cui il paese aveva avviato la seconda rivoluzione industriale. Ciò consente loro di bilanciare le esportazioni di capitali e le esportazioni di beni e servizi, senza compromettere l'equilibrio dei conti con l'estero. Il P.I.L. statunitense è pari a oltre la metà del P.I.L. mondiale complessivo, le riserve auree conservate a Fort Knox rappresentano la quasi totalità delle riserve auree di tutte le banche centrali del mondo. Il dollaro non poteva non costituire, in diretta conseguenza di questi punti di forza, il *pivot* dell'ordine monetario internazionale.

Sostanzialmente identici sono i punti di debolezza che mettono in crisi, in epoche successive, la sterlina e il dollaro e il loro ruolo nell'ordine monetario internazionale.

¹¹ Triffin, R., *Gold and the Dollar Crisis*, Yale University Press, New Haven, 1960. Chi scrive è debitore di moltissimi insegnamenti ricevuti direttamente da Robert Triffin, al di là della bibliografia ufficiale, nel corso della costruzione dell'unione monetaria europea.

La posizione privilegiata dell'Inghilterra è ridimensionata dal successo di altri Paesi che avviano la prima rivoluzione industriale e iniziano a competere con l'Inghilterra stessa sul piano economico e finanziario.

La posizione privilegiata degli Stati Uniti è ridimensionata dal successo di altri Paesi che avviano la seconda rivoluzione industriale, divenendo competitors degli Stati Uniti stessi¹².

Gli sviluppi successivi seguono percorsi non coincidenti, che si divaricano sempre più nel fluire del tempo.

Al primo manifestarsi della crisi dell'ordine internazionale, entrambi i Paesi consolidano la propria posizione grazie al controllo di numerosi mercati, che sostituiscono una parte rilevante del mercato mondiale.

L'Inghilterra nel periodo che precede il secondo conflitto mondiale può fare affidamento sulla propria capacità di controllare l'impero.

Gli Stati Uniti possono controllare il mercato globalizzato, grazie al consenso dato dagli alleati alla leadership statunitense.

La globalizzazione ha determinato la nascita di un mercato mondiale non governato da istituzioni di pari dimensioni. È evidente che solo gli Stati Uniti potevano svolgere una funzione di supplenza come governo del mercato mondiale, in assenza di un governo democratico, nel senso pieno del termine, a livello mondiale. Nessun altro Paese, individualmente, poteva ambire a costituire una alternativa agli Stati Uniti¹³.

Il relativo indebolimento della leadership economica rende, in entrambe le esperienze storiche, della massima importanza la supremazia militare, che garantisce all'ordine mondiale una relativa stabilità.

La politica militare sviluppata dall'Inghilterra tra le due guerre mondiali si differenzia profondamente dalla politica militare sviluppata dagli Stati Uniti nel dopoguerra secondo percorsi sempre innovativi. Questa divergenza è di importanza basilare per comprendere il superamento del parallelismo fra l'esperienza passata inglese e l'esperienza successiva americana.

L'esercito nel caso inglese drena una quota crescente del bilancio pubblico, ponendosi in alternativa a investimenti civili orientati al lungo termine e in alternativa allo sviluppo del welfare. La ricerca e lo sviluppo di nuovi settori di importanza strategica per la modernizzazione del sistema produttivo soffrono per la mancanza di risorse; gli esiti sono una accelerata obsolescenza del sistema produttivo e una crescente diseguaglianza sociale. La difesa del ruolo internazionale dell'Inghilterra fa premio sullo sviluppo interno del Paese.

Nel caso statunitense l'esercito occupa un ruolo del tutto differente. La difesa è il luogo ove massimo è l'investimento in ricerca e in innovazione. Gli Stati Uniti utilizzano la spesa per la difesa per sviluppare una politica industriale orientata al lungo periodo, per finanziare la ricerca, per sostenere nuovi settori di importanza strategica sia da un punto di vista militare che civile.

¹² Velo, D., *La crisi economica internazionale e l'alternativa europea*, Giuffrè, Milano, 1976.

¹³ Velo, D., "La gouvernance dans un monde sans frontières" in: AA.VV., *Mondialisation et société multiculturelle*, PUF, Paris, 2000.

La difesa statunitense diviene un motore di sviluppo e modernizzazione per il sistema americano nel suo insieme. La spesa militare sostiene lo sviluppo dell'industria aerospaziale, l'elettronica, i nuovi mezzi di comunicazione, la creazione di nuovi materiali, la ricerca sanitaria, le biotecnologie e altri settori ancora che diffondono innovazioni e conoscenze su tutto il sistema statunitense.

Questo aspetto è di importanza essenziale per valutare i possibili sviluppi futuri degli Stati Uniti. Al tempo stesso questa esperienza non può essere trascurata da altri Paesi, Europa *in primis*, nel delineare le proprie strategie per il futuro.

Questa analisi orienta il pensiero anche alla ricerca di una risposta al quesito posto dalla apparente incongruità fra l'esistenza di regole omogenee a livello di globalizzazione e il diverso impatto di queste stesse regole in aree diverse del mondo. Le osservazioni formulate sulla politica della difesa statunitense possono costituire una risposta, almeno parziale, al quesito. La difesa non rientra nelle aree produttive sottoposte alle regole il commercio internazionale tutelate dalla W.T.O. L'esenzione di questa area dalle regole del commercio internazionale è del massimo rilievo nel caso degli Stati Uniti, nella misura in cui la difesa è una voce rilevante del budget federale, costituisce il settore ove più importanza hanno i rapporti Stato-mercato, alimenta la competitività del Paese. Ciò vale in misura minore per qualsiasi altro Stato del mondo che destina la spesa per la difesa alle dotazioni di armamenti e al mantenimento degli uomini in armi, in un'ottica a breve termine¹⁴.

4. La formazione graduale di nuovi equilibri. Il caso statunitense

Nel corso del secondo conflitto mondiale si compie la transizione dalla leadership mondiale dell'Inghilterra a quella statunitense. Il processo era iniziato da tempo; l'inizio può essere identificato nel momento in cui gli Stati Uniti avviano la seconda rivoluzione industriale¹⁵.

Il momento cruciale di questa transizione da un vecchio ad un nuovo ordine internazionale è identificato, in genere, nel New Deal di Roosevelt. Se esiste ampio consenso nell'identificare il New Deal come una svolta fondamentale nella storia americana, non esiste peraltro eguale consenso nell'identificare gli aspetti che diedero al New Deal importanza di portata storica¹⁶.

Il New Deal costituì certamente la risposta innovativa del governo federale statunitense alla grande depressione. Il successo dell'iniziativa affermò una nuova impostazione della politica economica; Keynes fornì una interpretazione scientifica alla politica di Roosevelt, rafforzandone l'immagine.

Questa interpretazione keynesiana costituisce certamente la lettura più diffusa del New Deal. Essa coglie un aspetto di rilievo. Essa peraltro non coglie altri aspetti del New Deal che assumono maggiore importanza nella prospettiva qui sviluppata.

¹⁴ Raffaello, G., "Il caso Airbus", in: AA.VV., *L'Europa dei progetti*, Giuffrè, Milano, 2007.

¹⁵ Come in genere accade, all'inizio di un processo nessuno ne coglie la portata, in alcuni casi nemmeno chi lo avvia. L'inizio di un processo può essere costituito semplicemente da una intuizione; nel caso degli Stati Uniti, questa intuizione fu un nuovo approccio ingegneristico ai processi produttivi.

¹⁶ Kindleberger, C. P., *The World in Depression: 1929-1939*, Allen Lane, London, 1973.

Roosevelt con il New Deal avviò una profonda modificazione dell'ordine costituzionale, modernizzando l'eredità dei padri fondatori e in modo specifico ricollegandosi al contributo dato originariamente da Hamilton¹⁷.

Hamilton, all'indomani della approvazione della Costituzione americana, fondò la Federal Reserve, che dopo pochi decenni subì un ridimensionamento da parte dei conservatori americani. Per un secolo la Bank of England svolgerà un ruolo di supplenza, svolgendo per gli Stati Uniti funzioni che avrebbero dovuto essere competenza specifica della Banca centrale statunitense. Roosevelt modernizza la Federal Reserve, rendendola a tutti gli effetti capace di svolgere il ruolo di Banca centrale.

Roosevelt pone rimedio ai fallimenti del mercato, creando nuove forme di controllo. Nasce la S.E.C., con il compito di garantire la trasparenza del mercato finanziario e di controllare tutte le società quotate. I controlli della S.E.C. penetrano nella gestione delle società quotate, per verificare la veridicità dei bilanci e delle comunicazioni fornite al mercato.

La normativa antimonopolista, voluta da T. Roosevelt all'inizio del secolo, assume crescente efficacia.

Queste istituzioni modificano i rapporti Stato-mercato, superando la deriva liberista e riaffermando un ordine liberale¹⁸.

Lo sviluppo della politica sociale da parte di Roosevelt è ulteriore occasione per un cambiamento di portata costituzionale. Il *welfare* nasce negli Stati Uniti per iniziativa del governo federale e contribuisce quindi a un processo di centralizzazione del potere. Ciò è conseguenza dell'orientamento degli *States* membri della federazione, in maggioranza contrari al *welfare* e fedeli alle tradizioni individualistiche di origine calvinista.

Ancora più evidente è il cambiamento dei rapporti Stato-mercato, pubblico-privato ove si consideri la politica industriale del New Deal. L'iniziativa di maggior notorietà è in questo senso la creazione della Tennessee Valley Authority [T.V.A.] al fine di sviluppare aree in profonda crisi economico-sociale localizzate intorno al fiume Tennessee.

Con questa iniziativa nasce un nuovo modello di impresa, un'impresa di carattere pubblico gestita in modo coerente con le leggi del mercato e indirizzata dalle autorità federali.

È questa una innovazione rivoluzionaria, non solo per gli Stati Uniti, ma anche in un'ottica internazionale. Un'impresa che assume la forza giuridica di "*authority*" non la forma giuridica tradizionale di "società". Un'impresa che fa riferimento contemporaneamente al ruolo dello Stato e al ruolo del mercato.

L'esperienza della T.V.A. vale a porre in discussione l'immagine ampiamente diffusa del New Deal come politica economica espansiva, fondata sull'aumento della spesa pubblica.

Il finanziamento federale concesso alla T.V.A. è molto ridotto e sottostà al vincolo della sua restituzione che deve essere assicurata dal buon governo dell'impresa. Il New Deal nel suo

¹⁷ Bogneri, G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Giappichelli, Torino, 1998.

¹⁸ La politica di Roosevelt è definita da una parte della letteratura come neo-liberale. Va sempre tenuto presente che un'altra parte della letteratura oggi usa il termine neo-liberale come sinonimo di liberismo, anche in conseguenza della povertà del vocabolario della lingua inglese.

insieme offre al sistema economico finanziamenti federali di ammontare limitato. Il budget federale degli Stati Uniti è all'epoca ridotto, comparabile all'attuale budget della Commissione Europea; Washington non dispone di risorse da investire sul mercato per realizzare una politica economica espansiva.

Il portato innovativo del New Deal negli anni '30 furono la riforma costituzionale, la modificazione dei rapporti Stato-mercato, l'assunzione da parte del governo federale di responsabilità di politica industriale e sociale orientata al lungo termine.

Un incremento di ampie dimensioni del budget federale statunitense si avrà con il secondo conflitto mondiale, che imporrà una espansione senza precedenti della spesa militare¹⁹.

5. La formazione graduale di nuovi equilibri. Il caso europeo

Il 1968 segna l'inizio di profondi cambiamenti nell'ordine internazionale. La supremazia economico-finanziaria degli Stati Uniti si indebolisce in diretta conseguenza dell'emergenza di nuovi *competitors*, Europa in primo luogo.

L'indebolimento della leadership statunitense ripete quanto sperimentato in precedenza dall'Inghilterra. Lo sviluppo di nuovi concorrenti a livello internazionale rende sempre più difficile la possibilità di bilanciare esportazioni di beni e servizi e esportazioni di capitali.

In una prima fase l'alternativa al declino della superiorità americana è individuata in una assunzione di responsabilità da parte dell'Europa; il parallelismo con lo scenario degli anni '30 – ove l'assunzione di responsabilità da parte degli Stati Uniti rappresentava l'alternativa al declino della superiorità inglese – suggerisce l'opportunità di praticare questa alternativa.

In una seconda fase emergerà l'alternativa alimentata da nuovi Paesi emergenti, che implica di riconoscere un nuovo ordine mondiale multipolare.

Un nuovo ordine promosso dal ruolo crescente dell'Europa costituisce un processo che inizia nel 1968 ma che risulta destinato a concretizzarsi solo nel lungo periodo. La durata di tale processo non può essere prevista con sufficiente precisione, ma certamente è destinata a prolungarsi per decenni. Ciò è conseguenza di due processi di lenta maturazione, simmetrici: da un lato le difficoltà statunitensi sono destinate a concretizzarsi in tutta la loro portata solo nel lunghissimo termine, stante la solidità economica, sociale e istituzionale della federazione americana; dall'altro lato l'emergenza del polo europeo costituisce un processo altrettanto lungo, stante la difficoltà di unire sempre più profondamente Paesi divisi da una storia millenaria.

Il processo con cui l'Europa emerge come protagonista dell'ordine internazionale percorre una tappa importante con l'unione monetaria, che afferma l'euro come seconda moneta, per importanza, accanto al dollaro, del sistema monetario internazionale²⁰.

Fin dall'inizio si delinearono due strategie contrapposte, che si rifanno culturalmente l'una ad Altiero Spinelli, l'altra a Jean Monnet. Per la prima alternativa utilizzeremo il termine “federalisti di

¹⁹ La prima formulazione della strategia industriale-militare per vincere il secondo conflitto mondiale fu scritto per Roosevelt da Jean Monnet. Si veda: Jean Monnet, *Mémoires*, op. cit.

²⁰ Jozzo, A., Velo, D., “L'autonomia della Banca Centrale in Italia e in Europa”, in: *Moneta e credito*, 134/81.

prima generazione”; per la seconda il termine “federalisti di seconda generazione”. Questa terminologia intende evocare la complessità delle posizioni che possono essere ricondotte alle due strategie; essa non intende suggerire alcun rapporto di consequenzialità fra le due strategie stesse.

I federalisti di prima generazione hanno sempre sostenuto la necessità di un incremento del bilancio europeo, al fine di porre la Commissione Europea nella condizione di poter svolgere una efficace politica economica, fondata sull’incremento della spesa pubblica. Questa opzione afferma di rifarsi all’esperienza statunitense²¹.

I federalisti di seconda generazione hanno sempre dato massima attenzione all’obiettivo della costruzione di una nuova statualità, secondo i principi dell’economia sociale di mercato, che a propria volta comprende come principio fondante la sussidiarietà.

Questa seconda alternativa si rivela, in tutta la sua storia, di più difficile implementazione, in quanto è chiamata a tracciare nuovi sentieri di sviluppo e definire nuove regole e nuove istituzioni, mettendo in discussione le certezze ereditate dal passato²².

Questa alternativa in verità può porre a frutto l’esperienza del New Deal statunitense, dando peraltro una interpretazione di quella esperienza, differente da quella più ampiamente divulgata.

I federalisti di prima generazione vedono nel New Deal una svolta centralizzatrice, alimentata dall’incremento del budget federale. I federalisti di seconda generazione vedono nel New Deal un progetto profondamente innovativo, che ha modificato le istituzioni e assegnato alle autorità federali più un compito di regia e di stimolo all’innovazione, che non un ruolo di esecuzione e di finanziamento²³.

La differenza fra le due impostazioni emerge evidente nel momento in cui deve essere definito lo statuto della B.C.E.

I federalisti di prima generazione concepiscono la nascita della B.C.E. come occasione per aumentare i poteri dell’esecutivo europeo e quindi sostengono che lo statuto della B.C.E. debba ripercorrere le esperienze consolidate, in ultima analisi facendo della B.C.E. uno strumento di un tesoro federale.

I federalisti di seconda generazione al contrario sostengono la autonomia della B.C.E. che deve essere sancita dallo statuto. La B.C.E. dovrà, secondo tale prospettiva, perseguire l’obiettivo della stabilità monetaria per rispettare il principio di sussidiarietà e, più in generale, il dettato dell’economia sociale di mercato.

Questa dialettica risulta della massima attualità. Da un lato stanno quanti sostengono la necessità che la B.C.E. finanzia i deficit dei paesi membri, al fine di sviluppare una politica espansiva fondata sulla creazione di moneta; dall’altro lato stanno quanti sostengono che non spetti alla B.C.E. sostenere il deficit dei paesi più fragili, bensì spetti ad essa sostenere gli investimenti e

²¹ Questa posizione sottovaluta alcune differenze fondamentali. Il budget federale statunitense ha registrato un incremento elevato quando sono emerse le condizioni per una moltiplicazione delle spese per la difesa. I federalisti di prima generazione hanno fatto sempre riferimento al modello statunitense, dando minor attenzione alla spesa per la difesa.

²² Palermo, F., *La forma di Stato dell’Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2005.

²³ È di grande interesse per una migliore comprensione delle radici storiche del New Deal l’opera scritta a cavallo del XIX e del XX secolo: Roosevelt, T., *The Works of Theodore Roosevelt in Fourteen Volumes*, Putnam’s Sons, New York, 1882-1901.

l'innovazione, in un quadro di stabilità macroeconomica che faciliti l'affermazione di strategie a lungo termine²⁴.

In questo contesto emerge una problematica nuova per l'Europa, che già era compresa nel New Deal di Roosevelt: il ruolo strategico delle imprese federali, come perno di un nuovo ordine pubblico-privato.

6. L'importanza del mercato interno e il ruolo dell'impresa federale

Il rapporto pubblico-privato o, in termini più generali, il rapporto Stato-mercato è destinato ad avere una importanza cruciale per lo sviluppo nei paesi avanzati nel secolo in corso.

La modificazione dei rapporti Stato-mercato risale all'inizio del XX secolo. La loro evoluzione ha seguito strade diverse negli Stati Uniti e in Europa, peraltro secondo una logica sostanzialmente comune.

Questo sfasamento non è stato senza effetti. Esso ha costituito un ostacolo allo sviluppo di sinergie fra la tradizione neo-liberale fondata negli Stati Uniti da Theodore e Franklin D. Roosevelt da un lato e, dall'altro lato, l'esperienza europea dell'economia sociale di mercato.

Il fluire del tempo sembra oggi aver sminuito l'importanza di questo iniziale sfasamento. Ciò che emerge è la convergenza di queste esperienze, che possono alimentare l'affermazione di un ordine omogeneo, in grado di rispondere alle problematiche attuali. L'economia del XXI secolo richiede che la componente pubblica si faccia carico di definire strategie di lungo periodo, supportando la gestione dei rischi che il più lungo orizzonte temporale comporta. L'economia dei Paesi avanzati dipende sempre più dagli investimenti in ricerca; il *lag* temporale fra l'investimento in ricerca di base e lo sfruttamento industriale delle conoscenze rende insostenibile per l'economia privata realizzare l'intero ciclo con le proprie risorse²⁵.

Il rapporto pubblico-privato si sta organizzando con modalità non omogenee nei Paesi più avanzati e in via di sviluppo²⁶.

Gli Stati Uniti, anche in conseguenza del ruolo internazionale da essi assunto a partire dal secondo conflitto mondiale, hanno valorizzato l'industria della difesa e l'industria aero-spaziale come luoghi ove concentrare investimenti in ricerca di lungo periodo, in grado di offrire ricadute positive su tutto il sistema economico.

L'Unione Europea, anche in conseguenza del fatto che non esiste una difesa europea autonoma, ha concentrato gli investimenti nella ricerca pura e nel settore aero-spaziale, per sostenere la modernizzazione e lo sviluppo di lungo periodo del proprio sistema economico.

Il quadro europeo risulta più articolato, in quanto i programmi sono sviluppati a più livelli, continentale nazionale e regionale, con un limitato coordinamento.

²⁴ Velo, D., "Two strategies for the European unification", in: *The European Union Review*, 1/09.

²⁵ Esempio in tal senso è la produzione di energia da fusione controllata dell'idrogeno: il tempo previsto per lo sfruttamento economico delle tecnologie allo studio è previsto nell'ordine di quasi un secolo. È senza alternative il finanziamento pubblico delle ricerche necessarie per giungere alla messa a punto di impianti operativi.

²⁶ Weiler, J., Wind, M., *European Constitutionalism beyond the State*, CUP, Cambridge, 2003.

La convergenza fra l'esperienza americana e quella europea risulta peraltro evidente, se pure l'intensità del ruolo pubblico non è omogenea. L'impegno del governo federale statunitense risulta certamente maggiore.

Considerazioni analoghe, *mutatis mutandis*, possono essere sviluppate sia per i Paesi sviluppati sia per i Paesi emergenti²⁷.

Ciò impone di rivalutare l'importanza del mercato interno entro il quale si gioca il successo degli investimenti in settori selezionati come strategici.

Il mercato interno è il luogo ove si esercita la capacità di governo delle autorità pubbliche e ove si concretizza la loro capacità di sviluppare una strategia a medio-lungo termine.

Se questa ipotesi sarà confermata, ne discenderanno inevitabilmente implicazioni per quanto riguarda l'ordine internazionale.

Nei prossimi decenni l'ordine economico internazionale sarà caratterizzato dalla competizione fra grandi mercati interni governati.

I problemi che si imporranno saranno la configurazione dei grandi mercati interni, i rapporti fra questi stessi mercati, il ruolo dei differenti attori e in via specifica il ruolo delle imprese federali come luogo di incontro pubblico-privato.

I problemi che si imporranno saranno la configurazione dei grandi mercati interni, i rapporti fra questi stessi mercati, il ruolo dei differenti attori e in via specifica il ruolo delle imprese federali come luogo di incontro pubblico-privato.

7. Il rapporto Stato-mercato: l'esperienza italiana

Rapporti pubblico-privato si sono configurati con modalità diverse, nel fluire del tempo e nei diversi Paesi.

Le esperienze passate possono orientare il pensiero per meglio comprendere i processi di cambiamento in corso. La visione storica può contribuire a cogliere l'essenza semplice di questi fenomeni.

Il caso italiano assume in questa prospettiva valore particolare, nella misura in cui si discosta dai trend affermatasi successivamente.

Non solo i successi, ma anche gli insuccessi possono insegnare molto.

I paradigmi fondamentali con cui l'economia moderna ha analizzato il mercato, in sé e nei suoi rapporti con il sistema entro cui si colloca, si sono delineati con lo sviluppo del pensiero liberale, in parallelo con la prima rivoluzione industriale.

L'approccio liberale del XIX secolo si è imperniato sulla affermazione del mercato, in quanto entità autonoma all'interno dell'ordine istituzionale statale. Ciò ha posto il problema di un riassetto istituzionale, per recepire l'evoluzione dei rapporti fra Stato e mercato. La demarcazione dei

²⁷ Politiche analoghe possono essere certamente individuate nelle esperienze di Giappone, Russia, Cina, India. Esiste un trend di fondo che sta caratterizzando in modo sempre più diffuso il XXI secolo.

compiti rispettivi è andata definendosi in modo chiaro; le aree di sovrapposizione non concordate si sono ridotte gradualmente.

Questo modello è risultato adeguato per i Paesi leader, nelle diverse circostanze in cui si è affermata una leadership; esso non rispondeva alle esigenze dei Paesi meno sviluppati, confrontati con l'esigenza di perseguire uno sviluppo accelerato per colmare il proprio ritardo relativo.

Per questi Paesi il ruolo dello Stato si è rivelato essenziale. Il caso dell'Italia è in questo senso emblematico.

L'intervento diretto dello Stato per sostenere lo sviluppo ha consentito all'Italia di avviare l'industrializzazione; questo obiettivo è stato altresì perseguito con il finanziamento statale di iniziative private. Si è così delineato un sistema economico a più cerchi concentrici, ove lo Stato occupava il centro del sistema stesso.

Questa soluzione ha evidenziato, nel fluire del tempo, punti di forza e di debolezza. In sintesi, i punti di forza sono emersi in una fase iniziale, i punti di debolezza si sono resi palesi dopo la prima fase di avvio del processo²⁸.

L'avvio dell'industrializzazione si scontrava con la carenza di capacità imprenditoriali e di capitali; per gli imprenditori privati risultava difficile intraprendere progetti in una prospettiva a lungo termine, in assenza di capitale di rischio in misura adeguata. Il mercato nazionale aveva dimensioni troppo anguste per consentire uno sviluppo di grandi imprese; la scarsa competitività del Paese, imputabile alla sua arretratezza storica, costituiva un ostacolo allo sviluppo della competitività, in un circolo vizioso.

L'intervento dello Stato si concentrò sulle produzioni di base, in diretta conseguenza delle capacità operative pubbliche e al tempo stesso in modo coerente con le necessità di una prima fase dell'industrializzazione. La domanda pubblica per infrastrutture e a fini militari poteva alimentare l'offerta da parte di produttori caratterizzati da limitata competitività, tutelati dal protezionismo.

Questo modello era destinato ad entrare in crisi una volta raggiunto l'obiettivo di avviare lo sviluppo industriale. La crisi si tramuta in collasso economico in coincidenza con la grande depressione che investì tutti i Paesi nel primo dopoguerra²⁹.

La risposta data dagli Stati Uniti alla grande depressione fu il New Deal. Il modello statunitense influenzò anche l'Italia, per cui si può parlare di modello italiano di New Deal, usando una terminologia con valore evocativo, nella consapevolezza che all'epoca mai fu usata.

Le decisioni assunte non furono presentate come una forma di New Deal; il rifiuto da parte del governo fascista di stabilire un qualsiasi legame fra l'esperienza americana e la politica italiana influenzò i contenuti delle decisioni assunte, con la volontà di cancellare la comunanza reale che il momento storico stabiliva fra tutti i sistemi³⁰.

²⁸ Mortara, A. (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, CIRIEC, Milano, 1984.

²⁹ Ciocca, P., Toniolo, G., "Industry and Finance in Italy, 1918-1940", in: *Journal of European Economic History*, 13/84.

³⁰ Foreman-Peck, J., *Storia dell'economia dal 1850 ad oggi*, ed. it. Il Mulino, Bologna, 1999.

Grazie all'impegno di alcuni *civil servants* illuminati l'Italia avviò un proprio New Deal in forme originali. Nascono così l'I.R.I. e l'I.M.I., viene varata una nuova legge bancaria.

A seguito delle crisi bancarie e industriali dei primi anni '30 il modello di banca mista viene abbandonato dall'Italia. Le consistenti partecipazioni industriali detenute dalle principali banche miste italiane confluiscono nell'I.R.I. In tal modo una rilevante quota del settore industriale italiano entra a far parte della sfera pubblica, sotto controllo governativo.

Parallelamente la legge bancaria del 1936 pone le basi per la creazione di istituti specializzati nell'erogazione del credito a medio e lungo termine. Nasce l'I.M.I., cui viene affidato un rilevante ruolo nel finanziamento mobiliare del sistema industriale italiano, sotto il diretto controllo del Ministero delle Finanze. La statalizzazione si estende nel sistema bancario. Il processo si amplia con il rafforzamento del ruolo di alcuni fra i principali istituti di credito con forma giuridica di ente pubblico.

Il nuovo ordine economico assegna allo Stato la responsabilità di garantire lo sviluppo equilibrato, anche facendosi carico di alimentare lo sviluppo delle capacità imprenditoriali necessarie³¹.

Si afferma in questo modo in Italia un nuovo tipo d'impresa, la grande impresa pubblica nazionale moderna. Si tratta di un'impresa governata dallo Stato, rispettosa dell'economia liberale per quanto concerne la gestione. Un aspetto viene peraltro sottovalutato dai padri fondatori di questo sistema. Il buon governo dell'impresa pubblica è assicurato dalla qualità della classe dirigente, di cultura liberale. Il buon governo delle imprese non è assicurato da regole come nella Germania del dopoguerra che dà valenza costituzionale all'economia sociale di mercato, e come nell'esperienza americana che può fare riferimento ai principi federali della Costituzione.

Questo limite dell'esperienza italiana emergerà chiaramente alcuni decenni dopo, quando il buon governo delle imprese pubbliche non sarà difeso da regole precise, ma dipenderà dalle decisioni arbitrarie del governo.

Il rapporto pubblico-privato sviluppatosi nell'esperienza italiana si scontrerà con questi limiti e porterà alla crisi del modello italiano³².

8. New Deal federale versus New Deal statalista. Il successo della Tennessee Valley Authority e il fallimento della Cassa del Mezzogiorno italiana

L'esperienza italiana fu influenzata dal New Deal statunitense, con differenze che si rivelarono profonde con il fluire del tempo.

Simbolo del New Deal di Roosevelt è identificato nella Tennessee Valley Authority. Questa esperienza fu rivoluzionaria, in quanto risultò in grado di conciliare obiettivi pubblici e logica di mercato³³. Lo strumento in grado di conciliare questi due obiettivi fu costituito dalla *authority*

³¹ Vicarelli, F. (a cura di), *Capitale industriale e capitale finanziario: il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, 1979.

³² Avagliano, L., *La mano visibile in Italia. Le vicende della finanziaria I.R.I. 1933-1985*, Studium, Roma, 1991.

³³ Shonfield, A., *Il capitalismo moderno. Mutamenti nei rapporti tra potere pubblico e privato*, ed. it. Etas Kompass, Milano, 1967.

federale. Questo tipo di intervento fu successivamente sviluppato con la creazione di Federal Government Corporations³⁴.

La T.V.A. è istituita nel 1933 con l'obiettivo di rilanciare l'area con una iniziativa su più fronti. Le misure adottate sono di politica industriale, di politica agricola, di polizia, di politica sociale; queste misure compongono un approccio organico, così da concretizzare una capacità di governo che gli *States* coinvolti non erano in grado di garantire. Questa iniziativa ebbe una valenza costituzionale: la creazione di questa authority federale ha messo a disposizione un nuovo strumento per il governo della federazione, modificando la costituzione economica materiale statunitense anche al di là della normativa.

L'atto costitutivo della T.V.A. pone le premesse per il buon governo dell'iniziativa. Le misure di maggior rilievo possono essere così sintetizzate. La T.V.A. è autonoma e tale autonomia è garantita dalle modalità con cui è nominato il *board* responsabile della sua gestione. A capo della T.V.A. siede un consiglio di 3 membri nominati dal Presidente degli Stati Uniti, con mandato rispettivamente di 3, 6 e 9 anni, così da garantire un ricambio graduale, la continuità dell'azione e l'orientamento al lungo termine dei processi decisionali. La gestione deve rispettare criteri di equilibrio economico, finanziario e di trasparenza; la T.V.A. è chiamata a riferire al Presidente e al Congresso della propria attività e del risultato di gestione.

La T.V.A. ha natura pubblica ma si differenzia radicalmente dalle esperienze tradizionali, ove l'intervento pubblico è concepito come attività fuori mercato³⁵.

Questo rapporto innovativo pubblico-privato è alla base del successo della T.V.A., che diverrà gradualmente uno dei maggiori produttori di energia elettrica negli Stati Uniti, autofinanziando in misura crescente il proprio sviluppo.

Come la T.V.A. può essere assunta come simbolo del New Deal di Roosevelt, così la Cassa del Mezzogiorno può simbolo del New Deal statalista italiano.

Il dibattito svoltosi nell'immediato dopoguerra fra Rosenstein-Rodan e le autorità italiane assume valore emblematico per cogliere differenze fra le due esperienze.

Rosenstein-Rodan era stato uno dei collaboratori più illuminati di Roosevelt, impegnato nel New Deal. Nel dopoguerra egli affronta il tentativo di ripetere il successo della T.V.A. applicando soluzioni analoghe alle aree sottosviluppate europee fra cui il Mezzogiorno d'Italia. Questo tentativo non avrà successo; il governo italiano si orienta in modo diverso. Tale insuccesso è ricco di insegnamenti.

L'ostacolo fondamentale con cui si scontra il tentativo di Rosenstein-Rodan di applicare all'Italia l'esperienza maturata nel New Deal statunitense è costituito dalle tradizioni sedimentatesi nel corso dei precedenti decenni all'interno del sistema politico-economico italiano. L'Italia ha già messo a punto un proprio modello di impresa pubblica, di natura statalista³⁶.

³⁴ Primavera, G., "L'esperienza delle Federal Government Corporations. Spunti di riflessione per la grande impresa federale europea" in: Velo, D. (a cura di), *Dall'Europa dei progetti all'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2009.

³⁵ Bruzzi, G., *Impresa pubblica, sviluppo industriale e Mezzogiorno: l'attualità della lezione di Pasquale Saraceno*, Jean Monnet Interregional Center of Excellence, Pavia, 2011.

³⁶ Velo, D., *L'impresa federale europea*, Giuffrè, Milano, 2004.

Questa situazione sarà sancita nel 1956 dalla decisione di creare un ministero *ad hoc* per governare il sistema degli interventi pubblici in economia.

Questo allontanamento dall'esperienza statunitense del New Deal emerge, nelle sue implicazioni, con piena evidenza quando l'Italia affronta il problema della industrializzazione del Mezzogiorno³⁷.

La Cassa del Mezzogiorno nasce nel 1950. Alla definizione del progetto partecipano la B.I.R.S. e in particolare Rosenstein-Rodan³⁸.

Rosenstein-Rodan concepisce la cassa del Mezzogiorno come strumento per rafforzare il sistema economico-industriale del sud Italia, in una prospettiva internazionale e in un quadro di economia aperta. Le autorità italiane ritengono impossibile esporre fin dall'inizio alla concorrenza internazionale la nascente industria del sud e propendono per soluzioni in ultima analisi di natura protezionistica.

Coerentemente con la propria impostazione neo-liberale, Rosenstein-Rodan propende per uno statuto della Cassa del Mezzogiorno che ne assicuri la responsabilizzazione, secondo le regole sperimentate con la T.V.A. Le autorità italiane ritengono irrinunciabile porre la Cassa sotto la tutela del governo, secondo una logica statalista³⁹.

Fra le due alternative, prevale l'orientamento delle autorità nazionali italiane. Questa scelta avrà negli anni successivi conseguenze gravissime. La Cassa del Mezzogiorno, così come l'I.R.I., accomunate dall'orientamento statalista assunto dall'Italia, saranno gravate da una gestione economica sempre più deficitaria, che le porterà alla liquidazione⁴⁰.

Il modello italiano di New Deal si è sviluppato assegnando allo Stato un ruolo duplice, di imprenditorialità e di sovvenzione. La Cassa del Mezzogiorno, facendo propria questa duplicità, si è sviluppata su una base minata fin dalla sua origine. La prevalenza progressiva dello Stato sovventore rispetto allo Stato imprenditore ha portato ineluttabilmente al fallimento della Cassa del Mezzogiorno e, più in generale, del sistema delle partecipazioni statali.

Si apre così la necessità per l'Italia di inserirsi nel modello più virtuoso di sviluppo, costituito da un lato dal neo-liberalismo di Roosevelt, dall'altro lato dell'economia sociale di mercato affermatasi dapprima in Germania, poi gradualmente in tutta l'Unione Europea⁴¹.

Questo non farà venir meno, in Italia così come in altri Paesi con caratteristiche e problematiche simili, la tentazione di percorrere le strade del New Deal statalista, non facendo tesoro degli insegnamenti offerti dal suo fallimento.

³⁷ Grassini, F. A., Scognamiglio, C. (a cura di), *Stato e industria in Europa: l'Italia*, Il Mulino, Bologna, 1979.

³⁸ Posner, M., Woolf, G., *Italian public enterprises*, Longman, London, 1967.

³⁹ Barucci, P., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna, 1978.

Rosenstein-Rodan, P. N., *Programming in Theory and Italian Practice*, MIT, Boston, 1955.

⁴⁰ Boccia, F., Leonardi, M., Letta, E., Treu, T., *I Mezzogiorni d'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2005.

⁴¹ Donati, D., Paci, A. (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2010.

9. I rapporti pubblico-privato: l'economia sociale di mercato

Il fallimento della Cassa del Mezzogiorno italiana e il successo della T.V.A. statunitense sono ricchi di insegnamenti. Queste esperienze fanno emergere l'importanza delle regole al fine di raggiungere l'obiettivo del buongoverno a livello sia micro che macro economico.

Il punto introduce il tema dell'economia sociale di mercato, che pone al centro il problema delle regole, in modo non coincidente ma certamente convergente con l'esperienza del New Deal statunitense.

L'economia sociale di mercato affonda le proprie radici nella storia millenaria del continente. Strutturatasi inizialmente in Germania, l'economia sociale di mercato è in fase di ampia diffusione anche in Paesi non europei: questo successo testimonia la sua valenza universale, che non può essere ridotta alle forme assunte storicamente nella Core Europe e poi nell'Unione Europea.

L'economia sociale di mercato non è un'ideologia definita in modo univoco; essa costituisce un ordine che va compreso nelle sue storicizzazioni, che sono svariate e potranno variare sempre più nel tempo e nei luoghi che la sperimenteranno.

La prima formulazione di un ordine economico-sociale e istituzionale riconducibile alle forme contemporanee di economia sociale di mercato può essere identificata negli scritti di W. Rathenau⁴². Sostanzialmente contemporanee all'"economia nuova" di Rathenau sono le prime formulazioni della dottrina sociale della Chiesa che andrà affinandosi nel corso del XX secolo.

Fin dai primi sviluppi, economia sociale di mercato e dottrina sociale della Chiesa seguiranno percorsi innovativi convergenti.

Questa convergenza è stata alimentata dalla storia stessa dell'Europa che ha declinato i valori fondanti della libertà e della solidarietà in modo differente nelle diverse esperienze regionali ma sempre con continuità.

La novità del XX secolo è data dal radicamento di questi i principi sia a livello di sistema sia a livello di impresa. I due aspetti sono interdipendenti e a tale interdipendenza è stato dato un ordine dalla sussidiarietà, divenuta il principio costituzionale cardine dell'Unione Europea.

Questa convergenza fra pensiero laico e dottrina sociale della Chiesa e l'interdipendenza fra i livelli macro e micro sono fondamentali per meglio comprendere l'esperienza tedesca e con essa la configurazione moderna della economia sociale di mercato.

Nel secondo dopoguerra la statualità tedesca viene riformata profondamente con caratteri federali. La riorganizzazione delle imprese e del sistema economico nel suo insieme secondo i principi dell'economia sociale di mercato è resa possibile dalla collaborazione fra cristiani e liberali, da un lato, e, dall'altro lato, dalla nuova costituzione federale tedesca ispirata al modello statunitense.

La riforma della statualità tedesca e il New Deal dell'economia del paese sono stati diretti, in parte e soprattutto in una prima fase, dagli Stati Uniti. Stabilire un legame fra il neo-liberalismo di Roosevelt e l'economia sociale di mercato come si è configurata nell'esperienza tedesca non è

⁴² Rathenau, W., *L'economia nuova*, ed. it. Einaudi, Torino, 1976.

operazione arbitraria, ma il riconoscimento delle influenze internazionali sviluppatasi in quel periodo⁴³.

La convergenza oggi in corso verso uno spazio atlantico sempre più integrato è destinata a scontrarsi con ostacoli difficili da superare, *in primis* la necessità di gestire il fenomeno anche a livello istituzionale. Tale convergenza ritrova radici profonde nel secolo recentemente conclusosi.

La regola fondamentale che va ridefinita – a dimensione europea, atlantica e progressivamente mondiale – è il rapporto pubblico-privato, a livello d'impresa e a livello di sistema.

Nel modello liberale classico il rapporto pubblico-privato costituiva il perno di una divisione di poteri, così da affermare un equilibrio evolutivo. Nell'economia sociale di mercato, così come nel neo-liberalismo di Roosevelt, il mercato ha la valenza di luogo di collaborazione crescente fra diversi poteri, pubblici e privati⁴⁴.

Alla contrapposizione capitalismo/socialismo l'economia sociale di mercato e il neo-liberalismo costituiscono il binomio pubblico/ privato, non come contrapposizione ma come componente di un ordine nuovo condiviso⁴⁵.

Problema che deriva dall'affermazione di un nuovo rapporto pubblico-privato è la possibilità che alcune imprese o, più in generale, alcune forze economiche possano avvantaggiarsi grazie ad un rapporto privilegiato con le autorità pubbliche. Questa problematica è sempre esistita. Gli aspetti di novità derivano dai processi di internazionalizzazione, che pongono in concorrenza imprese appartenenti a Stati diversi e quindi con diverse logiche nei rapporti pubblico-privato. Il problema può essere risolto dall'affermazione di regole comuni condivise a livello internazionale. Ciò coincide in ultima istanza con la formazione di un mercato unico mondiale governato.

10. I rapporti pubblico-privato: alcuni insegnamenti dell'esperienza tedesca più recente

Per comprendere un fenomeno, è illuminante risalire alle sue origini. Questo approccio vale a meglio comprendere l'esperienza tedesca più recente, significativa anche perché consente di cogliere come i caratteri originali dei rapporti pubblico-privato possano modificarsi facilmente per adeguarsi a nuove condizioni di ambiente.

Negli anni '90 la Germania ha corretto l'espansione del settore pubblico nell'economia ricorrendo ad una serie di privatizzazioni⁴⁶. Questa manovra va ricollegata alla riunificazione tedesca, con la conseguente necessità di ristrutturare l'economia della ex-DDR.

La privatizzazione non necessariamente influenza l'agire dell'impresa e la struttura del mercato. L'assetto proprietario pubblico o privato è certamente influente, ma di per sé non costituisce la frontiera fra due ordini diversi.

Questa constatazione ha aperto in Germania un dibattito più a livello giuridico-costituzionale che a livello economico, sulla definizione stessa di impresa pubblica e sul rapporto pubblico-privato in tutte le sue dimensioni⁴⁷.

⁴³ Sommariva, A., Tullio, G., *German macroeconomic history, 1880-1979*, Mc Millan London, 1986.

⁴⁴ Schlesinger, A. M., *The coming of the New Deal*, Houghton Mifflin, Boston, 1959.

⁴⁵ Questo aspetto sarà ripreso e enfatizzato da: Roepke, W., *Civitas humana*, ed. it. Rizzoli, Milano, 1947.

⁴⁶ Rodio, M., *Le privatizzazioni in Europa*, CEDAM, Padova, 2003.

Tale dibattito eccede la problematica qui affrontata; una sintesi di alcune indicazioni di fondo emerse peraltro può contribuire a storicizzare l'analisi qui sviluppata.

La prima indicazione è che la presenza di imprese pubbliche in un mercato di per sé non contraddice un'economia di mercato, a condizione che esse non impediscano l'equilibrato confronto concorrenziale fra le imprese.

Un mercato è influenzato in misura maggiore dai rapporti che si instaurano da un lato fra imprese e, dall'altro lato, fra imprese e autorità pubbliche. Decisive sono le strategie degli attori e le regolamentazioni in essere⁴⁸.

I processi di privatizzazione possono costituire uno strumento per modificare la distribuzione di potere all'interno di uno Stato, non necessariamente per ottenere un miglior funzionamento del mercato e del sistema economico nel suo complesso.

La seconda indicazione emersa nel dibattito in Germania è che l'intervento pubblico per corrispondere all'interesse generale deve influenzare in senso evolutivo i rapporti pubblico-privato; le privatizzazioni costituiscono uno strumento, da valutare criticamente in funzione delle condizioni prevalenti in un determinato momento in un determinato contesto. Responsabilità dei pubblici poteri è tutelare il bene pubblico, considerando la proprietà pubblica o privata delle imprese come uno strumento per raggiungere questo fine, da gestire in modo flessibile secondo le opportunità di volta in volta emergenti⁴⁹.

La giurisprudenza costituzionale tedesca ha dato una interpretazione dottrinale della costituzione economica, nel riconoscere ampia discrezionalità al legislatore nell'individuare i compiti propri dello Stato. Spetta al legislatore, secondo tale interpretazione, valutare il rapporto pubblico-privato, Stato-società in modo flessibile⁵⁰.

La terza indicazione è che, in linea con i punti precedenti, l'ordinamento giuridico tedesco afferma il ruolo del soggetto pubblico come garante del modo in cui vengono resi i servizi pubblici a seguito di una privatizzazione. L'approccio ha valenza positiva per tutelare i diritti dei cittadini, non negativa nel senso di limitare ideologicamente le privatizzazioni.

Non sfugge come queste indicazioni siano in linea con il momento fondativo stesso dell'economia sociale di mercato, nata nel momento in cui Rathenau si interrogava sulle regole che dovevano essere seguite dai servizi di trasporto sul Reno, alla fine del XIX secolo.

Non sfugge altresì come questa impostazione contrasti con alcuni orientamenti della W.T.O., influenzati dall'ideologia liberista. Questo contrasto è attualissimo, esso costituisce uno degli aspetti che dovranno essere risolti con l'avvio dell'unione economica europea e di nuove forme di integrazione intercontinentale⁵¹.

⁴⁷ Cafferata, R., *La società per azioni pubblica*, Angeli, Milano, 1993.

⁴⁸ Giannelli, G., *Impresa pubblica e privata nella legge antitrust*, Giuffrè, Milano, 2000.

⁴⁹ Gozzi, G., *Democrazia e diritti*, Laterza, Bari, 1999.

⁵⁰ Rupp, H. H., *Privateigentum an Staats Funktionen*, Moor, Tubingen, 1963.

⁵¹ Ferrari, E. (a cura di), *I servizi a rete in Europa: concorrenza fra operatori e garanzie dei cittadini*, Cortina, Milano, 2000.

11. Verso la grande impresa federale europea

La costruzione europea costituisce un laboratorio per la definizione di un nuovo tipo di Stato, con un grado sufficiente di unità per rispondere ai problemi degli Stati membri, rispettoso delle diversità che al suo interno affondano le radici in una storia millenaria, aperto al mondo con cui non può non collaborare.

Esiste un modello europeo non definito con precisione in quanto in divenire, articolato secondo i principi della sussidiarietà. Questo modello di statualità è tanto più chiaramente riconoscibile se messo a confronto con altre esperienze. Questo modello si è definito più chiaramente nella Core Europe, ed è destinato ad evolvere facendo proprie le esperienze di tutti gli Stati membri.

Lo sviluppo dall'unione monetaria all'unione economica impone il rafforzamento del governo del mercato da parte delle istituzioni e lo sviluppo di grandi imprese, di dimensioni adeguate per confrontarsi con i *competitors* mondiali e per sostenere investimenti di lungo periodo.

In linea con le modalità con cui si è sviluppata la statualità europea, che non ha percorso sentieri consolidati già definiti da precedenti esperienze, così anche la grande impresa federale europea si strutturerà prevedibilmente con modalità innovative.

La nascita di grandi imprese europee può essere assicurata dalla formazione di gruppi tramite processi di fusione. Obiettivi analoghi possono essere perseguiti da cooperazioni stabili, in grado di rispettare a livello d'impresa la logica della cooperazione rafforzata valida a livello di Unione Europea. Altrettanto può ripetersi per la nascita di grandi imprese come nucleo capace di guidare una cooperazione stabile con una serie di imprese satelliti trainate; tale soluzione è la traduzione a livello di impresa dell'Europa a cerchi concentrici ipotizzata da tempo da ampie aree della politologia⁵².

Il termine grande impresa federale europea qui utilizzato sottintende l'ipotesi che un sistema statale europeo federale ampiamente articolato secondo i principi della sussidiarietà, è destinato ad entrare in conflitto con grandi gruppi organizzati in modo centralistico e con ciò in grado di influenzare il mercato forzando i controlli fatalmente fluidi delle autorità europee. Un centralismo europeo in grado di regolare il mercato in modo efficace e quindi in grado di convivere con grandi gruppi imprenditoriali dotati di elevato potere contrattuale, non è necessariamente auspicabile.

Alcuni interrogativi devono essere affrontati per orientare il pensiero, ove si ambisca a governare il fenomeno.

- Quale intervento pubblico, di carattere finanziario e di orientamento strategico, è necessario e possibile, per sostenere lo sviluppo di grandi imprese federali europee.
- Quali vincoli internazionali devono essere rispettati e quali vincoli debbono essere modificati.

In quali settori grandi imprese federali europee sono destinate ad assumere valenza strategica per tutto il sistema economico, così da rendere prevedibile e opportuno un intervento delle autorità pubbliche.

⁵² Mosconi, F., "Le prospettive di sviluppo dei "campioni europei"" in: AA.VV., *L'Europa dei progetti*, op.cit.

12. Unione economica e grande impresa federale europea. Il problema delle regole

L'unione monetaria ha raggiunto il traguardo nel momento in cui è stato definito lo statuto della B.C.E. in modo coerente con l'economia sociale di mercato. Nessuno Stato europeo avrebbe accettato uno statuto che affermasse un modello di banca centrale centralistico, controllato dalle autorità europee, in grado di drenare risorse da tutto il continente con lo strumento del signoraggio in misura arbitraria non controllata dagli Stati membri. L'integrazione europea non ha mai perseguito un modello statale centralistico, come gli Stati nazionali avevano sperimentato.

La scelta della sussidiarietà come principio costituzionale cardine dell'Unione, tradotto in termini di politica monetaria imponeva la gestione ortodossa della creazione di moneta.

La politica fiscale, che per definizione stessa non poteva non strutturarsi in modo sussidiario nel quadro europeo esistente, era chiamata a sostituire la politica monetaria.

In questo senso i contenuti dello statuto della B.C.E. hanno valenza *in primis* costituzionale; le implicazioni economiche costituiscono un aspetto subordinato.

È prevedibile che considerazioni analoghe guideranno la definizione dell'unione economica, chiamata a completare il disegno originario di una unione economica-monetaria europea.

Lo statuto della B.C.E. impone la gestione ortodossa della creazione di moneta. Con la stessa logica, è prevedibile che l'unione economica preveda la gestione ortodossa della spesa pubblica.

La gestione ortodossa della moneta coincide con l'obiettivo di zero inflazione nel lungo termine, di bassa inflazione a breve termine.

La gestione ortodossa della spesa pubblica coincide con l'obiettivo di zero deficit e zero debito nel lungo termine, di deficit e debito in diminuzione graduale nel breve termine. Il trattato di Maastricht può essere considerato il primo step di un percorso così concepito.

L'obiettivo di zero deficit e zero indebitamento già caratterizzava il bilancio della Commissione Europea. Questi parametri possono essere modificati solo con procedure costituzionali. È realistico ipotizzare che l'unione economica, per vedere la luce, dovrà rispettare questo *acquis* ed estenderlo gradualmente a tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche. Non sfugge la necessità di un adeguato periodo transitorio per gestire l'eredità del passato.

Questo contesto orienta il pensiero per prevedere come si configureranno i rapporti finanziari fra grandi imprese federali europee e autorità europee. Il precedente della T.V.A. è illuminante. All'epoca del New Deal, il bilancio federale statunitense aveva dimensioni analoghe al bilancio attuale della Commissione Europea e vincoli corrispondenti alla possibilità di *deficit spending*. La T.V.A. ricevette finanziamenti di importo oltremodo limitato dalle autorità federali, condizionati al vincolo della loro restituzione. Il ruolo fondamentale delle autorità federali fu il governo strategico del progetto della T.V.A. Questo precedente può valere come previsione, in prima approssimazione, dei rapporti fra grandi imprese federali europee, quando vedranno la luce, e autorità pubbliche europee.

La rivoluzione culturale che questa prospettiva contiene è il superamento delle politiche di *deficit spending*, che in genere vengono imputate alla teoria keynesiana⁵³.

L'economia sociale di mercato privilegia gli investimenti, in grado di ripagarsi nel tempo, rispetto al sostegno della domanda privata. Lo sviluppo, in questa interpretazione, è garantito dagli investimenti, garantendo alle generazioni future i ricavi dell'operazione, non dal sostegno dei consumi, rimandando alle generazioni future il costo della manovra.

Lo sviluppo di grandi imprese federali europee richiede che le autorità europee si facciano carico di una strategia di lungo termine, acquisendo la capacità di governare il sistema in modo evolutivo.

13. I vincoli internazionali

La globalizzazione è stata accompagnata dalla affermazione dell'ideologia liberista. La sottovalutazione del ruolo delle istituzioni pubbliche ha comportato un atteggiamento di ostracismo, di principio, nei confronti delle imprese pubbliche. Le privatizzazioni sono state presentate come strumento per fronteggiare l'eccessivo indebitamento di alcuni Stati; in realtà le privatizzazioni costituivano un corollario della negazione del ruolo delle istituzioni pubbliche.

Il liberismo ha altresì teorizzato e poi imposto grazie alle regole della W.T.O. le forme di finanziamento pubblico alle imprese non consentite, concepite come causa di distorsioni della concorrenza.

Due aree si sono sottratte a queste regole: la difesa e la ricerca.

Entrambe le aree sono state escluse dai limiti all'intervento pubblico in diretta conseguenza della loro natura. Non sfugge peraltro che in alcuni paesi, in primis negli Stati Uniti, queste due aree svolgono un ruolo essenziale per la politica industriale e lo sviluppo.

La spesa militare ha finanziato negli Stati Uniti ricerche che hanno alimentato innovazioni fondamentali nel settore privato. Imprese che operano contemporaneamente nei settori civile e militare hanno potuto ottenere economie di scala e vantaggi competitivi connessi alla produzione militare.

Altrettanto vale per la ricerca. Questa *cross fertilisation* ha tanto maggiore probabilità di concretizzarsi, quanto più il paese ha una sviluppata capacità di governo del sistema.

Le regole internazionali non tengono sufficientemente conto, secondo una parte della letteratura, delle diverse forme che possono assumere le politiche di difesa e di sviluppo, con effetti sul settore privato che sfuggono alle regole formali degli organismi di controllo.

Lo sviluppo di un rapporto evolutivo pubblico-privato, in Europa così come in altri paesi nel momento in cui raggiungeranno il grado di sviluppo corrispondente, richiede una revisione degli accordi internazionali, al fine di eliminare o comunque ridurre gradualmente le distorsioni che derivano dalla normativa vigente. Il sempre più ampio ricorso a tribunali internazionali da parte di Stati e imprese che ritengono di essere danneggiati dalla normativa internazionale può essere

⁵³ Questa interpretazione del pensiero keynesiano non è necessariamente fondata, ma certamente ha avuto ampia diffusione. In questa sede non è interesse specifico approfondire questo aspetto.

assunto come una misura, in prima approssimazione, della portata delle distorsioni percepite; ciò vale in primo luogo per le norme relative al commercio internazionale, che a monte è influenzato dai rapporti pubblico-privato differenti da paese a paese.

Questa rinegoziazione è interesse specifico per i paesi che hanno sviluppato attività avanzate, oggetto più frequente di politiche industriali e di sviluppo – in modo diretto o indiretto – da parte di paesi avanzati concorrenti.

Il rapporto pubblico-privato investe tutti i paesi avanzati come aspetto cruciale dell'innovazione e dello sviluppo dei settori di importanza strategica; proprio per l'importanza dei benefici di questi rapporti risulta necessario e al tempo stesso difficoltoso trovare un accordo a livello internazionale per evitare distorsioni derivanti dalla spesa pubblica.

La natura del problema può essere ricondotta alla difficoltà di individuare un modello condiviso nei rapporti pubblico-privato, stante il diverso grado di sviluppo dei diversi paesi e stante la diversità dei modelli economico-sociali e istituzionali adottati negli Stati con tradizioni storiche e differenziate.

14. I settori più direttamente interessati allo sviluppo di grandi imprese federali europee

Gli Stati Uniti hanno orientato lo sviluppo a livello mondiale in diretta conseguenza l'anticipo con cui hanno vissuto la seconda e terza rivoluzione industriale. In diretta conseguenza di ciò, essi sono diventati un riferimento, avendo già sperimentato problematiche destinate a ripetersi negli altri paesi nel momento in cui percorrono tappe corrispondenti nei processi di sviluppo. La storia economica insegna come i *second comers* possano fare riferimento all'esperienza vissuta dalle avanguardie, non necessariamente ripetendo scelte eguali.

Questo approccio può essere utilizzato per orientare il pensiero nel tentativo di definire i settori più direttamente interessati allo sviluppo di grandi imprese federali europee e altresì per cogliere insegnamenti circa le modalità più opportune con cui può strutturarsi l'intervento pubblico nei rapporti con tali imprese.

Ci sia consentita un'analisi sintetica, al fine di individuare i problemi di maggiore rilievo da approfondire, nel momento in cui futuri eventi rendano attuale la necessità di tali approfondimenti.

DIFESA

È il settore in cui massimo è l'impegno pubblico statunitense. Il confronto fra gli orientamenti emergenti in Europa e negli Stati Uniti consente di cogliere la portata delle opzioni possibili.

In Europa il dibattito corrente sottolinea con insistenza il tema della razionalizzazione della spesa, con l'obiettivo di ridurre le sovrapposizioni derivanti dalle politiche di difesa concepite a livello nazionale. In tal modo si auspica una riduzione della spesa militare senza ridurre l'efficacia attuale della difesa a livello europeo.

Negli Stati Uniti è in corso di definizione una ristrutturazione della spesa per la difesa, con un incremento dell'importanza della spesa in ricerca in tecnologie. La spesa in ricerca applicata è

destinata ad ampliarsi, con un prevedibile incremento delle ricadute positive su tutto il sistema produttivo nel senso ampio del termine, non solo sull'industria militare il senso proprio.

Lo sviluppo di grandi imprese federali europee nel settore della difesa costituisce obiettivo necessario e possibile. Influenze in tal senso possono derivare dalla necessità di raggiungere economie di scala a livello di impresa, dalla necessità di coinvolgere più paesi nei processi produttivi, dalla opportunità di considerare la difesa come area ove sviluppare una politica industriale orientata all'innovazione e alla ricerca.

Va ricordato che la spesa per la difesa è sottratta ai vincoli delle regolamentazioni internazionali e quindi può riproporsi come luogo privilegiato per lo sviluppo di politiche industriali ad ampio raggio. Rapporti innovativi pubblico-privato possono essere messi a punto con maggior grado di libertà. È questa è una esperienza consolidata, che può essere sviluppata con ampio margine di manovra.

ENERGIA

La prima impresa federale statunitense, la T.V.A., è nata all'interno del settore energetico, con ricadute positive anche su altre aree produttive.

L'energia è settore strategico, ove gli orientamenti a lungo termine sono fondamentali.

Temi cruciali nell'attualità europea per quanto concerne l'energia sono la ricerca, la tutela dell'ambiente, le reti di distribuzione, i rapporti con i paesi esportatori. Ciascuno di questi aspetti richiede iniziative a diverso livello, secondo un ordine sussidiario. La ricerca per la fusione controllata dell'idrogeno ha portato alla fondazione del centro di ricerca di Cadarache; altre ricerche in campo energetico richiedono l'organizzazione di centri di dimensioni limitate, che possono essere sviluppati in modo diffuso.

L'organizzazione di grandi imprese federali europee è certamente necessaria per gestire le grandi reti di distribuzione su scala europea e internazionale. La concentrazione nei rapporti con i paesi esportatori consente di aumentare il potere contrattuale e contemporaneamente contribuisce a ottimizzare l'organizzazione di poli di interscambio connessi alle reti.

Progetti a tal fine sono destinati a divenire più urgenti, nella misura in cui è prevedibile una modificazione profonda nei processi produttivi, nelle fonti di approvvigionamento, nei flussi all'interno dell'Unione Europea.

RICERCA

In alcuni comparti della ricerca sono possibili ampie economie di scala, raggiungibili in forme diverse.

Nei moderni *cluster* le economie di scala sono perseguite sviluppando una capacità di regia adeguata per dirigere unità produttive di limitate dimensioni. Soluzione simmetrica può essere individuata nel settore farmaceutico, ove l'elevato costo necessario per mettere a punto nuovi medicinali ha determinato la nascita di imprese di grandi dimensioni. Fra questi due estremi, altre soluzioni intermedie possono essere individuate nelle diverse esperienze nazionali.

La creazione di grandi imprese federali europee non può discendere dall'individuazione di un macro settore quale la ricerca, ma dalla scomposizione del settore in sottosistemi con caratteristiche diverse.

Quest'indicazione è patrimonio culturale acquisito da tempo e ha configurato le diverse politiche nazionali; il problema attuale è lo sviluppo di un approccio corrispondente a livello europeo, per le attività che richiedono economie di scala a livello continentale.

La ricerca spaziale, le telecomunicazioni, la sanità rappresentano già nelle condizioni vigenti aree in cui l'intervento pubblico europeo si è sviluppato; in prospettiva in queste aree è destinata ad emergere la convenienza ad organizzare grandi imprese federali europee.

BANCHE E FINANZA

Il settore bancario e finanziario è già stato investito da processi di aggregazione di vario genere; in prevalenza le operazioni hanno avuto dimensioni nazionali, anche negli anni che hanno seguito la nascita dell'unione monetaria.

In questa area i processi di aggregazione assumeranno aspetti diversi, anche in relazione alle attività tipiche coinvolte. Attività quali quelle sviluppate dalla Cassa Depositi e Prestiti italiana e dalle corrispondenti società francese e tedesca saranno prevedibilmente chiamate a svolgere un ruolo importante per sostenere rapporti pubblico-privato a livello europeo. Ciò imporrà rapporti di collaborazione e integrazione fra questi istituti.

Le banche europee hanno oggi dimensioni inadeguate nella ampia generalità dei casi. È questo uno degli aspetti strutturali che l'unione bancaria sarà chiamata ad affrontare.

AEROSPAZIO

Il settore ha importanti sovrapposizioni con la difesa e la ricerca, già evocati. Esso peraltro ha una propria autonomia, che deriva dalle tradizioni industriali e scientifiche di molti paesi.

Negli Stati Uniti i processi di fusione hanno portato ad una elevata concentrazione produttiva. La capacità di guida pubblica è massima in questo settore, in diretta conseguenza della sua importanza strategica.

DALLA DIMENSIONE EUROPEA ALLA DIMENSIONE INTERCONTINENTALE

Le grandi imprese federali europee sono destinate a nascere con dimensioni continentali e a svilupparsi gradualmente con dimensioni intercontinentali. La transizione da dimensione nazionale a dimensione continentale sarà seguita da una corrispondente transizione da una dimensione continentale ad una intercontinentale.

Tale transizione avrà punti di contatto con la globalizzazione così come oggi configurata, ma profonde differenze.

L'ipotesi sottesa dall'analisi qui sviluppata è che il XXI secolo richiederà l'intensificazione dei rapporti Stato-mercato, pubblico-privato evolutivi, al fine di governare i processi.

Tale ipotesi è alternativa alla globalizzazione gestita secondo i criteri del liberismo radicale. Questa problematica ha dimensione economica ma non può essere concepita solo facendo riferimento alla dimensione economica.

Gli aspetti sociali, valoriali, istituzionali sono destinati a disegnare il futuro, in una prospettiva a lungo termine, più di quanto possa incidere il calcolo economico, in una prospettiva a breve termine.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 670 5024

Fax. +39 011 670 5081

www.csfederalismo.it

info@csfederalismo.it