

## Relazione di Rocco Buttiglione alla Pontificia Accademia delle Scienze Sociali

L'Ordnungsliberalismus è un atteggiamento liberale che è però consapevole della relazione che deve sussistere tra libertà e verità. La libertà non esiste nel vuoto, ma in una situazione concreta e deve essere esercitata all'interno di tale contesto e rispettando la natura delle cose che costituiscono tale contesto. Questo è particolarmente importante quando l'oggetto dell'azione della libertà umana sono altri esseri umani che non possono mai essere ridotti a semplici oggetti dell'azione, ma devono sempre essere considerati contemporaneamente anche come soggetti, che quindi esercitano e devono essere messi in grado di esercitare la loro propria libertà. La convinzione del valore assoluto di ogni persona umana genera qui una etica delle conseguenze. Si tratta di una etica della responsabilità guidata dal principio del rispetto per la persona umana. Esiste un ordine, dipendente dalla natura delle cose e dalla natura della persona che offre il contesto all'interno del quale la libertà della persona deve essere esercitata e che la persona deve rispettare nelle sue scelte e nelle sue azioni. Questi principi si applicano al mercato come a tutte le altre sfere dell'azione sociale. A questo punto bisogna concludere che il mercato non è un'assenza di regole, ma piuttosto una specifica regola di comportamento. Un mercato funzionante è incompatibile sia con la violenza che con l'inganno.

Adam Smith (citato molto spesso, ma non sempre letto con attenzione) lo sa molto bene. Egli conosce la mano invisibile del mercato, ma conosce anche la mano visibile dello Stato che detta le regole del mercato per metterlo al servizio del bene comune. Ci sono presupposti morali e religiosi per il funzionamento del mercato. Per esempio i due comandamenti di Dio: non rubare e non rendere falsa testimonianza.

Una delle radici della crisi presente e forse la radice principale della crisi finanziaria sta nel fatto che il comandamento "non rubare" non è stato osservato da uomini in posizione di responsabilità e non è stato adeguatamente sanzionato da regole adeguate. Al contrario, le regole esistenti sono state indebolite o anche del tutto cancellate. Un intero mercato di prodotti finanziari si è sviluppato fuori del controllo delle autorità competenti. Invece di valutare attentamente il merito di credito molti banchieri hanno dato denaro a condizioni che rendevano improbabile il pagamento dei prestiti e, invece di accantonare riserve per compensare il possibile mancato pagamento, hanno venduto al pubblico i crediti fasulli. Il rischio è stato diviso con altri operatori. Questa strategia ha funzionato finché è stata usata da un numero limitato di operatori finanziari. Quando essa invece si è diffusa il mercato è stato inondato da debito ed è crollato. Per di più, alcuni operatori finanziari hanno comprato garanzie collaterali contro il possibile mancato pagamento dei certificati di credito che essi stessi avevano emesso e venduto. Essi non hanno coperto il loro rischio, ma piuttosto hanno fatto una scommessa sul rischio di altri. Tutto ciò è potuto accadere perché le regole erano deboli e perché le operazioni finanziarie internazionali avvengono in uno spazio che non è controllato in modo adeguato da nessuna autorità politica.

Abbiamo bisogno di strumenti di governo globale? È facile rispondere: in una certa misura sì. Il mercato finanziario non può essere regolato dalle sole autorità nazionali. Non abbiamo bisogno solo di un'accresciuta cooperazione tra le banche nazionali e di migliore coordinamento della legislazione dei diversi Stati; abbiamo bisogno anche di istituzioni internazionali che sorveglino i mercati internazionali per proteggere gli acquirenti di prodotti finanziari, ma anche per proteggere l'intera comunità umana contro le conseguenze di comportamenti irresponsabili dei mercati finanziari. Va da sé che abbiamo anche bisogno di rafforzare le autorità comuni all'interno dell'Unione Europea e ancora di più all'interno dell'area dell'euro. Qui c'è un compito per il quale le singole autorità statali sono chiaramente inadeguate e qui pertanto la creazione o il rafforzamento di un'autorità europea sarebbe giustificato secondo il principio di sussidiarietà.

Non vogliamo imporre a tutti gli operatori finanziari alti principi morali, vogliamo soltanto contenere quegli eccessi del vizio che danneggiano tutti e sono incompatibili con il buon funzionamento dei mercati.

Sono i mercati finanziari l'unica area in cui abbiamo bisogno di un'autorità globale? Io penso che vi siano altri casi in cui una simile autorità sarebbe desiderabile. Gli accordi internazionali sulle tariffe doganali e sul commercio hanno creato un mercato mondiale delle merci. Tutti abbiamo goduto dei vantaggi di questo mercato in termini di migliore qualità e prezzi più bassi. Questa globalizzazione però ha avuto anche conseguenze indesiderate. I rapporti di forza tra capitale e lavoro sono stati alterati a favore del capitale. Se ritengono che ciò sia vantaggioso, le imprese possono spostare le loro produzioni verso paesi dove i salari sono estremamente bassi e i diritti del lavoro sono completamente ignorati. Abbiamo così sul mercato del lavoro una competizione fra lavoro che ha diritti (lavoro libero) e lavoro senza diritti (lavoro schiavo). Questo è ingiusto e svantaggioso per gli interessi dei diritti dei lavoratori, sia nei paesi sviluppati che in quelli sottosviluppati. Forse abbiamo bisogno di un Accordo Generale sui Salari e sulle Condizioni di Lavoro, per offrire un minimo di protezione ai diritti dei lavoratori in tutto il mondo. E non si dica che esiste già l'ILO (International Labour Organization). Per svolgere adeguatamente il compito su indicato l'ILO avrebbe bisogno di essere potentemente rafforzato e di ricevere una nuova base giuridica.

Di fatto in molti paesi oggi non c'è un mercato del lavoro. C'è un mercato quando due soggetti liberi contrattano tra di loro fin quando raggiungono un accordo. Se uno di questi soggetti è assolutamente più debole dell'altro lì non c'è né contrattazione né mercato, ma solo l'imposizione dell'interesse del più forte attraverso il peso brutale della forza. Sono cosciente, naturalmente, della delicatezza del problema. È meglio essere sfruttati dal mercato che essere esclusi dal mercato e pertanto le regole adottate dovranno essere flessibili per non ostacolare l'ingresso nel mercato mondiale di nuovi paesi e nuovi soggetti il cui unico vantaggio competitivo è il basso costo del lavoro.

Tuttavia abbiamo bisogno di controllare il processo e di promuovere progressivamente il livello di protezione dei lavoratori nell'economia globale. Qui non stiamo considerando un governo mondiale ma, in accordo con il principio di sussidiarietà, autorità e istituzioni di una governance mondiale che risponda alle esigenze a cui i governi nazionali non sanno rispondere adeguatamente.

Il WTO stesso si è affermato come una tale autorità e non vedo perché su una simile base un'autorità per la supervisione dei mercati finanziari mondiali o per la protezione dei diritti dei lavoratori non dovrebbe essere stabilita.

Ci sono altre aree dove una simile domanda di una governance internazionale potrebbe essere individuata? Forse ce ne sono molte. Lasciatemene menzionare solo una. La non proliferazione delle armi nucleari rappresenta un interesse comune del genere umano e sarebbe vantaggioso per tutti rafforzare i poteri dell'agenzia già esistente che vigila sull'osservanza delle norme contenute nel trattato di non proliferazione. Si potrebbe prevedere un nuovo trattato che ponga maggiori vincoli ed estenda la sua portata anche alla cooperazione finalizzata a contrastare il tentativo degli stati non membri di costruire armi nucleari. Non affronterò in questo contesto la riforma necessaria delle Nazioni Unite e del Consiglio di Sicurezza, ma c'è una convinzione diffusa che ci sia un estremo bisogno di una tale riforma.

Abbiamo individuato alcune aree in cui sembra essere necessaria una governance mondiale. Questo significa che dovremmo spingerci verso un governo mondiale? Io non credo e suppongo che questo sia anche il punto di vista dell'enciclica Caritas in Veritate. L'epoca delle sovranità nazionali è finita ma ciò non implica che abbiamo bisogno di affermare una sovranità mondiale. Il termine sovranità deriva dal latino medievale *superanus*, che significa "superiorem non recognoscens", un'autorità che non riconosce nessun potere superiore. L'idea di un potere sovrano assoluto era estranea al Medioevo ed anche al *Sacrum Romanum Imperium nationis germanicae* (il Sacro Romano Impero della nazione germanica). L'ordine giuridico del Medioevo considera una pluralità di autorità ciascuna delle quali è sovrana nel proprio ambito. Tuttavia nessuna di esse è incondizionatamente e assolutamente sovrana. Il nuovo ordine europeo che stiamo cercando di realizzare ha più di un punto in comune con questa visione. Gli stati membri non sono sovrani in senso assoluto, ma ciò non significa che il nuovo titolare della sovranità sia ora l'Unione. Abbiamo piuttosto una divisione qualitativa all'interno del concetto di sovranità tale che ciascuna autorità sia

sovrana nel proprio ambito. In questo senso c'è una sovranità dello Stato, ma anche una sovranità della città, della famiglia e dell'Europa. Nessuna di queste comunità è assolutamente sovrana, ma ciascuna di esse è sovrana nei limiti della propria competenza. Lo stesso vale per le istituzioni sovranazionali promosse dall'enciclica. Il principio di sussidiarietà definisce la portata delle attribuzioni di ciascuna istituzione.

Tutte queste istituzioni saranno sviluppate in accordo con il principio della maggioranza e le regole democratiche?

Su questo punto dobbiamo essere molto cauti. Tutti gli esseri umani hanno il diritto naturale di partecipare alle decisioni che li riguardano. Non sempre questo principio può essere declinato in accordo con il principio di maggioranza. Non dovremmo mai dimenticare che San Paolo ha scritto che tutte le autorità provengono da Dio. Non possiamo aspettarci, per esempio, che i paesi che controllano la vasta maggioranza della produzione mondiale e del commercio mondiale accettino che la regolamentazione in questa area sia stabilita completamente in accordo con il principio della maggioranza. Coloro che hanno una posizione di potere devono esercitarlo nell'interesse e per il beneficio di tutti, ma non ci si può aspettare che lo cedano incondizionatamente ad autorità internazionali in cui ciascuno stato abbia un voto oppure ciascuno stato voti proporzionalmente alla propria popolazione.

Quando c'è un carico finanziario da sopportare, non è cosa molto saggia dare il potere di imporlo ad un'assemblea la cui maggioranza è composta di persone che non lo dovranno supportare. Le istituzioni internazionali che adesso stiamo considerando dovrebbero bilanciare saggiamente i diritti di voto in modo da rendersi accettabili per quelli che di fatto dispongono di una proporzione più ampia di potere e di responsabilità. Se consideriamo le Nazioni Unite vedremo che nonostante tutti i loro difetti e le loro insufficienze tuttavia offrono risultati migliori della società delle Nazioni che esisteva prima della Seconda Guerra Mondiale e la ragione è il ruolo attribuito alle grandi potenze per mezzo del Consiglio di Sicurezza. Questo ordinamento è più realistico ed è quindi più probabile che funzioni.

La capacità di guidare il corso della globalizzazione certamente dipende dalla costruzione di un nuovo livello di guida mondiale, ma non dobbiamo sottovalutare la necessità di rafforzare le istituzioni di cooperazione regionale già esistenti. L'Europa ha avuto successo nella costruzione di una Unione di cui abbiamo buoni motivi di essere fieri e che può essere presentata come un esempio anche in altre parti del mondo. La crisi presente tuttavia ha reso evidente il bisogno di migliorare e in parte di riconsiderare il nostro sistema istituzionale. C'è bisogno di rafforzare strumenti di controllo delle finanze pubbliche all'interno dell'area di moneta comune, per evitare che alcuni stati possano barare sulla stretta osservanza delle regole stabilite. Forse la regola di un deficit massimo del 3% dovrebbe essere sostituita da una regola del pareggio di bilancio. D'altro canto le regole di Maastricht furono stabilite in un periodo in cui tempeste come quelle che abbiamo sperimentato in questi ultimi anni non potevano essere previste e non erano attese. Maastricht infatti è stato scritto con la preoccupazione di far fronte a shock non simmetrici cioè a crisi che investono uno o alcuni paesi ma non il complesso dell'Unione. La crisi attuale ci mette davanti a uno shock simmetrico che investe con violenza simile se non eguale tutti i paesi dell'Unione.

Sembra ragionevole proporre che le politiche anticicliche siano affidate all'Unione che dovrebbe essere in grado di realizzare una politica per la costruzione di infrastrutture materiali e immateriali per migliorare la competitività dell'Europa. Tali infrastrutture dovrebbero essere finanziate attraverso Eurobonds e l'Unione dovrebbe essere in grado di mobilitare le risorse necessarie a finanziare questo debito. La responsabilità di determinare quantità e qualità del deficit pubblico dovrebbe essere data all'Unione e questo sarebbe un importantissimo passo avanti verso una politica economica comune europea, bilanciando così la Banca Centrale Europea con un organo incaricato della politica economica comune.

In tutto il mondo, e specialmente negli Stati Uniti, riscontriamo una nuova popolarità delle dottrine keynesiane. Esse negli anni Ottanta hanno perso credibilità per due ragioni. La prima è stata il comportamento irresponsabile di governi che hanno finanziato il debito non solo in investimenti ma

anche in spesa corrente. La seconda è stata la globalizzazione dei mercati. Se la sua economia produce per il mercato europeo, uno stato non può aspettarsi che la sua spesa in deficit crei molti posti di lavoro sul suo territorio. I posti di lavoro saranno distribuiti in tutta Europa e pertanto un approccio keynesiano diventa poco utile. Le politiche keynesiane possono essere usate, in caso di necessità, solo da autorità che controllino l'intero spazio economico europeo, se possibile in un coordinamento con gli Stati Uniti, la Cina ed altri significativi protagonisti dell'economia mondiale. Se l'Europa deve dare un contributo significativo alla ripresa mondiale, invece di continuare a trascinarsi faticosamente sulla scia dei principali paesi allora abbiamo bisogno di più Europa. Questo non è possibile senza un rinnovamento degli ideali che hanno mosso i Padri Fondatori ad iniziare il processo di unificazione europea. Forse le attuali difficoltà sono anche una conseguenza del fatto che le radici cristiane dell'Europa sono state accantonate, come se una fraternità di nazioni potesse continuare ad esistere senza valori comuni. Adesso dobbiamo comprendere che anche per perseguire in un modo umano ed intelligente i nostri interessi materiali noi dobbiamo alzare lo sguardo verso quei valori più alti che soli possono unificare la famiglia umana.

**Rocco Buttiglione**

3 maggio 2010