



Evento Mediobanca su *Golden Power tra diritto,
mercato e politica industriale*

Milano, 8 novembre 2024

Intervento del Prof. Paolo Savona,
emerito di Politica economica e Presidente Consob

L'economia italiana poggia il suo sviluppo su un modello trainato dalle esportazioni, contrariamente a quello statunitense trainato dai consumi. Il FT del 31 ottobre u.s. intitola il suo editoriale "I consumatori US mantengono l'economia in rotta, mentre le elezioni si avvicinano", sottolineando che per gli Stati Uniti le prestazioni della democrazia dipendono dall'andamento dei consumi, quindi dalla politica economica, mentre per l'Italia dalle esportazioni, quindi dalla politica estera.

Il nostro modello ha bisogno e beneficia di spazi di mercato più ampi e aperti alla concorrenza, non potendo bastare una domanda di circa 60 milioni di abitanti; il mercato unico europeo e il WTO sono istituzioni indispensabili per la nostra crescita. Quello statunitense gode invece di un debito irredimibile, nascente dai dollari tenuti da non residenti, che copre gli elevati passivi di bilancia estera; quello che è stato autorevolmente definito un esorbitante privilegio consente agli americani di vivere al di sopra delle loro risorse.

Entrambi i modelli dipendono però dalle innovazioni tecnologiche, oggi in particolare da quelle consentite dagli sviluppi della Scienza dei dati (IA per brevità).

L'Italia ha mostrato finora di saper reagire alle difficoltà interne e internazionali, perché le imprese hanno trovato un modo per rendere meno stringente la competizione estera, producendo beni (il *made in Italy*) che rientrano di fatto in un perimetro di protezione sottoposto principalmente al vincolo dell'elasticità della loro domanda al prezzo.

Dopo la crisi finanziaria mondiale del 2008 anche l'economia italiana è stata investita da una triplice ondata di innovazioni: la nascita di strumenti monetari e finanziari operanti su contabilità decentrate (Blockchain e DLT), l'affermarsi della coscienza che occorre tutelare l'ecosistema e l'inversione del processo di globalizzazione.



L'esame del nostro *golden power*, oggetto di questo incontro, va collocato nel contesto brevemente descritto. Esso è stato ideato adducendo motivi di sicurezza dello Stato, ma anche come strumento per correggere taluni effetti indesiderati del libero mercato sulle imprese e sui lavoratori nazionali. Questo ampliamento solleva problemi delicati per individuare i confini tra le due funzioni al fine di non ostacolare l'azione del nostro modello di sviluppo. Non è solo un problema italiano, perché i primi casi di allargamento di un siffatto potere speciale si rinvencono nella legge di riforma dei Servizi di Intelligence decisa dall'Amministrazione Clinton, spinta anche oltre dalle amministrazioni che si sono susseguite. Nel 2012 l'Italia ha deciso di sostituire la *golden share* introdotta dal Governo Ciampi all'atto dell'avvio delle privatizzazioni nel 1993, mostratasi inefficace, con il *golden power*. Nel primo caso lo Stato esercitava un potere rafforzato da azionista, mentre nel secondo esercitando il suo potere di imperio.

Il protezionismo è sempre latente, con diverso grado di incidenza politica, nella cultura di (quasi?) tutti i paesi del mondo, Italia compresa, alimentato dal convincimento che la concorrenza mossa dall'estero, se spiazza le produzioni nazionali, è distorta da comportamenti sleali (*unfair*) che vanno contrastati. In un mondo organizzato in Stati sovrani basati sulla triade "identità nazionali, confini e corpo autonomo di norme", la domanda dei propri cittadini di esser protetti può essere calmierata solo da accordi internazionali (ad esempio quelli dell'EU e del WTO già ricordati).

Nessuno mette in dubbio che lo Stato debba provvedere alla sua sicurezza, ma se il concetto si amplia per accogliere la sicurezza delle imprese, nascono sovrapposizioni istituzionali con le funzioni di altri organi delegati al buon funzionamento dell'economia di mercato. Questo problema è stato esaminato dalle due Commissioni per la riforma dei Servizi, che ha riconosciuto la sua rilevanza, individuando la soluzione nella preparazione professionale del personale dedicato allo svolgimento del compito e nella collaborazione degli studiosi, degli imprenditori e dei lavoratori, finalizzato allo scopo della sicurezza dello Stato.

Nel caso specifico della governance societaria occorre conciliare le norme ordinarie di sicurezza delle imprese e dei risparmiatori e quelle speciali per la sicurezza dello Stato. Un esempio valga su tutti: in occasione di una vicenda che ha scisso il controllo societario dal governo dell'impresa è emersa una inconciliabilità tra il dettato del TUF e quello del *golden power*, da cui deriva l'urgenza di un'iniziativa che conduca a una trattazione congiunta del problema.



Più complessa appare invece la conciliabilità tra le regole del libero mercato e quelle della sicurezza dello Stato. Spero che Sabino Cassese, che prenderà la parola dopo di me, trovi il cemento giuridico adatto per chiudere il cerchio dei due universi logici.

Come pure complesso è stabilire, come si afferma, se il *golden power* richieda un disegno strategico di politica industriale; su questa necessità gli economisti non concordano: chi la vede incorporata nelle scelte generali di politica economica e chi invece in scelte specifiche di interventi settoriali partendo dallo stato della produzione nazionale. Sul tema i politici mostrano maggiore concordia, ritenendo che gli Stati debbano indicare dove intendono puntare le proprie e altrui risorse, pur non esistendo evidenza empirica che essi sappiano farlo meglio degli operatori di mercato, come testimoniano i fallimenti degli uni e degli altri. In materia si può solo decidere come disse Samuel Butler, un eccentrico personaggio inglese che dagli studi teologici di Cambridge passò alla politica e poi ad allevare pecore nella Nuova Zelanda: *La vita è l'arte di trarre conclusioni sufficienti da premesse insufficienti*. L'aforisma calza bene con le difficoltà che si incontrano nel rendere conciliabili le diverse istanze sollevate dal problema della sicurezza dello Stato, delle imprese e dei lavoratori, ma esse non devono indurre a ignorarle.