

Capitolo nono
La nuova costituzione economica

1. DA UN SECOLO ALL'ALTRO

Il secolo XIX ha registrato lo sviluppo del «collettivismo», e cioè l'estensione della protezione pubblica di interessi delle classi lavoratrici, la restrizione della libertà contrattuale, l'egualizzazione dei vantaggi, la preferenza per l'azione collettiva. La prima metà del XX secolo ha visto succedersi progressivi allargamenti del suffragio, due conflitti bellici e una crisi mondiale. I primi hanno aumentato la domanda collettiva di servizi pubblici, specialmente a favore delle categorie sottoprotette. I secondi hanno dato grande impulso agli interventi pubblici diretti alla ricostruzione e alla riduzione degli squilibri. La terza ha spinto lo Stato ad aumentare la dimensione delle gestioni pubbliche dirette ed a intervenire, con programmi e controlli, nell'economia privata. Tutti questi eventi hanno causato un aumento del ruolo dello Stato, chiamato a sopprimere alle debolezze del mercato, a riequilibrare, a dare sicurezza.

A partire dall'ultimo quarto del secolo XX, questa tendenza sembra invertirsi. Occorre, allora, esaminare riassuntivamente i nuovi sviluppi.

2. I NUOVI SVILUPPI

a. La globalizzazione

In primo luogo, l'economia diviene globale. Se i valori delle azioni alla borsa di Shanghai crollano, anche le borse di Mumbai,

Tokyo, Mosca, Francoforte, Londra, Zurigo, Parigi, Johannesburg, San Paolo, New York accusano pesanti perdite.

All'interconnessione delle economie mondiali fa riscontro il rapido sviluppo di una rete di poteri pubblici globali. Dunque, alla globalizzazione economica si accompagna la globalizzazione giuridica. Il numero di enti o organismi con compiti di disciplina di settore, di dimensioni globali, è stato valutato in duemila. E ad essi si affiancano più di cento corti, chiamate a dirimere, secondo il criterio del diritto e del processo, invece di quello del negoziato e della guerra, i conflitti non solo politici, ma anche economici.

Gli organismi globali presentano caratteristiche organizzative molto diverse tra loro. Vi sono enti globali costituiti da Stati nazionali; enti istituiti da altri organismi globali; enti nazionali con compiti globali; enti - associazioni di regolatori nazionali, e così via.

Dal punto di vista funzionale, questi organismi globali sono tutti settoriali, essendo incaricati della disciplina di un particolare campo o materia, come l'inquinamento atmosferico, lo sfruttamento delle risorse ittiche, il trasporto dei rifiuti radioattivi, lo sfruttamento della piattaforma sottomarina, il commercio dei beni e dei servizi. Nei diversi settori, gli organismi globali svolgono compiti per lo più consistenti nella determinazione di standard e nel controllo del loro rispetto.

I rapporti tra questi organismi globali, gli Stati, le autorità di regolazione statali e i privati presentano caratteristiche di grande complessità. Infatti, alla formazione delle decisioni globali partecipano sia le amministrazioni nazionali, sia, sempre più frequentemente, privati (per lo più associazioni definite «Non Governmental Organizations»-NGO). Le decisioni prese dagli organismi globali, a loro volta, sono dirette sia alle amministrazioni nazionali, sia a privati. Si costituisce così un sistema definito di «governo multi-livello».

b. Dallo Stato all'Unione

In secondo luogo, si registrano una diminuzione del potere dello Stato e una riduzione dell'ambito dell'autorità statale nell'economia. Ma ciò avviene a vantaggio di un'autorità superiore, nella

quale lo Stato si integra. A quest'ultimo si sostituisce l'Unione europea, nella quale si spostano molte decisioni che una volta erano dello Stato; esso, invece, diventa quasi un terminale operativo dell'Unione. L'Unione acquisisce il ruolo di regolatore della concorrenza, di garante dell'abolizione delle barriere commerciali, di armonizzatore, di liberalizzatore, di controllore degli aiuti statali alle imprese, di garante della concorrenza nell'accesso agli appalti pubblici, ecc.

La ricerca di maggiori dimensioni del potere pubblico avviene in modi caratteristici. In primo luogo, non attraverso l'unificazione degli Stati, ma mediante dapprima l'unificazione dei mercati, poi l'armonizzazione degli interventi statali. In questo senso, non è vero che l'Unione sia una istituzione liberista, quanto piuttosto che l'unificazione sarebbe stata difficile, se non impossibile, cominciando dallo Stato; per cui si è cominciato dai mercati.

La concorrenza costituisce un potente fattore di integrazione dei mercati, per la sua portata extraterritoriale. Ilberando l'azione orizzontale delle imprese. Ma, poi, viene subito l'esigenza di «livellare il campo di gioco», eliminando i fattori statali di disegualianza. Ed è intervenuta la moneta europea, unica per una parte degli Stati membri dell'Unione, che impedisce il recupero, attraverso il cambio, dei differenziali di competizione, e costringe, quindi, i sistemi economici nazionali a fare ricorso ad altri strumenti per raggiungere quel fine.

In secondo luogo, il primato dell'Unione sugli Stati non si realizza solo nel senso semplicistico, piramidale, della sovrapposizione dell'una all'altro, ma anche nel senso di utilizzare i privati come strumento di integrazione. Ciò che accade sia quando questi agiscono informalmente, come promotori dell'intervento della Commissione europea, sia quando essi agiscono mediante rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in ambedue i casi per stabilire la compatibilità di una misura statale con il diritto comunitario. Così i privati collaborano all'edificazione dell'Unione.

Uno e l'altro modo di realizzarsi del primato del diritto sovranazionale europeo producono una quantità di effetti, finora poco studiati. Innanzitutto, il diritto nazionale, così, cede a quello europeo, o nel senso che quest'ultimo si sostituisce al primo, o nel senso che il primo è interpretato in base ai principi del diritto europeo. Poi, ad un diritto bipolare, dominato dal binomio Sta-

to-cittadino, si sostituisce un diritto multipolare, dove diviene prevalente il rapporto cittadino-Stato-Unione. Infine, l'integrazione non si esaurisce nel rapporto verticale Stato-Unione, ma si espande anche orizzontalmente, nel senso sia di far concorrere gli ordinamenti (ad esempio, con il controllo del paese d'origine), sia di agevolare ed incentivare contaminazioni e trapianti da un ordinamento all'altro.

c. La disintermediazione dello Stato

La spesa pubblica, che aveva superato la metà del Prodotto interno lordo, ha cominciato a scendere. Lo Stato è ancor oggi il maggiore intermediario finanziario (raccolge risorse attraverso la leva fiscale e le redistribuisce in forma di servizi), ma la sua quota nell'economia va diminuendo.

Anche il maggior equilibrio tra entrate e spese è frutto di un vincolo esterno, europeo, introdotto a Maastricht nel 1992 e successivamente perfezionato. E anch'esso produce una fuga di decisioni dallo Stato verso l'Unione, che si realizza nel modo seguente. Il potere di bilancio, che consta di due parti, una che può dirsi dimensionale e l'altra che può dirsi allocativa, viene diviso: la seconda rimane allo Stato, la prima viene posta sotto il controllo europeo.

Lo Stato resta padrone della distribuzione delle risorse raccolte tra diversi servizi. Ma non controlla più la possibilità di incrementare le spese ricorrendo al debito pubblico, perché debito e deficit sono vincolati ai parametri di finanza pubblica sana e ai meccanismi di prevenzione e sorveglianza regolati dal trattato della Unione e dal Patto di stabilità.

d. La disaggregazione dello Stato

L'unità di comando dello Stato, tradizionalmente assicurata dal governo (il Consiglio dei ministri, o governo in senso stretto, e i diversi comitati interministeriali in cui esso si articolava), si perde con lo sviluppo di autorità indipendenti dal governo. Ad una struttura legata al vertice, e da esso dipendente, si sostituisce una struttura puntiforme e reticolare, operante nei maggiori campi

dell'economia, credito, assicurazioni, borsa e società, elettricità e gas, telecomunicazioni, lavori pubblici, concorrenza, ecc.

Questo sviluppo è, in parte, dovuto all'Unione, specialmente per i settori nei quali il diritto comunitario dispone la separazione tra operatori e regolatore e l'indipendenza di quest'ultimo.

A loro volta, i poteri nazionali autonomi vanno oltre lo Stato o perché si costituiscono — mediante accordi di collaborazione — in una rete transnazionale di settore, o perché divengono organi nazionali di esecuzione di decisioni comunitarie. Quindi, a una pluralità di poli nazionali fa riscontro una analoga organizzazione sovranazionale.

e. Dallo Stato-imprenditore allo Stato-regolatore

Nel settore bancario, in quello assicurativo, dell'energia elettrica, del gas e altre fonti di energia, nelle telecomunicazioni, nei trasporti aerei, e in tanti altri settori, enti pubblici sono trasformati in società, le azioni di società vengono (parzialmente o interamente) vendute a privati; ma, contemporaneamente, vengono istituite autorità di regolazione, che disciplinano anche minutamente le società privatizzate. Poco cambia, da un punto di vista solo formale, perché a un ente pubblico o a una società per azioni si sostituisce un altro ente pubblico. Molto cambia, nella sostanza, perché allo Stato-imprenditore si sostituisce lo Stato-regolatore.

Questo cambiamento produce, da un lato, una semplificazione dell'ordinamento; dall'altro, una sua complicazione. Le diverse forme di impresa pubblica, infatti, scompaiono, e, dove la formula resiste, si presenta quasi solo nella veste di società in pubblico comando. D'altra parte, però, al relativamente semplice rapporto di gestione si sostituisce una frammentazione e specializzazione dei ruoli dello Stato. Ad esempio, l'impresa monopolistica di telecomunicazioni, prima in gestione pubblica, è ora in gestione privata e sottoposta a controlli sia dell'autorità di settore (l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), sia dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ciò produce non pochi problemi di concorrenza tra le autorità.

f. Dal controllo pubblico diretto a quello indiretto

Quasi tutti i servizi pubblici sono sottoposti ad un processo di liberalizzazione, che trasforma i rispettivi settori da riservati in settori ad accesso libero. Contemporaneamente, però, per assicurare finalità sociali (ad esempio, il servizio universale), vengono stabiliti limiti e controlli.

Anche in questo caso potrebbe dirsi, formalisticamente, che ad alcuni controlli pubblici si sostituiscono altri controlli pubblici. Ma tra i due tipi di controllo ci sono due differenze. I primi erano prevalentemente controlli di tipo direttivo, i secondi sono controlli di tipo condizionale o conformi al mercato. Nei primi non veniva in evidenza autonoma la tutela dei consumatori, nei secondi questo accade.

Questo è un altro sviluppo di cui lo Stato è debitore all'Unione europea, che ha disposto le liberalizzazioni economiche e ha, così, fatto ritornare nell'alveo del diritto comune la disciplina di interi settori che leggi di riserva avevano, in passato, sottratto ad esso.

g. Ambiguità e contraddizioni dei nuovi sviluppi

L'assorbimento comunitario di decisioni una volta statali, la riduzione del peso finanziario dello Stato, la sua frammentazione, la crisi dell'impresa pubblica e la crescita dello Stato-regolatore, la sostituzione dei piani con le regole, vengono frequentemente presentati con formule semplificatrici, principale quella per cui vi sarebbe meno Stato e più mercato. Si tratta di una sintesi imperfetta e fuorviante, perché allo Stato si sostituiscono altri poteri pubblici (l'Unione europea, le autorità indipendenti) e la diminuzione del ruolo di guida dei poteri pubblici è ampiamente bilanciata dal loro ruolo di regolatori e controllori.

Quasi tutti gli sviluppi segnalati, poi, presentano ambiguità e contraddizioni. La globalizzazione giuridica è inadeguata a tenere interamente sotto controllo la globalizzazione economica, che così sfrutta le 'zone franche' della regolazione. Se è vero che l'Unione tiene sotto controllo l'azione degli Stati nell'economia, è anche vero che essa non è ancora riuscita ad affermarsi appieno come federazione di Stati. Se il peso finanziario dello Stato si ridu-

ce, non si riducono, però, le forze potenti che ne hanno prodotto la crescita (il bisogno di eguaglianza, in particolare). La frammentazione, a sua volta, è contestata da chi ritiene che produca decisioni irresponsabili. Se lo Stato regolatore corregge le imperfezioni del mercato, esso è, a sua volta, al centro di tensioni che richiedono, a loro volta, correzioni, principale quella che produce leggi d'impianto nazionale, che rompono l'unità del mercato europeo. Le privatizzazioni hanno sì prodotto cospicue entrate, ma sono state accompagnate da regimi di preferenza, come la proroga delle concessioni e i poteri speciali dello Stato, e sono contraddette dalla crescita delle imprese pubbliche locali. Le liberalizzazioni dell'entrata nei settori prima riservati si accompagnano con pesanti regolazioni dell'attività delle imprese operanti in tali settori.

3. LE CAUSE. CONCLUSIONI

Esaminati gli effetti, quali ne sono le cause? Ve ne sono di interne e di esterne, le prime proprie dello Stato italiano, le seconde comuni agli andamenti generali dell'economia.

All'interno, hanno operato elementi negativi e positivi. Cessano di produrre effetti gli eventi della prima metà del secolo XX e non si verificano altri eventi della stessa natura: si assesta, quindi, lo Stato del benessere e rivela la sua efficacia la rete protettiva stesa dopo la grande crisi economica del 1929-1933.

Dall'altro lato, però, diminuisce la fiducia nello Stato, per cui alla «marker failure» si affianca la «State failure», alla debolezza del mercato la debolezza dello Stato che dovrebbe rafforzarlo o correggerlo. Questa debolezza dello Stato si rivela nel sovraccarico di funzioni, nel modo inefficiente di svolgerle, nella crisi fiscale o finanziaria, nelle difficoltà incontrate dallo Stato nel tenere sotto controllo le proprie dimensioni, che si autoalimentano.

Più importanti le forze esterne, di carattere tecnologico ed economico.

In primo luogo, la deterritorializzazione delle attività economiche, che produce «stateless firms», e cioè imprese che non hanno caratteristiche nazionali, ma basi in più Stati: il loro numero è

stimato intorno a 250 mila (tra capogruppo e controllate), con quasi 80 milioni di addetti (circa il 10% dell'occupazione mondiale) e un fatturato di valore superiore a quello del commercio mondiale.

In secondo luogo, le interconnessioni internazionali: il commercio mondiale cresce, dalla metà del XX secolo, più della produzione mondiale; gli investimenti esteri crescono a velocità molto superiore al prodotto e al commercio mondiale, e i depositi transnazionali superano il valore delle esportazioni mondiali di merci.

Se le imprese multinazionali sono ostili a protezionismi statali, che tolgono loro spazio, gli Stati, a loro volta, hanno sempre più bisogno di tenere sotto controllo l'«economia-mondo» e di ridurre le asimmetrie tra gli ordinamenti nazionali. Dove la ricerca di dimensioni di governo più vaste, che possano bilanciare l'apertura dei mercati (la maggiore crisi bancaria della seconda metà del secolo XX ha riguardato un'impresa di proprietà di cittadini di un paese mediorientale, registrata in Lussemburgo, sottoposta al controllo di autorità pubbliche inglesi, la cui attività principale si svolgeva negli Stati Uniti d'America e «off shore»), e, conseguentemente, l'istituzione di organismi come l'Organizzazione mondiale del commercio, la crescita di accordi di libero scambio e di ordinamenti regionali (nel senso che comprendono più Stati), lo sviluppo di meccanismi di controllo pluriaterali, la ricerca di un ordine economico e di un sistema finanziario mondiale. Ma l'economia e i mercati tengono, a loro volta, sotto controllo gli Stati in altri modi: ad esempio, quando questi debbono ricorrere al debito per finanziarsi, classificando, con un «rating», gli Stati, che vengono così sottoposti al giudizio del mercato.

In un mondo con un numero sempre più limitato di confini, si alternano e contrappongono, quindi, imprese globali e Stati nazionali, le prime alla ricerca dei modi per sottrarsi ai secondi: questi alla ricerca di dimensioni più vaste, che consentano di tenere le prime sotto controllo, ma finiscono per porre sotto controllo anche gli Stati; i quali, a loro volta, sono sempre più interessati al progresso economico non per soddisfare bisogni della popolazione, ma per rafforzare la base della loro potenza nazionale.

Affidare a interpretazioni riduttive l'analisi di un mondo così complesso, nel quale i problemi non si spostano soltanto dal li-

vello statale ad uno più vasto, ma cambiano anche per strada e raggiungono i fondamenti costitutivi dello Stato (la sua costituzione), vuol dire rinunciare alla necessaria revisione delle categorie di base dello studio dei rapporti tra Stato ed economia.