

Tra regole e mercati. Diversi articoli vanno rivisti, a cominciare dalla visione del monopolio

Sull'economia ritardi da recuperare

di **Giacinto della Cananea**

Nella disciplina dei diritti civili e di quelli politici, nell'indicazione dei diritti sociali che i pubblici poteri hanno il compito di tutelare e promuovere, la Costituzione italiana non presenta scostamenti rilevanti rispetto alle costituzioni dei Paesi occidentali e ai trattati volti a proteggere libertà e diritti, come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. A volte, li sopravanza, prevedendo più robuste garanzie, come il divieto assoluto della pena capitale e la garanzia dell'assistenza per ogni cittadino inabile al lavoro e privo dei mezzi per vivere.

Nella disciplina dell'economia la Costituzione accusa - invece - ritardi, in rapporto alle materie regolate e ai principi direttivi. Materie come la bonifica delle terre e la trasformazione dei latifondi, alle quali fa riferimento l'articolo 44, rispecchiano assetti da tempo superati. Altrettanto può dirsi per la possibilità che formali responsabilità di guida delle imprese espropriate per motivi di pubblico interesse siano attribuite a «comunità di lavoratori e di utenti». Nella disciplina delle materie principali, l'impresa e la proprietà, si manifesta un evidente pregiudizio statalista. L'articolo 41 riconosce e garantisce la libera iniziativa economica privata; ma vieta che si svolga in contrasto con l'utilità sociale. Poiché questo è un concetto indefinito, lascia un ampio margine di discrezionalità al legislatore; protegge ben poco la libertà d'impresa, tanto più se gli ampi poteri autorizzativi assegnati alle amministrazioni non vengono a esercitarsi sulla base di un principio di concorrenza. La proposta di Luigi Einaudi alla Costituente, secondo la quale la legge non deve creare monopoli, fu infatti respinta. All'opposto, venne stabilito che il rimedio per il monopolio privato consista nel sostituirlo con il

monopolio pubblico. L'impresa pubblica, che pure ha avuto non pochi meriti nel promuovere lo sviluppo economico e sociale dell'Italia (basti pensare all'energia elettrica), ha presentato, quindi, un connotato antimonopolistico solo come alternativa alla grande industria privata.

Il pregiudizio statalista si manifesta anche nella disciplina della proprietà. Nel regolare l'appartenenza dei beni, l'articolo 42 antepone lo Stato ai privati. Subordina l'espropriazione alla corresponsione di un indennizzo, ma non precisa che questo debba essere equo, contrariamente alla *Grundgesetz* tedesca. Diversamente da quest'ultima, la Costituzione italiana non appresta neppure un baluardo nei confronti dell'elevato indebitamento pubblico. Si limita a richiedere che, ove una legge disponga nuove o maggiori spese, indichi i mezzi per farvi fronte. Ma questi troppo spesso si sono rivelati esigui, se non addirittura fittizi.

Sarebbe ingeneroso - però - addossare alla Costituzione gli inconvenienti dovuti ai modi nei quali essa è stata interpretata e attuata dalle istituzioni politiche. Sebbene l'articolo 43 riservi alla legge la decisione di sottrarre una determinata attività economica alle imprese private, al fine di garantirle dall'arbitrio governativo, a volte la riserva è stata disposta proprio da atti governativi. Sebbene l'articolo 40 consenta l'esercizio del diritto di sciopero nell'ambito delle leggi che lo regolano, la prima legge volta a garantire prestazioni essenziali agli utenti dei servizi pubblici è stata emanata nel 1990; quella sulla registrazione dei sindacati, al fine di attribuire efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie contemplate dai contratti collettivi di lavoro non ha mai visto la luce. È del 1990 anche la legge antitrust, della quale gli Stati Uniti d'America si sono dotati fin dall'Ottocento e diversi Paesi europei negli anni Cinquanta del secolo scorso. Dobbiamo, quindi, alla

Comunità europea la legislazione antimonopolistica, la cui osservanza è stata imposta dalla Commissione e dalla Corte di giustizia alle imprese e alle istituzioni italiane, per esempio nella telefonia. In altri, vitali settori, la concorrenza, ancorché non inesistente, è frenata, non fornisce ai consumatori i benefici che - se regolata - è in grado di arrecare, in termini di minori costi e maggiore qualità delle prestazioni. Molto resta da fare, quindi, nei servizi pubblici nazionali, in quelli locali, nella disciplina delle professioni regolamentate.

Le indicazioni circa le azioni da compiere discendono dall'analisi. I margini di sviluppo della società, prima ancora che dell'economia, italiana sono tutt'altro che esigui. Tuttavia, nulla garantisce che le potenzialità offerte dall'integrazione più stretta in Europa e dall'apertura dei mercati globali siano colte. Dipenderà dalla rimozione dei residui oneri amministrativi e fiscali, che costituiscono un handicap per le imprese italiane. Dipenderà dalla capacità della politica di configurare la riduzione del debito pubblico come un basilare interesse nazionale, non un obbligo imposto dall'Unione europea. Dipenderà dalla fermezza e dalla tempestività con cui i giudici e le autorità di regolazione dei mercati sapranno affrontare gli ostacoli al pieno esplicarsi della libera concorrenza. Per il primo tipo di scelte, è sufficiente, oltre che necessaria, la legislazione ordinaria. Per gli altri due, ci si può domandare se non vi sia uno sforzo aggiuntivo da compiere, stabilendo - cioè - che l'attività economica debba svolgersi in mercati concorrenziali, che la copertura finanziaria delle leggi deve essere adeguata per tutta la loro durata e che l'indebitamento sia ammesso soltanto per le spese d'investimento, come è ora previsto per le regioni e per gli enti locali dall'articolo 119, modificato nel 2001. Ciò costituisce un'ulteriore riprova, se ve ne fosse bisogno, che modificare alcuni articoli della Costituzione è, oltre che legittimo, possibile.

I LIMITI

Il pregiudizio statalista si manifesta nella disciplina della proprietà - Non è stato previsto nessun baluardo contro l'elevato indebitamento pubblico

