

# Nuove tendenze del governo dell'economia

di Marco D'Alberti

*Sommario:* 1. Il ruolo dei pubblici poteri fino agli anni '70 del Novecento. - 2. Dagli anni '70 alla crisi. - 3. La situazione attuale: disfunzioni e rimedi.

## 1. *Il ruolo dei pubblici poteri fino agli anni '70 del Novecento*

Il ruolo dei pubblici poteri nel governo dell'economia è cresciuto vertiginosamente nel Novecento, almeno fino alla metà degli anni '70.

L'inizio del XX secolo vede in tanti Paesi, non soltanto europei, lo sviluppo dell'impresa pubblica: per l'Italia possiamo ricordare la legge sulla municipalizzazione del 1903 e la statizzazione delle ferrovie nel 1905. La Francia ha la sua storia analoga e, per di più, inventa nella teoria, e poi applica nella pratica, quel concetto di *service public* che ci accompagna ancora oggi. È il servizio pubblico, come insegnavano Duguit ed altri grandi maestri del diritto pubblico francese, può essere sia imprenditoriale – allora si combina con l'impresa pubblica –, sia burocratico o sociale, come sono la scuola, la previdenza, la sanità. È gestito o controllato da pubblici poteri. Siamo, quindi, davanti ad un primo massiccio intervento pubblico in materia economica.

Gli anni '30 sono un altro periodo d'intensa presenza di pubblici poteri nel governo dell'economia. La crisi, come quella di oggi, parte dagli Stati Uniti d'America: la crisi del 1929 nasce dai mercati finanziari; quella del 2007 nasce dai mercati immobiliari. Ma ci sono molte analogie. Gli economisti hanno già scritto tante pagine sul punto. La prima reazione alla crisi di fine anni '20 è degli Stati Uniti e da lì si diffonde anche in altri Paesi europei ed extraeuropei. Quel che interessa è il rafforzamento delle cosiddette autorità indipendenti. La *Securities and Exchange Commission* (SEC), nata nel 1933 negli Stati Uniti, segue il destino di altre autorità che erano già state istituite fin dalla fine dell'Ottocento a livello federale. Essa

rappresenta uno dei modelli più importanti di autorità indipendenti che l'Italia riprenderà con tante differenze, non prima della metà degli anni '70, con la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB). Gli anni '30 sono ovviamente importanti per tanti profili, anche per l'Italia, in termini di maggior intervento dei pubblici poteri nell'economia. Sono fondamentali l'avvio dell'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI), da un lato, e i maggiori poteri di vigilanza della Banca d'Italia sul sistema creditizio, dall'altro.

Anche negli anni '60 e '70 gli Stati Uniti ci danno il «la», con la cosiddetta rivoluzione dei diritti. Gli anni '60 per gli Stati Uniti rappresentano una svolta fondamentale per il riconoscimento dei diritti: i diritti dei neri, i diritti civili e, più in generale, i diritti politici. Ma anche i diritti dei consumatori, meno importanti, meno cruciali se si vuole, ma che aprono una via nuova, e i diritti di salvaguardia dell'ambiente. Questi diritti fondamentali portano con sé un maggior intervento dei pubblici poteri perché sono diritti che costano, sono diritti che impongono controlli pubblici: si pensi al diritto alla salvaguardia dell'ambiente e ai controlli sugli inquinamenti. Anche i diritti sui consumatori richiedono un intervento pubblico importante per la protezione degli stessi consumatori nei contratti «diseguali» stipulati con le imprese, contraenti forti: la protezione non viene soltanto dal *common law*, o in Europa dai codici civili; viene da un'apposita regolazione pubblica.

## 2. Dagli anni '70 alla crisi

Dalla metà degli anni '70 si apre una fase di riduzione della regolazione pubblica. È il periodo delle privatizzazioni: dalla mano pubblica si passa alla mano privata, dalle gestioni in forma pubblica si passa alle gestioni in forma privata, sia in materia di beni che di imprese. Si aggiungono le liberalizzazioni, che portano con sé l'erosione dei monopoli, in gran parte pubblici, e le de-regolazioni, con semplificazioni e snellimento delle discipline. Inoltre, giunge al termine la pianificazione generale dell'economia nelle diverse sue varianti, quella «imperativa» dell'esperienza sovietica e quella «orientativa» che si era sviluppata soprattutto in Francia. Si afferma poi una nuova *lex mercatoria*: si diffondono a dismisura i grandi contratti transnazionali, che non conoscono integrazioni al di là delle loro clausole; il contenuto precettivo si ritrova soltanto nel testo contrattuale, ove le parti pretendono di regolare tutto. Ne nasce, quindi, un regime privato delle relazioni economiche transnazionali.

Tutto ciò cosa significa? Che è finito il ruolo dei pubblici poteri? In realtà, il ruolo dei pubblici poteri non scompare affatto, ma ne cambiano le modalità.

Si possono fare alcuni esempi. Nonostante le privatizzazioni, le imprese pubbliche restano, non solo nei Paesi a tradizione *colbertiana* o dirigista, come la Francia, ma anche negli Stati Uniti. E permane un forte controllo pubblico sulle imprese privatizzate.

Quanto alle liberalizzazioni, gli studiosi americani Fischer Black e Myron Scholes affermano, alla fine degli anni '90, che quando i mercati diventano più liberi c'è bisogno di più regole: «*freer markets more rules*». I *new comers*, per entrare effettivamente in un mercato, hanno bisogno che l'operatore ex monopolista consenta loro un accesso effettivo. Pensiamo alle telecomunicazioni: l'*incumbent* detiene la rete; affinché le nuove imprese abbiano la connessione all'infrastruttura, bisogna imporre all'*incumbent* un obbligo di consentire agli altri operatori l'accesso alla rete. Si tratta di regole dettate da autorità pubbliche.

Cadono, come si è visto, le programmazioni generali, ma permangono numerose le programmazioni di settore, indispensabili in alcuni mercati. Gli esempi sono ovvi, a cominciare dall'energia: come si fa a governare l'energia senza programmi? E la sanità: come si fa a gestire la sanità se non si fanno i piani sugli ospedali, sui posti-letto, ecc.? E i trasporti: come possono stabilirsi i nessi tra il trasporto marittimo, il trasporto ferroviario e quello aereo senza programmi? Analoghe osservazioni valgono per la tutela delle acque, o per la crescita economica delle aree poco sviluppate: sono indispensabili programmi di settore.

Un ulteriore mutamento della regolazione pubblica si ha dal 2007 a oggi, con la grande crisi. Il pendolo ritorna agli anni '30 e agli anni '70 del Novecento, con un intervento massiccio dei pubblici poteri. Innanzitutto, salvataggi, ricapitalizzazioni, nazionalizzazioni, addirittura negli Stati più abituati al liberismo. Tra i Paesi che hanno nazionalizzato di più, per reagire alla crisi, vi sono gli Stati Uniti d'America, la Gran Bretagna, l'Olanda.

È poi significativa la vicenda degli aiuti di Stato nell'Unione europea. Sono noti i limiti posti dai trattati agli aiuti pubblici in favore delle imprese e il divieto di aiuti anticompetitivi. Al tempo stesso, è noto che la Commissione europea ha allargato i confini degli aiuti di Stato per reagire alla turbolenza della crisi.

Ancora: le nuove regole europee di vigilanza finanziaria. Da un paio di anni sono nate le nuove autorità di vigilanza: il Comitato europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk*

Board – ESRB) e le tre autorità per le banche, per le assicurazioni e per i prodotti finanziari. E ora siamo in presenza della *Banking Union*, per la supervisione diretta della Banca centrale europea sulle grandi banche e indiretta sulle altre. Dunque, una maggiore vigilanza pubblica sulla finanza privata.

Ma la crisi non è solo crisi della finanza privata: è anche crisi della finanza pubblica, dei debiti sovrani. E anche sotto questo profilo si registra un rafforzamento della regolazione pubblica, con il cosiddetto *fiscal compact*.

### 3. La situazione attuale: disfunzioni e rimedi

In definitiva, il ruolo dei pubblici poteri, sia pure con modalità diverse, con oscillazioni nel tempo, è sempre rimasto consistente. Ma i pubblici poteri garantiscono un governo dell'economia che può definirsi democratico? In altri termini, qual è il senso e la linea di tendenza del governo pubblico dell'economia, della regolazione pubblica dei mercati?

In molti Paesi si sono diffuse critiche radicali nei confronti del mercatismo. Il dibattito sul cosiddetto «*deficit* democratico» o sul «*deficit* sociale» nell'Unione europea non è di oggi, si è sviluppato da tempo, ma sicuramente si è acuito con la crisi. Gli strumenti per reagire alla crisi hanno dimostrato, secondo molti osservatori, quanto sia grave questo *deficit* democratico nel governo dell'economia messo in campo dall'Unione: la logica del mercato avrebbe la precedenza sulla dimensione sociale. E qui l'attacco, sia all'eccessiva austerità, sia alla persistente forza delle regole di concorrenza e delle norme sulla libera circolazione dei capitali, delle merci, dei servizi.

Molto forte è anche la critica nei confronti dei cosiddetti regolatori globali, soprattutto l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca mondiale. Autorevoli economisti hanno sostenuto che questi organismi sono espressioni del fondamentalismo di mercato che nasce dal *Washington Consensus*, viene dagli Stati Uniti e sulla base di quest'impulso americano si diffonde tra i regolatori globali, che hanno poteri riguardanti tutto il mondo.

Una questione su cui soffermarsi, meno indagata dagli studiosi di diritto dell'economia, è quella del cosiddetto neo-colonialismo economico. Il colonialismo politico ha conosciuto la sua fase di chiusura più o meno dal secondo dopoguerra agli anni '60 del Novecento. L'Organizzazione delle nazioni unite (ONU), tramite

risoluzioni generali dell'Assemblea, si è battuta moltissimo al riguardo. La «decolonizzazione», come ha scritto chiaramente Wolfgang Reinhard nella sua *Storia del colonialismo*, è termine che sta a designare «il raggiungimento da parte della colonia dell'indipendenza politica». Ma sono rimaste e persistono forme di colonialismo economico, caratterizzato dallo sfruttamento di risorse dei Paesi minori. Si tratta di uno sfruttamento che coinvolge anche i diritti fondamentali delle persone e non soltanto i diritti dei Paesi da parte dei cosiddetti *major States*, gli Stati più forti, e da parte delle imprese multinazionali. Un esempio rilevante è quello del cosiddetto *land grabbing*. *Grabbing* significa afferrare violentemente. I *major States* e le loro più grandi imprese afferrano le terre dei Paesi meno sviluppati, le più fertili e, soprattutto, ricche di acque. Tornano alla mente le pagine che Joseph Conrad ha dedicato al fiume Congo, che scorre in uno dei Paesi più colpiti da questa pratica di sfruttamento, che si è sviluppata notevolmente con la crescente globalizzazione. Ad oggi non ci sono rimedi efficaci contro questo fenomeno di spoliazione di risorse essenziali.

*Deficit* democratico in Europa, fondamentalismo di mercato nella regolazione globale, neo-colonialismo economico crescente: quali rimedi adottare?

In primo luogo, si rende necessaria un'analisi più accurata dei fenomeni, che distingua se è tutto un disastro o se c'è qualcosa che si salva.

In secondo luogo, s'impone un programma di interventi concreti, perché certo non bastano le critiche radicali o neo-savonaroliane.

Sicuramente a livello di regolazione globale i disequilibri sono numerosi. È evidente che una regolazione inadeguata dei mercati finanziari ha portato con sé conseguenze assai gravi. È chiaro che la disciplina del commercio mondiale è stata fin qui poco rispettosa dei diritti fondamentali in nome del *free trade*. Allora, che si può fare?

Sabino Cassese, nel suo bel libro sulla *global polity*, studia il reggimento politico globale, e analizza, facendo numerosi esempi, le diverse regolazioni. L'OMC, il FMI, la Banca mondiale presentano diversi aspetti negativi, ma ci sono altre regolazioni che stanno introducendo a livello globale la democrazia e la partecipazione: fra gli esempi del libro si può ricordare la regolazione dell'ambiente. Insomma, le regole dell'essere sentiti, della partecipazione, della democrazia partecipativa e deliberativa – perché la democrazia non è soltanto quella delle elezioni, come ci hanno insegnato

tanti studiosi soprattutto negli ultimi anni – vanno sviluppandosi in alcune parti della *global polity*, in taluni tipi della regolazione globale. Quindi, non esistono soltanto le negatività del FMI e degli altri regolatori menzionati, ma esistono piste positive che si stanno aprendo a livello globale.

È indispensabile allargare queste piste ed è sbagliato dire che la regolazione globale va comunque male e che solo gli Stati nazionali sono capaci di assicurare la democrazia e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. È una conclusione questa, pur autorevolmente sostenuta (si veda, tra l'altro, il libro di Dani Rodrik sui paradossi della globalizzazione), che indica una via largamente impraticabile, perché sì, gli Stati conservano le loro competenze, ma i grandi problemi, come la finanza, il commercio, l'ambiente, oramai vanno affrontati e risolti a livello ultranazionale.

Superare o attenuare il neo-colonialismo economico è compito veramente complicato, al quale l'ONU sta dedicando grande impegno. In particolare, il *land grabbing* viene praticato in Paesi in cui non ci sono forme di controllo sulla proprietà e spesso mancano atti formali che permettano di identificare il proprietario, pubblico o privato, delle terre. Il *grabbing* viene sostanzialmente a concretarsi in forme di occupazione, poi spacciate per vendite. Sarebbe necessario, quanto meno, regolare l'uso delle terre con contratti di affitto a giusto canone e di durata ragionevole.

A livello europeo, la situazione è diversa. L'Unione europea ha sempre cercato un equilibrio fra libertà economiche e diritti fondamentali, soprattutto dopo Amsterdam, dopo Lisbona, nella costante giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Tribunale di prima istanza, soprattutto negli ultimi anni. Quindi, si è confermata la centralità della libertà di circolazione, d'impresa e di concorrenza, ma tutto ciò va armonizzato con misure volte a tutelare l'interesse pubblico e i diritti non economici, come il diritto alla salute o alla protezione dell'ambiente. Da questo punto di vista i giudici comunitari stanno seguendo una linea di saggio bilanciamento.

Uno dei casi più noti degli ultimi anni è *Schmidberger* (Corte di Giustizia, 12 giugno 2003), che ha aperto una via nuova: da un lato, la libertà di circolazione delle merci, dall'altro la libertà di organizzare manifestazioni politiche. Può uno sciopero politico fermare il traffico dei camion che trasportano merci da una regione all'altra dell'Austria? La Corte, chiamando in causa il principio di proporzionalità, ha affermato la legittimità del diritto di sciopero, purché non sia eccessivamente restrittivo della libertà

economica di circolazione delle merci. C'è, dunque, un bilanciamento necessario.

Certamente, anche in Europa c'è ancora molto da fare. La formula «economia sociale di mercato» deve diventare più autentica e non essere semplice dizione scritta nei Trattati o in qualche sentenza della Corte di Giustizia: ciò comporta, tra l'altro, una diversa configurazione delle politiche di bilancio e delle regole sui rapporti PIL/*deficit* e PIL/debito.

È possibile, dunque, non considerare tutto quello che abbiamo attorno come un disastro e ci sono tante vie per poter far meglio. Una è sicuramente quella di non cadere nell'errore di considerare la concorrenza come connaturata alla logica del fondamentalismo di mercato e come piegata esclusivamente agli interessi economici. La concorrenza può portare con sé giustizia sociale. Come ha recentemente scritto Eleanor M. Fox, la concorrenza può essere uno strumento per contribuire, assieme alla solidarietà, alla riduzione della povertà, se applicata a prodotti essenziali per la vita delle persone: ad esempio, il latte, l'olio per cucinare, i trasporti pubblici, i medicinali per curare l'AIDS nei Paesi più colpiti da questo morbo. Se la concorrenza riduce i prezzi di questi prodotti e servizi, essa va nel senso del bene dei più deboli. Certamente, la concorrenza nasce dal mercato, ma non si esaurisce in esso e può diventare uno strumento di equità e di democrazia, non solo economica ma anche sociale.

Un ultimo punto. In che direzione vanno gli Stati Uniti, che restano fondamentali nel contesto internazionale? Rimangono legati a quel *Washington Consensus* che ha portato al fondamentalismo di mercato? Sembra che vi siano nuove importanti tendenze. Il 18 gennaio 2011 il Presidente Barack Obama ha promulgato un *executive order*, dunque un atto con forza normativa, sulla regolazione dei mercati (*Executive Order* n. 13563, «*Improving Regulation and Regulatory Review*»), in cui si afferma che la regolazione dei mercati, pur promuovendo lo sviluppo economico, deve innanzitutto proteggere il *welfare*, l'ambiente, i consumatori, la salute. I diritti sociali sono addirittura posti innanzi allo sviluppo economico. Sembra una buona apertura verso una meta che sarebbe fondamentale: una maggiore convergenza tra Stati Uniti d'America ed Europa su un modello di economia sociale di mercato. Convergenza che sarebbe essenziale, perché se cambia la regolazione negli Stati Uniti, può cambiare molto anche la regolazione globale.