

## 4. Possono i poteri pubblici contrastare il dominio del denaro?

MARCO D'ALBERTI<sup>1</sup>

### 1. INTRODUZIONE: LE CRITICHE AL “FONDAMENTALISMO DI MERCATO” E LE ANALISI NECESSARIE

Nell'attuale fase di globalizzazione dell'economia si sono moltiplicate, da più parti, le critiche al dominio del denaro, alla logica del profitto, alle pratiche di sfruttamento dei ceti più deboli<sup>2</sup>. Economisti, sociologi, politologi, giuristi, hanno sottolineato che la globalizzazione ha attenuato, in parte, il divario tra Paesi ricchi e Paesi poveri, ma, all'interno dei singoli Stati, ha rafforzato le diseguaglianze. Si è deprecato, da diversi studiosi e da tanti movimenti sociali, il “fondamentalismo di mercato”, che va a scapito degli interessi pubblici e dei valori sociali<sup>3</sup>. In tale contesto, da molti si è sottolineata la debolezza dei poteri pubblici e delle leggi nei confronti delle grandi imprese, soprattutto multinazionali, e della supremazia del denaro.

---

1 Professore ordinario di diritto amministrativo nella facoltà di giurisprudenza presso l'Università di Roma Sapienza.

2 M. MAZOWER, *Governing the World. The History of an Idea*, London, 2012, p. 426.

3 J. STIGLITZ, *Globalization and Its Discontents*, London, 2002; P. KRUGMAN, *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, 2009.

Il compito degli studiosi dell'economia e delle istituzioni, e di tutte le persone che credono nell'impegno civile, è quello di comprendere quale sia il ruolo oggi svolto dai poteri pubblici – sia le organizzazioni internazionali, che l'Unione europea, che gli Stati – nel governo dei mercati e della società. Va, altresì, individuato l'effettivo impatto che i pubblici poteri riescono ad avere nei confronti degli interessi economici. Infine, vanno evidenziati i limiti e le criticità dell'intervento dei poteri pubblici, tentando di mettere in campo rimedi adeguati. Sono questi i punti che saranno trattati nel presente scritto.

## 2. IL GOVERNO PUBBLICO DELL'ECONOMIA DAGLI INIZI DEL NOVECENTO AD OGGI

L'intervento dei pubblici poteri nell'economia è enormemente cresciuto lungo il XX secolo, almeno fino agli anni Settanta. Ha poi conosciuto una relativa riduzione dalla metà degli anni Settanta alla crisi finanziaria del 2007. Ha ripreso il massimo vigore dall'inizio della crisi ad oggi. Vanno esaminati questi diversi periodi<sup>4</sup>.

All'inizio del Novecento si consolida in Italia l'impresa pubblica: i pubblici poteri, centrali o locali, operano come imprenditori. È la forma più intensa di coinvolgimento dei poteri pubblici nei mercati: lo Stato, o gli enti locali, gestiscono direttamente l'attività d'impresa. Il periodo giolittiano è, sotto questo profilo, cruciale. Nel 1903 viene varata la legge sulla municipalizzazione dei servizi locali: attività di grande rilievo economico, come i trasporti o l'illuminazione delle vie e delle piazze, erano gestiti da imprese private, che ne traevano grandi profitti. Grazie alla legge

---

4 M. D'ALBERTI, *Administrative Law and the Public Regulation of Markets in A Global Age*, in S. ROSE-ACKERMAN - P.L. LINDSETH, *Comparative Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, 2010, p. 63 ss.

del 1903, i Comuni assumono nelle proprie mani la gestione di quelle attività. Nel 1905 è approvata la legge sulla statizzazione delle ferrovie. È lì l'origine delle Ferrovie dello Stato. L'amministrazione statale assume la gestione del servizio di trasporto ferroviario che in precedenza era svolto da imprese private in concessione. Le concessioni vengono revocate e lo Stato diviene imprenditore. L'amministrazione si organizza con una struttura autonoma, che riprende il modello aziendale<sup>5</sup>.

Anche altri Stati europei conoscono esperienze analoghe. In Francia, ad esempio, si diffondono – già dalla fine dell'Ottocento – la teoria e la pratica del *service public*: i principali servizi prestati alla collettività, dall'istruzione alla sanità ai trasporti, sono direttamente gestiti da pubblici poteri o, se gestiti da privati, vengono strettamente controllati dallo Stato o dagli enti locali<sup>6</sup>. Sono tutti esempi di massiccio intervento pubblico nell'economia.

Questo intervento diviene ancor più penetrante negli anni della prima guerra mondiale: tutti i periodi bellici portano con sé una forte presenza dei pubblici poteri nell'economia, non soltanto per la produzione di armi e di mezzi militari, ma anche per il sostentamento alle popolazioni civili.

Una fase determinante per l'ascesa dell'intervento pubblico è quella degli anni Trenta del secolo scorso. Occorre guardare, anzitutto, agli Stati Uniti d'America. Alla fine degli anni Venti, che erano stati caratterizzati da una posizione assai defilata dei poteri pubblici, esplode la crisi di *Wall Street* del 1929. La crisi nasce dai mercati finanziari che, rimasti al di fuori di un'adeguata vigilanza pubblica, conoscono fallimenti senza precedenti. Intere fortune finanziarie si dissolvono; investimenti e risparmi

---

5 M. S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in «Rivista delle società», 1958, fasc. 2, ora in ID., *Scritti*, vol. IV, 1955-1962, Milano, 2004, p. 361 ss.; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, 1996, p. 181 ss.

6 B. JEANNEAU, *Droit des services publics et des entreprises nationales*, Paris, 1984, p. 19 ss.

di diversa consistenza vengono ad essere duramente colpiti. La risposta sta essenzialmente nel potenziamento dell'intervento pubblico: in particolare, nel rafforzamento delle cosiddette *independent agencies*, autorità pubbliche federali dotate di elevata *expertise* tecnica e di forte autonomia operativa. Nasce nel 1933 la *Securities and Exchange Commission* (SEC), con la missione di vigilare in modo penetrante sulla Borsa e sui mercati finanziari, per evitare che si ripetano crolli come quello del 1929<sup>7</sup>.

Gli anni Trenta sono rilevanti anche in Italia, per il crescente intervento dei poteri pubblici nell'economia: nasce l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI) nel 1933, che acquisisce pacchetti azionari di imprese in crisi per procedere a un risanamento. E nel 1936 vengono attribuiti alla Banca d'Italia cospicui poteri di vigilanza sul sistema creditizio, per assicurarne la stabilità<sup>8</sup>.

La seconda guerra mondiale porta con sé una forte presenza dei poteri pubblici nell'economia. È del 1944 l'istituzione del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale, per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati a livello internazionale. E il dopoguerra registra ulteriori forme di intervento pubblico. Significativa è l'esperienza francese della pianificazione economica generale, a partire dal 1946. Si tratta di piani non imperativi, come quelli della tradizione sovietica, ma semplicemente orientativi: il piano varato dalle istituzioni pubbliche non vincola, ma incentiva gli operatori pubblici e privati verso il raggiungimento di determinati obiettivi di produzione dei beni e di prestazione di servizi. Il piano, tuttavia, rappresenta uno strumento di forte regolazione pubblica dei mercati<sup>9</sup>.

- 
- 7 W.E. LEUCHTEMBURG, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal. 1932-1940*, New York, 1963 p. 7 ss.; T.K. McCRAW, *Prophets of Regulation*, Cambridge, 1984, p. 153 ss.
- 8 S. CASSESE, *Come è nata la legge bancaria del 1936*, BNL, 1988; E. GALANTI - R. D'AMBROSIO - A.V. GUCCIONE, *Storia della legislazione bancaria, finanziaria e assicurativa. Dall'Unità d'Italia al 2010*, Roma, Banca d'Italia, 2011, p. 65 ss.
- 9 A. DE LAUBADÈRE - P. DELVOLVÉ, *Droit public économique*, Paris, 1986, p. 417 ss.

Gli anni Sessanta e Settanta conoscono, negli Stati Uniti d'America, la cosiddetta "rivoluzione dei diritti". Sono, anzitutto, i diritti civili e politici che si rafforzano a seguito dei movimenti per il superamento delle discriminazioni razziali e per l'emancipazione dei neri e delle minoranze. Ma sono anche i diritti dei consumatori, posti a rischio da contratti sempre più complessi con le imprese e da una pubblicità che spesso li disorienta. E sono anche i diritti alla salvaguardia dell'ambiente, minacciato da un imponente sviluppo industriale e tecnologico. La tutela di questi diritti richiede un maggior intervento dei pubblici poteri, in termini di legislazione di contrasto alle disparità di trattamento basate sulla razza, di regolazione a garanzia dei contraenti deboli, di misure amministrative per il controllo dell'inquinamento acustico, atmosferico, marino. Il diritto dei consumatori e il diritto dell'ambiente nascono in America, ma trasmigrano presto in Europa, prima in Inghilterra, poi anche nel continente<sup>10</sup>.

Dalla metà degli anni Settanta e, soprattutto, a partire dagli anni Ottanta, si apre una fase di relativa riduzione della regolazione pubblica dell'economia. È il periodo delle privatizzazioni delle imprese pubbliche. Delle liberalizzazioni, che portano con sé l'erosione dei monopoli, in gran parte pubblici. Delle deregolazioni, con semplificazioni e snellimenti delle discipline pubbliche. 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*, che consiste, principalmente, nella diffusione dei 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.

---

<sup>10</sup> C. SUNSTEIN, *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge, 1990, p. 4 ss.

Ne nasce, quindi, un regime privato delle relazioni economiche transnazionali<sup>11</sup>.

Solo apparentemente, con tutto ciò, scompare la presenza dei pubblici poteri. In realtà essi restano in campo, ma il loro intervento cambia quanto alle modalità.

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

Quanto alle liberalizzazioni, nel momento in cui i mercati si aprono e divengono più liberi, c'è bisogno di più regole: "freer markets more rules", come ha chiarito la letteratura economica e politologica anglosassone<sup>12</sup>. Infatti, i nuovi operatori, per entrare effettivamente in un mercato, hanno bisogno che l'operatore ex-monopolista consenta loro un accesso effettivo. Ad esempio, nelle telecomunicazioni, l'*incumbent* detiene la rete e affinché le nuove imprese abbiano la connessione all'infrastruttura, è necessario imporre all'*incumbent* un obbligo di consentire agli altri operatori l'accesso alla rete. Si tratta di regole dettate da autorità pubbliche.

Cadono le programmazioni generali, ma permangono numerose le programmazioni di settore, indispensabili in alcuni mercati. Così, non si può governare l'energia senza programmi. Non si può gestire la sanità se non si fanno i piani sugli ospedali, sui posti-letto. Programmi *ad hoc* sono indispensabili per stabilire i nessi tra il trasporto marittimo, il trasporto ferroviario e quello aereo. Piani di settore sono indispensabili per garantire la tutela delle acque o la crescita economica delle aree poco sviluppate.

11 M.J. BONELLI, *Lex mercatoria*, in "Digesto delle Discipline Privatistiche", Sezione commerciale, vol. IX, Torino, 1995; F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, 2001.

12 S. K. VOGEL, *Freer Markets More Rules. Regulatory Reforms in Advanced Industrial Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1996, p. 6 ss.

L'istituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), nel 1994, pone nelle mani di un organismo pubblico internazionale il governo degli scambi internazionali di beni e di servizi.

Dunque, nonostante le attenuazioni dell'intervento dei pubblici poteri, essi restano saldamente in scena.

Infine, un ulteriore mutamento della regolazione pubblica si ha dal 2007 a oggi, con la grande crisi. Riemerge un intervento massiccio dei pubblici poteri. Innanzitutto, si registrano salvataggi, ricapitalizzazioni, nazionalizzazioni di banche e di imprese finanziarie, anche 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<sup>13</sup>.

È poi significativa la vicenda degli aiuti di Stato nell'Unione europea. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione pone limiti agli aiuti pubblici in favore delle imprese e vieta gli aiuti anticompetitivi: la Commissione europea, tuttavia, ha allargato i confini degli aiuti di Stato per reagire alla turbolenza della crisi<sup>14</sup>.

Ancora: da un paio di anni sono nate le nuove autorità europee di vigilanza finanziaria: 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<sup>15</sup>. E ora emerge la cosiddetta *Banking Union*, per la supervisione diretta della Banca centrale europea sulle grandi banche e indiretta

13 G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012.

14 M. INGROSSO - G. TESAURO (a cura di), *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, Napoli, 2009; G.L. TOSATO, *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato*, in C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione della disciplina sugli aiuti di Stato"*, Torino, 2011, p. 3 ss.

15 Si vedano i Regolamenti n. 1092/2010/UE, 1093/2010/UE, n. 1094/2010/UE, n. 1095/2010/UE, che hanno istituito, rispettivamente, il Comitato europeo per il rischio sistemico, l'Autorità bancaria europea, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati.

sulle altre<sup>16</sup>. Dunque, si afferma una maggiore vigilanza pubblica sulla finanza privata.

Ma la crisi non è solo crisi della finanza privata: è, altresì, crisi della finanza pubblica, dei debiti sovrani. E anche sotto questo profilo si registra un rafforzamento della regolazione pubblica, con il cosiddetto *fiscal compact*, che impone agli Stati l'adozione del principio di pareggio del bilancio<sup>17</sup>.

### 3. LA SITUAZIONE ATTUALE: LE DISTORSIONI

In definitiva, il ruolo dei pubblici poteri, sia pure con modalità diverse, con oscillazioni nel tempo, è sempre rimasto consistente. Ma come è esercitato oggi questo ruolo? I pubblici poteri garantiscono un governo dell'economia che può definirsi democratico o equo? Riescono a contrastare il dominio del denaro?

In molti Paesi si sono diffuse, come si è detto nella parte introduttiva di questo scritto, 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<sup>18</sup>. Gli strumenti per reagire alla crisi hanno confermato, secondo molti osservatori, quanto sia grave questo deficit democratico nel governo dell'economia messo in campo dall'Unione: la logica del mercato

16 Si veda in proposito il regolamento UE n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi. Cfr. M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in "Quaderni di ricerca giuridica", Banca d'Italia, n. 73, 2013; R. D'AMBROSIO, *Due Process and Safeguards of the Persons Subject to SSM Supervisory and Sanctioning Proceedings*, in "Quaderni di ricerca giuridica", Banca d'Italia, n. 74, 2013.

17 Si veda il *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, 2 marzo 2012.

18 G.L. TOSATO, *Appunti in tema di economia sociale di mercato*, in M. FRIGESSI DI RATTALMA (a cura di), *Nuove sfide in tema di concorrenza e aiuti di stato nell'Unione Europea. Problemi sostanziali e equo processo*, Napoli, 2013 p. 4 ss.



avrebbe la precedenza sulla dimensione sociale. E di 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: tutti fattori, secondo queste critiche, suscettibili di sacrificare la solidarietà e l'equità.

Molto forti sono anche le contestazioni 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" e dagli Stati Uniti si diffonde tra i regolatori globali, che hanno poteri riguardanti tutto il mondo<sup>19</sup>.

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 Sessanta 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, di "dominio informale", caratterizzato dallo sfruttamento di risorse dei Paesi minori<sup>20</sup>. 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*<sup>21</sup>.

19 J. STIGLITZ E P. KRUGMAN, *op. cit.*

20 W. REINHARD, *Storia del colonialismo*, Torino, 2002, p. 33 ss.

21 Cfr. S. LIBERTI, *Land Grabbing: come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, Roma, 2001.

*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, accentuatasi con la crescente globalizzazione. Ad oggi, non ci sono rimedi efficaci contro questo fenomeno di spoliazione di risorse naturali essenziali.

Gli Stati conservano ancora, nell'arena globale, spazi decisionali. Si pensi soltanto che la disciplina economica proveniente dagli organismi internazionali e sovranazionali si concreta a volte in direttive, raccomandazioni o standard non pienamente vincolanti per gli Stati o per le autorità nazionali, che mantengono un certo potere discrezionale nei modi di attuazione di quei precetti non cogenti. E talune materie restano poco regolate a livello ultranazionale: è il caso delle radiotelevisioni o dei servizi pubblici locali o dell'assetto del territorio. Anche la regolazione nazionale è stata ed è oggetto di numerose critiche. Una delle più ricorrenti sottolinea la "corruzione tentacolare", come l'ha definita Papa Francesco, che affligge tanto gli Stati meno sviluppati quanto quelli più avanzati.

Deficit democratico in Europa; fondamentalismo di mercato nella regolazione globale; neo-colonialismo economico crescente; corruzione diffusa in molti Stati: quali rimedi adottare contro queste distorsioni gravissime?

#### 4. I POSSIBILI RIMEDI

In primo luogo, si rende necessaria un'analisi più accurata dei fenomeni, che permetta di dire 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 le critiche non bastano.

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*. Sono aspetti sottolineati con grande forza dall'Enciclica *Caritas in Veritate*, del 2009. Dinanzi a simili criticità, che si può fare?

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. Sabino Casseese, nel suo bel libro sulla *global polity*, ne ha fornito diversi esempi: fra questi si può ricordare la regolazione dell'ambiente, pur tra i tanti limiti nell'attuazione degli accordi internazionali. 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<sup>22</sup>. Quindi, non esistono soltanto le negatività del FMI e dell'OMC, ma esistono aperture positive che si intravedono a livello globale. Nel settore dei mercati finanziari, ad esempio, il *Financial Stability Board* ha svolto un'azione efficace per attenuare le disfunzioni e il Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, già dal 2008, ha indicato con forza la via verso un "Patto finanziario internazionale per affrontare la crisi".

È indispensabile allargare queste aperture 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<sup>23</sup>, che indica

22 S. CASSESE, *The Global Polity. Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, 2012.

23 D. RODRIK, *The Globalization Paradox*, Oxford, 2011.

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.

Veniamo ad un'altra gravissima distorsione sopra evidenziata: il neo-colonialismo economico. Trovare rimedi è compito veramente arduo, 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, specialmente dopo Amsterdam, dopo Lisbona, e nella costante giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Tribunale di prima istanza, soprattutto degli ultimi anni. Quindi, si è confermata l'importanza delle libertà di circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, del diritto d'impresa e della libera concorrenza, ma tutto ciò ha trovato una discreta composizione 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 deciso negli ultimi anni dalla Corte di Giustizia è *Schmidberger*, che ha aperto una via nuova bilanciando la libertà di circolazione delle merci con 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 equilibrato<sup>24</sup>.

Certamente, anche in Europa c'è ancora molto da fare. La formula "economia sociale di mercato" deve diventare più autentica e più effettiva e non essere semplice dizione scritta nei Trattati o in qualche sentenza della Corte di Giustizia<sup>25</sup>. Ciò comporta, tra l'altro, una diversa configurazione delle politiche di bilancio e delle regole sui rapporti tra PIL e deficit e tra PIL e debito. La spesa pubblica per investimenti qualificanti potrebbe rimanere al di fuori dei conteggi relativi al necessario rapporto tra deficit e prodotto interno lordo. Le condizioni previste per i finanziamenti dello *European Stability Mechanism*, il cosiddetto Fondo salva-Stati a favore dei Paesi europei in difficoltà, andrebbero rivedute al fine di attenuare l'imposizione di riforme di contenimento del *welfare* come condizioni per ottenere il finanziamento.

La corruzione diffusa in tanti Stati va combattuta con strumenti efficaci. Non si deve dimenticare che non esiste soltanto la corruzione morale, la "corruzione degli uomini". Esiste anche una corruzione "oggettiva": la "corruzione delle regole", che spesso si presentano in sé distorte e alimentano la "corruzione degli uomini". Ad esempio, le norme sugli appalti pubblici vanno perfezionate. Le regole sui controlli pubblici vanno rafforzate. Le norme sui procedimenti amministrativi vanno semplificate. Spesso nella complicazione delle procedure – si pensi alle autorizzazioni necessarie per aprire uno stabilimento industriale – si annidano rischi di corruzione<sup>26</sup>. Gli indicatori internazionali

---

24 Corte di Giustizia delle Comunità europee, 12 giugno 2003, C-112/00, *Eugen Schmidberger-Repubblica d'Austria*.

25 F. FELICE, *L'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, 2008; ID., *Istituzioni, persona e mercato*, Soveria Mannelli, 2013.

26 M. D'ALBERTI, *Lotta alla corruzione e crescita economica*, in L. PAGANETTO (a cura di), *Giustizia sociale, occupazione e crescita*, Roma, 2013, p. 65 ss.

mostrano una connessione chiara tra complessità delle procedure e diffusione della corruzione<sup>27</sup>.

Le difficoltà sono molteplici, le criticità numerose, ma non tutto quello che abbiamo attorno è un disastro e ci sono tante vie per poter migliorare. Ci sono anche errori da evitare. Uno è sicuramente quello di considerare la concorrenza come conaturata alla logica del fondamentalismo di mercato e come piegata esclusivamente agli interessi economici.

La tutela della concorrenza è stata vista da alcuni come esempio di mercatismo. Si è detto e scritto che, per proteggere i diritti fondamentali, è necessaria la solidarietà, non la concorrenza. Certamente, la solidarietà è un valore da tenere nella massima considerazione. Ma va precisato che la tutela della concorrenza può ben essere in armonia con la protezione di diritti fondamentali e di diritti sociali. Il diritto della concorrenza è finalizzato a tutelare la libertà economica e a colpire il potere di mercato. E ciò è fondamentale per la protezione dei diritti fondamentali e sociali che, al giorno d'oggi, sono forse più minacciati dai poteri economici che non dai poteri pubblici.

La lotta ai monopoli, agli abusi di posizione dominante, ai cartelli e ad altre forme di collusione tra imprese, è in grado di contenere i prezzi e di assicurare adeguata innovazione e qualità dei prodotti e dei servizi. Soprattutto quando l'oggetto del *competition enforcement* e della *competition advocacy* – cioè dell'attuazione delle regole antitrust e della promozione della concorrenza – è costituito da beni o servizi indispensabili per la sopravvivenza e per la vita degli uomini, la concorrenza diviene strumento essenziale di giustizia sociale. La riduzione delle garanzie derivanti dai brevetti delle imprese farmaceutiche ha

---

27 La combinazione degli indicatori di *Transparency International* sulla percezione della corruzione con quelli della Banca Mondiale sull'*ease of doing business* mostra chiaramente che gli Stati con procedure amministrative più complicate hanno livelli di corruzione diffusa.

consentito la maggiore diffusione di medicinali generici, che ha permesso l'abbattimento dei prezzi di vendita di farmaci essenziali per combattere l'AIDS in Sudafrica. La lotta ai monopoli in mercati di prodotti o di servizi essenziali, come il latte, l'olio per cucinare, i trasporti pubblici, ha alleviato le difficoltà dei più deboli in Paesi economicamente poco sviluppati. Tanto che si è parlato, a ragione, della concorrenza come possibile rimedio per contribuire, insieme con la solidarietà, a contrastare la povertà<sup>28</sup>. La concorrenza può portare con sé giustizia sociale. Può essere in sintonia con la solidarietà, perché entrambe hanno in comune il fine consistente nell'abbattimento di privilegi.

Infine, in che direzione vanno gli Stati Uniti d'America, 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, 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<sup>29</sup>. 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 cruciale, perché se cambia la regolazione negli Stati Uniti, può cambiare di molto anche la regolazione globale.

Le insidie del dominio del denaro e delle logiche mercantili con effetti disgregatori della società sono sempre presenti. Ma, come si è tentato di mostrare, non mancano i rimedi possibili. Occorre metterli in campo, non solo in ambito nazionale.

28 Cfr. E. Fox, *Imagine: Pro-Poor(er) Competition Law*, Global Forum on Competition, OECD, 2013.

29 Executive Order no. 13563, *Improving Regulation and Regulatory Review*.