Luisa Torchia

Stati e mercati alle soglie del terzo millennio

Sommario

1. Una verità di fondo

2. Diritto ed economia alla prova del metodo

3. La crisi globale: fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato

4. Il debito sovrano e l’equilibrio nei Trattati europei

5. Conclusioni

Testo rivisto della relazione svolta durante le Giornate di studi in onore di Guido Corso su “*Il cittadino e la pubblica amministrazione*”, Palermo 12-13 dicembre 2014

*1. Una verità di fondo*

La contrapposizione fra Stato e mercato, come due universi di credenza, è ricorrente nel diritto come nell’economia, pur essendo stato ormai dimostrato da tempo che essa non solo manca del fondamento assoluto che le vorrebbe attribuire l’ideologia, ma è anche una chiave di lettura rudimentale della complessità di relazioni che si instaurano fra istituzioni e mercato, fra politica ed economia, fra regole e libertà.

Al ricorrente disvelamento dei limiti della contrapposizione corrisponde, però, una altrettanto ricorrente sua riemersione. Il fenomeno trova una spiegazione se si guarda alla valenza di quella contrapposizione non più sul piano analitico o ricostruttivo, quanto sul piano prescrittivo.

Il punto è stato colto con la consueta finezza da Guido Corso, in un suo scritto in materia di concorrenza, ove si legge che “*sebbene l’alternativa Stato-mercato venga spesso negata (e anche a ragione, nella misura in cui anche il mercato è costituito da un sistema di regole, alcune delle quali di provenienza statuale o comunque recepite dallo Stato), essa esprime una verità di fondo*”[[1]](#footnote-1).

Secondo questa impostazione, il mercato e lo Stato sono due strumenti diversi per soddisfare lo stesso genere di bisogni. Proprio perché sono diversi, ma possono essere finalizzati ai medesimi risultati, quando il bisogno può essere soddisfatto dal mercato, lo Stato deve astenersi e può (o deve) intervenire solo in presenza di un fallimento di mercato.

L’intervento dello Stato trova giustificazione in presenza di un monopolio naturale, o di esternalità negative, o di necessità di produrre beni pubblici o i cosiddetti beni meritori – come, ad esempio, l’istruzione – il cui consumo è ritenuto utile per la società e deve essere quindi promosso e garantito anche indipendentemente dalle condizioni di mercato, che non ne assicurerebbero la produzione o, comunque, la fruizione diffusa.

La complementarietà fra Stato e mercato comporta, per altro verso, che lo Stato debba intervenire per promuovere l’apertura dei mercati, per eliminare le barriere alla concorrenza e per facilitare la libera circolazione dei fattori di produzione. Si instaura, così, una relazione diretta fra Stato e mercato, perchè lo Stato serve a legittimare i mercati, proteggendo gli individui dalle incertezze e dai rischi prodotti dal mercato[[2]](#footnote-2).

La globalizzazione ha reso questa protezione particolarmente necessaria e, allo stesso tempo, assai più difficile. Come ci ha spiegato sempre Guido Corso già nel 2002[[3]](#footnote-3), la globalizzazione ha camminato su regole di diritto aventi ad oggetto la libera circolazione delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi, di modo che le barriere nazionali sono diventate sempre più porose. A circolare non sono solo merci, persone, capitale e servizi, ma anche le loro discipline negli ordinamenti di origine, in assenza di una regolazione uniforme mondiale. Ogni ordinamento si apre, così, sia in verticale a regole sovranazionali, sia in orizzontale, ad altre regole nazionali[[4]](#footnote-4).

Quando le dimensioni del mercato e le dimensioni dello Stato non sono simmetriche, perché ad un mercato globale non corrisponde uno Stato globale, diventa più difficile individuare le linee lungo le quali la complementarietà fra potere pubblico e autonomia privata, fra interessi pubblici e poteri privati, si svolge e si sviluppa[[5]](#footnote-5). Gli Stati provano a difendersi dal mercato globale, introducendo nuovi tipi di barriere giuridiche ed amministrative e i mercati, a loro volta, cercano di superare o cancellare quelle barriere, mediante negoziazione e trattati internazionali (si pensi all’attuale round di negoziazione del TTIP) o anche sottoponendo proprio gli Stati a giudizi – ad esempio tramite le agenzie di rating - che incidono sulla loro capacità di indebitarsi, sostenere il proprio debito e adottare politiche economiche espansive.

Queste interazioni sono tanto più difficili da investigare ed interpretare oggi a causa della crisi globale, che produce effetti, appunto, globali, in assenza di meccanismi di reazione o stabilizzazione altrettanto globali. E’ rilevante, però, che la soluzione ai problemi provocati dalla crisi globale non sia stata ricercata, in nessun paese o foro internazionale, in una maggior ricorso a meccanismi di mercato, ma aspettative e richieste si sono piuttosto volte verso gli Stati e le istituzioni internazionali, contribuendo così a produrre un insieme di nuove istituzioni e di nuove regole ancora oggi in fase di formazione e di consolidamento.

Per analizzare questi sviluppi occorre verificare preliminarmente la tenuta degli strumenti sinora utilizzati per definire le relazioni fra Stato e mercato ed è necessario partire, quindi, da considerazioni di metodo.

*2. Diritto ed economia alla prova del metodo*

Mancano, in effetti, oggi, sia una teoria interpretativa del fenomeno, sia una chiara indicazione progettuale sul piano politico, a differenza di quanto avvenne dopo la grande crisi del 1929. Quella crisi fornì allo stesso tempo la base e la prova per la tesi keynesiana secondo il sostegno alla domanda tramite la spesa pubblica è uno strumento anticiclico essenziale ed è quindi prima di tutto responsabilità dello Stato assicurare gli strumenti e i mezzi per superare le crisi economiche[[6]](#footnote-6). L’infrastruttura giuridica ed istituzionale creata con il New Deal ha proiettato i suoi effetti per alcuni decenni, contribuendo ad evitare per lungo tempo il ripetersi di una recessione così rovinosa, anche se non dobbiamo dimenticare che dalla crisi si uscì davvero dopo la seconda guerra mondiale**.**

Uno fra gli elementi di maggiore novità rispetto al passato sembra essere, però, la relazione assai più complessa che in passato fra Stati e mercati. Oggi non è sufficiente prevedere e realizzare interventi dello Stato a fronte dei fallimenti del mercato, perché anche i mercati “giudicano” gli Stati. Lo Stato **“**salvatore”[[7]](#footnote-7), almeno in Europa, ha corso il rischio di essere travolto dai salvataggi, a causa dei debiti contratti per le politiche di salvataggio. Il debito sovrano non è più così sovrano o, meglio, non basta la qualità della sovranità a garantirlo, se mancano altre condizioni economiche, finanziarie e politiche. La sovranità non è più un attributo di ogni Stato, sia perché ci sono Stati troppo deboli per un esercizio effettivo di poteri sovrani, sia perché ci sono Stati, come quelli europei, che la condividono in architetture più o meno cooperative[[8]](#footnote-8). La sovranità non garantisce, inoltre, di per sé la credibilità degli impegni assunti: e la credibilità è l’elemento essenziale per la sostenibilità del debito.

La crisi globale ancora in corso dopo otto anni, e che solo ora dà flebili segni di arretramento, ci consente allora di esaminare *in corpore vili* le interazioni fra Stato e mercato o, più correttamente, fra Stati e mercati.

E’ anche l’occasione per misurare la capacità esplicativa delle due scienze collegate a Stato e mercato, rispettivamente il diritto e l’economia e per esaminare i problemi di metodo che hanno reso così difficile prima vedere la crisi e poi determinare i rimedi per uscirne (anche se l’intervento degli Stati, pur tardivo e forse insufficiente per dimensioni, ha evitato che la crisi si trasformasse da recessione in una seconda grande depressione[[9]](#footnote-9)).

Sul piano del metodo, tanto nella scienza economica, come nella scienza giuridica, sembrano aver prevalso le assunzioni e le presunzioni, rispetto all’osservazione della realtà.

La scienza economica - non tutta, ma in misura prevalente e soprattutto molto influente sui governi nazionali - ha sostenuto che i mercati sono caratterizzati da una loro intrinseca razionalità, che ne garantisce l’efficienza e, quindi, anche la superiorità rispetto ad altri strumenti di regolazione e gestione dell’economia. La teoria delle aspettative razionali è basata appunto sulla tesi che la capacità del mercato di raccogliere e valutare informazioni lo renda il più efficiente strumento di regolazione.

La teoria dei mercati efficienti ha due vantaggi. Essa consente innanzitutto all’economia di atteggiarsi a scienza, perché studia un oggetto – il mercato – autosufficiente: e l’aspirazione dell’economia ad essere non una scienza sociale, ma una scienza *tout court* è tanto radicata quanto periodicamente dimostrata infondata dai fatti. Il secondo vantaggio sta nella possibilità per coloro che hanno avuto successo sul mercato di affermare che il perseguimento dei loro interessi, quand’anche egoistici o anzi proprio perché egoistici, produce benessere collettivo.

Per suo conto, la teoria giuridica ha sostenuto che le regole incorporano saggezza e non interessi; che l’attuazione delle regole è fenomeno meccanico che non incorpora preferenze o conflitti; che le istituzioni sono modelli neutri, utilizzabili per fini diversi (e quindi, per limitare gli esempi all’ordinamento italiano, si possono avere società per azioni senza fini di lucro e fondazioni senza fondatore).

La crisi ha costretto ad una profonda revisione di queste assunzioni, sia per la scienza economica, sia per la scienza giuridica.

Nella corposa letteratura sulla crisi economica, si trova frequentemente richiamata la sconsolata conclusione di Newtonche, dopo aver perso 20mila sterline (l’equivalente di 2.5. milioni di euro attuali) nello scandalo della bolla del Mare del Sud, scrisse: “*I can calculate the motions of heavenly bodies, but not the madness of people*”[[10]](#footnote-10). Secondo la famosa citazione attribuita a Keynes, “*the market can stay irrational longer than you can stay solvent*”.

E’ la stessa idea di mercato efficiente ad essere posta radicalmente in discussione, sia da operatori esperti, sia da studiosi.

Fra i primi, basterà citare è il saggio di un operatore del mercato esperto come Soros[[11]](#footnote-11), nel quale si argomenta che i prezzi sul mercato non riflettono alcun valore fondamentale, ma solo l’aspettativa dei partecipanti rispetto ai prezzi futuri. Questa aspettativa presenta, peraltro, sia il carattere della fallibilità, perché nessuno dispone di tutti i dati ipoteticamente necessari, sia il carattere della riflessività: la convinzione che i mercati siano efficienti influenza i comportamenti degli investitori e la struttura dei mercati, ma non necessariamente produce mercati efficienti.

Sulle complesse condizioni necessarie per assicurare il criterio di efficienza paretiana è tornato di recente il premio Nobel J. Stiglitz, ricordando che i mercati non sono mai perfettamente efficienti se l’informazione è imperfetta e se ci sono asimmetrie informative: e poiché queste condizioni sono permanenti, i mercati non sono mai perfettamente efficienti[[12]](#footnote-12).

L’efficienza dei mercati è negata quindi oggi anche per il semplice motivo che le stesse condizioni indicate dai sostenitori della tesi come necessarie perché essa si realizzi in pratica non sono mai sempre tutte presenti in una situazione storica data[[13]](#footnote-13). Naturalmente questo non significa che i mercati siano sempre e comunque inefficienti, ma solo che possono presentare gradi di efficienza diversa da caso e caso, e questi casi vanno quindi investigati analiticamente e non mediante assunzioni o presunzioni.

Questa acquisizione metodologica ha consentito anche di porre in dubbio la stessa idea di equilibrio[[14]](#footnote-14), così centrale per sostenere l’efficienza del mercato e, per altro verso, di rivalutare l’importanza per l’economia di elementi non economici: basti pensare agli studi sul ruolo delle istituzioni [[15]](#footnote-15) e della psicologia, che hanno fatto tornare in auge la famosa formula smithiana degli *animal spirits*[[16]](#footnote-16).

Più in generale, si è ricordato che l’economia è una scienza, ma anche un *craft***:** un’abilità, un’arte, un mestiere che richiede la capacità di osservare le concrete circostanze, senza perdersi nella ricerca del “modello giusto” che fornisca una spiegazione universale nel tempo e nello spazio, ma costruendo invece una serie di modelli specifici, da utilizzare per contesti diversi[[17]](#footnote-17).

Anche la scienza giuridica ha rivisto profondamente il suo metodo. E’ stato abbandonato, o comunque ridimensionato il positivismo, che consente di limitare l’analisi alle norme e obbliga a non andare oltre di esse[[18]](#footnote-18), pena l’accusa di agiuridicità: la fragilità del diritto come scienza sociale si percepisce anche dalla frequenza con la quale i giuristi si accusano l’un l’altro di non essere tali, o almeno di non essere abbastanza “puri”. Si è via via affermato, inoltre, un indirizzo favorevole al pluralismo metodologico, volto a stabilire una connessione fra l’oggetto e il metodo di studio che può variare e che deve prendere in considerazione il contesto, le circostanze, gli interessi, la qualità e le strategie dei diversi attori. Sempre più frequentemente è stato seguito, almeno per il diritto amministrativo, che più di ogni altra disciplina ha ad oggetto lo studio dello Stato, l’insegnamento di Massimo Severo Giannini, che esortava a trarre il sistema dal reale.

La verità di fondo individuata da Guido Corso può allora essere esaminata, applicando queste indicazioni metodologiche, mediante l’analisi di due questioni poste in primo piano dalla crisi economica globale, utili ad indagare come l’alternativa fra Stati e mercati – o meglio, nel caso di specie, fra fallimenti degli Stati e fallimenti dei mercati – si sia concretamente posta. Le due questioni sono relative, rispettivamente, al ruolo e alla dimensione della regolazione pubblica e alla gestione del debito sovrano.

*3. La crisi globale: fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato*

Nella ormai imponente letteratura sulle cause della crisi globale è diffusa l’affermazione che si sia verificato un doppio fallimento. Un fallimento dei mercati, come sempre accade quando si crea una bolla, che spesso inizia come una bolla immobiliare, si trasforma in bolla finanziaria e, nei casi peggiori, finisce per coinvolgere il sistema economico nel suo complesso[[19]](#footnote-19). Un fallimento della regolazione e dei regolatori, troppi deboli quanto a poteri, disattenti quanto a controlli, lenti nelle reazioni, inadeguati nella correzione degli errori.

La gamma di strumenti messi in campo per cercare di porre rimedio al duplice fallimento è davvero molto ampia. A parte la chiusura forzosa delle banche escogitata dal presidente Roosevelt con l’introduzione di un giorno di vacanza nazionale, ancora oggi celebrato[[20]](#footnote-20), che nessun governo nazionale ha avuto il coraggio di ripetere, ci sono state operazioni di nazionalizzazione, di commissariamento, di acquisto, di finanziamento, di immissione di liquidità, di garanzia, di assicurazione, che hanno riportato in primo piano la responsabilità dello Stato per il buon funzionamento – o il vero e proprio salvataggio – del mercato.

Una fra le maggiori differenze fra l’ambiente culturale e politico in cui maturò la reazione alla Grande Depressione degli anni ’30 e il paradigma dominante negli anni della recessione globale in cui ancora almeno in parte ci troviamo, sta nella “narrazione” posta a base e a giustificazione degli interventi pubblici.

Negli anni ’30 si costruì, infatti, una nuova infrastruttura giuridica e istituzionale, destinata a durare a lungo e giustificata per l'appunto con la necessità di non tornare più al passato, di evitare per sempre una nuova crisi di quelle dimensioni.

Pur nell’urgenza, e in alcuni momenti nella vera e propria concitazione, dell’attivazione da parte dei governi e delle banche centrali degli strumenti necessari per far fronte alla crisi degli anni 2000, è stata invece costantemente ribadita la natura temporanea, eccezionale, emergenziale e, al fondo, transeunte, dell’intervento pubblico. Necessario per correggere gli squilibri, ma destinato a scomparire non appena l’equilibrio, ancora considerata la naturale condizione del mercato, fosse stato ripristinato. Termini come “*temporary public ownership*” e “*temporary conservatorship*” sono stati utilizzati negli Stati uniti e nel Regno unito per giustificare vere e proprie nazionalizzazioni o trasformazioni di strutture private in strutture pubbliche. Gli stessi interventi delle banche centrali, che pur mantengono lo stesso indirizzo ormai da alcuni anni, sono continuamente sottoposti ad un scrutinio volto a prevedere e determinare quale sarà il momento di cessazione (e, spesso, a profetizzare grandi rischi connessi a quegli interventi, che non si sono però ancora in effetti non solo realizzati, ma neanche palesati).

Se la grande crisi del ’29 fu fra gli elementi che portarono ad una grande espansione dell’intervento pubblico, alla costruzione di apparati dello Stato interamente nuovi e alla produzione di complessi di regole prima inesistenti, la crisi globale di questi anni sembra avere, sotto questo profilo, effetti completamente diversi. Il ruolo dello Stato e dell’intervento pubblico è sempre e comunque posto in discussione[[21]](#footnote-21), come dimostra, ad esempio, anche il lentissimo progresso nella produzione di nuove regole e nella costruzione di nuove istituzioni di controllo o nel rafforzamento di quelle esistenti. Negli Stati uniti ci sono voluti quattro anni per approvare il Dodd Franks Act[[22]](#footnote-22) e il sistema di *umbrella regulator* e di nuovi controlli lì previsto è ancora ben lontano dall’essere posto in funzione. Anzi, le resistenze dei regolati sono tali da far temere che almeno una parte di quella regolazione non diventerà mai davvero efficace.

In Europa gli interessi divergenti dei paesi creditori e dei paesi debitori hanno operato da freno potente a nuove forme di intervento pubblico, soprattutto nei singoli ordinamenti, che devono fare i conti con gli obblighi di pareggio di bilancio e con il divieto di aiuti di Stato. La crisi ha portato, però, ad una accelerazione nella costruzione di reti di regolatori sui mercati finanziari e, soprattutto, all’assunzione di un nuovo ruolo da parte della Bce[[23]](#footnote-23) e all’avvio di una Unione bancaria che “stringe” insieme apparati europei e apparati nazionali con forme e strumenti inediti di cooperazione[[24]](#footnote-24).

Siamo ben lontani, dunque, dalle radicali innovazioni che la crisi del ’29 produsse in tema di ruolo dello Stato, ampiezza dell’intervento pubblico, estensione e profondità della regolazione dei mercati finanziari, costruzione di nuovi apparati e strumenti pubblici. Le ragioni della differenza sono molteplici, a partire dalla semplice considerazione che i governi nazionali avevano di fronte a sé, negli anni Trenta, un vuoto da riempire: e proprio perchè quel vuoto è stato riempito, il ruolo dei governi nazionali quasi ottanta anni dopo non ha avuto la stessa possibilità e ampiezza di manovra.

Colpisce, però, che pur essendo in fondo riusciti ad evitare che la recessione si trasformasse in depressione e ad assorbire i rischi che il mercato – dopo averli creati[[25]](#footnote-25) – non era in condizione di affrontare, i governi nazionali siano ancora oggi considerati colpevoli di aver posto in essere – o di desiderare di porre in essere - politiche di spesa e di indebitamento che non vengono valutate con il metro dell’efficacia, bensì secondo criteri di credibilità e sostenibilità in base ai quali lo Stato può rapidamente passare dal ruolo di “salvatore” al ruolo di debitore insolvente. Inutile dire che questi criteri non vengono applicati in egual misura e con uguale accanimento a tutti gli Stati, tanto che persino alcune istituzioni internazionali hanno iniziato un’opera di revisione critica del complesso di misure che vanno sotto il nome di “austerità” e che, soprattutto in Europa, hanno finito per operare in funzione prociclica, invece che anticiclica[[26]](#footnote-26).

Nella fisica delle istituzioni, come in quella dei corpi, il vuoto viene però sempre rapidamente riempito. Nel caso della crisi globale il vuoto apertosi in ragione della limitata capacità o volontà di intervento dei governi nazionali è stato riempito dalle banche centrali. La Fed e la Bce hanno sfruttato fino in fondo i loro mandati fornendo liquidità al sistema economico con misure anticonvenzionali che, nonostante le critiche e gli ostacoli, si sono affermate se non altro per mancanza di alternative.

Emerge, così, una caratteristica paradossale della crisi globale. Proprio la tendenza a ridurre l’ambito e la capacità di intervento dei governi nazionali finisce per consentire e anzi obbligare all’espansione dell’ambito di azioni di istituzioni tecniche e indipendenti dai governi come le banche centrali. Decisioni politiche si camuffano sotto le spoglie di decisioni tecniche e decisioni tecniche vengono conformate da esigenze politiche. La pressione si sposta, allora, dai governi nazionali alle banche centrali, tanto da rimettere in discussione il loro mandato e le loro stesse modalità di decisione. Le misure volte ad assicurare un qualche grado di pubblicità e di trasparenza agli incontri e alle decisioni delle banche centrali sono un segnale dell’attenzione dell’opinione pubblica e della rilevanza politica – almeno in senso lato – delle loro decisioni[[27]](#footnote-27).

*4. Il debito sovrano e l’equilibrio nei Trattati europei*

Il rapporto fra Stati e mercati si configura, dunque, come una serie continua di interazioni, fra le quali è emersa con particolare evidenza, negli ultimi anni, la capacità dei mercati di “giudicare” gli Stati. Il debito sovrano resta sovrano per la qualità del debitore, ma per ottenere un giudizio positivo dai mercati deve dimostrare di essere credibile e sostenibile, ed essere quindi accompagnato da misure di riforma – del mercato del lavoro, dei sistemi di welfare, degli investimenti pubblici – in assenza delle quali la crescita dei tassi di interesse può rapidamente incidere direttamente sulla sovranità nazionale.

Il tema è divenuto particolarmente rilevante in Europa, soprattutto per due ordini di ragioni.

La gestione della crisi mediante la politica di *austerity* propugnata dalla miope *leadership* tedesca ha, per un verso, creato una divisione fra paesi creditori e paesi debitori che sta mettendo in discussione la stessa capacità di sviluppo e di crescita sia dell’area dell’euro, sia del progetto di integrazione europea[[28]](#footnote-28).

Ancor prima della contingenza politica, vengono in rilievo, per altro verso, i limiti dell’architettura istituzionale posta a base dei Trattati. I Trattati europei sono basati su un’idea di equilibrio del mercato e di equilibrio fra gli Stati che era probabilmente irrealistica sin dalla sua concezione, ma comunque appare irraggiungibile oggi. Quell’equilibrio si dovrebbe reggere, fra l’altro, grazie ai tetti posti tanto al deficit come al surplus di ciascun paese, ma questi limiti sono stati ripetutamente violati sia dai paesi debitori, sia dai paesi creditori, con la differenza che mentre le misure di correzione dei deficit sono al centro di complessi procedimenti e sistemi di controllo, nessuna misura di correzione è stata adottata per correggere un surplus tedesco che da diversi anni supera il limite del 6% posto dai Trattati.

Lo stesso mandato della Bce, finalizzato appunto alla stabilità dei prezzi, è stato concepito all’interno di un paradigma basato sull’idea di equilibrio. Quando quell’equilibrio è stato “turbato”, per così dire, da una prolungata deflazione, le misure correttive adottate dalla Bce sono state, però contestate come una violazione del mandato e la stessa Bce ha dovuto giustificare il proprio operato appellandosi alle disposizioni dei Trattati che prevedono circostanze eccezionali.

Una banca centrale non può, però, sostituire permanentemente e del tutto le politiche pubbliche che sono parte integrante di un sistema economico di mercato. Il programma di investimenti predisposto dalla Commissione Junker, la moltiplicazione delle iniziative delle banche di investimento pubblico (come la Cassa depositi e prestiti in Italia e ai suoi omologhi in Francia e Germania), il ricorso sempre più frequente a strumenti di garanzia pubblica per interventi di ristrutturazione industriale, sono tutti segnali di un nuovo riallineamento del rapporto fra Stato e mercato, ispirato almeno per ora più al pragmatismo che all’ideologia.

*5. Conclusioni*

La verità di fondo enunciata da Guido Corso, esaminata alla luce della più recente esperienza mantiene dunque un nucleo di forza esplicativa, a condizione di guardare agli Stati e ai mercati, e ai loro fallimenti, con maggiore attenzione all’esperienza e minore affidamento alle presunzioni.

La corretta distribuzione delle informazioni, l’efficace copertura dei rischi, l’assunzione di responsabilità che vadano oltre la contingenza e il breve periodo, la produzione di beni meritori in quantità sufficiente e con qualità soddisfacente, la flessibilità e la capacità di innovazione, per citare solo alcune delle condizioni necessarie per garantire lo sviluppo e la crescita di una società, devono essere assicurate, di volta in volta, dallo Stato o dal mercato, a seconda delle concrete circostanze. Si sono dimostrati, invece, ideologici gli approcci che vorrebbero attribuire determinate capacità o funzioni a priori all’uno o all’altro.

Ad un lungo ciclo storico – dagli anni ’20 sino agli anni ’80 - che ha visto l’espansione del ruolo dello Stato è succeduto un ciclo di circa tre decenni in cui si è affermato il ruolo del mercato. Oggi torna ad affacciarsi l’esigenza di un maggiore ruolo dello Stato, ma come si è visto, non si tratta di una mera ripetizione del passato, ma piuttosto di una nuova configurazione dell’intervento pubblico, visto più come un correttivo necessario, ma passeggero, che come un nuovo schema di riferimento generale. E’ difficile dire se i nuovi assetti regolatori, il nuovo ruolo assunto dalle banche centrali, le nuove architetture istituzionali sul piano sovranazionale, la nuova gamma di strumenti di garanzia, assicurazione e investimento messi in campo per far fronte alla crisi, lasceranno il passo, ad un certo momento, al ritorno della “normalità”. O se, al contrario, essi sono solo i segni e i sintomi di un nuovo assetto, che deve ancora consolidarsi e svilupparsi.

L’esperienza della crisi globale ha mostrato, in ogni caso, che i mercati – soprattutto quelli finanziari - incontrano un limite evidente e insuperabile nell’asimmetria fra la quantità di rischio che sono in grado di produrre e la quantità di rischio che sono in grado di assorbire. L’intervento dello Stato trova la propria giustificazione non tanto e solo nella produzione di beni che il mercato non è in grado di produrre, ma anche e soprattutto nella regolazione e nel controllo dei rischi che possono rapidamente estendersi da un segmento di mercato – quello finanziario, appunto - all’intero sistema economico.

Perché il rischio non diventi sistemico è necessaria allora un’articolata infrastruttura regolatoria, composta di norme, principi, controlli e apparati, con una operatività spesso estesa ben oltre i confini nazionali. La regolazione incontra, però, a sua volta un limite invalicabile nella impossibilità di regolare una volta per tutte tutti i soggetti e le attività operanti sui mercati, anche perché questi reagiscono alla regolazione stessa. Il ciclo di alternanza e interazione fra Stati e mercati non può dunque che riprodursi, sia pure con caratteristiche almeno parzialmente diverse ogni volta, soprattutto se il futuro sarà caratterizzato, come prevedono alcune analisi economiche, da un lungo periodo di bassa crescita e da una stagnazione che anche l’innovazione tecnologica non riesce a superare[[29]](#footnote-29). Per gli Stati, come per i mercati, sarà necessario definire e costruire nuovi ruoli, nuove capacità e nuovi modi di interazione, sui quali la riflessione scientifica giuridica ed economica è appena cominciata.

1. G. Corso, *Tutela della concorrenza*, in G. Corso e V. Lopilato, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, vol. II, Milano, Giuffrè, p. 30. [↑](#footnote-ref-1)
2. Come ha scritto D. Rodrik: “*if you want markets to expnd, you need government to do the same*” (D. Rodrik, *The Globalization Paradox*, Oxford University Press, 2011, p. 18). Per una rilettura dello Stato imprenditore come soggetto che promuove l’innovazione con politiche interventiste e investe in aree nelle quali il settore privato non investirebbe anche se avesse le risorse, soprattutto con riferimento all’esperienza americana, v. M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Myths in Risk and Innovation*, Anthem Press, Londra, 2013 (trad. it., *Lo Stato innovatore*, Laterza, 2015). [↑](#footnote-ref-2)
3. G. Corso, *I poteri pubblici e la globalizzazione*, relazione al Convegno Sanmartino di Pescara del 12 aprile 2002, dattiloscritto. [↑](#footnote-ref-3)
4. Con specifico riferimento all’esperienza italiana e europea v. L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell’ordinamento europeo*, Bologna, Il Mulino, 2006; A. Zoppini (a cura di), *La concorrenza fra ordinamenti giuridici*, Laterza, 2004; F. Giglioni, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Edizioni ETS, 2012; con riferimento ai sistemi regolatori globali v. *Global Administrative Law: The Casebook*, a cura di S. Cassese, B. Carotti, L. Casini, E. Cavalieri, E. MacDonald, con la collaborazione di M. Macchia, M. Savino, 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. V. M. D’Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008. [↑](#footnote-ref-5)
6. V. N. Wapshott, *Keynes Hayek. The Clash that Defined Modern Economics*, W.W. Norton and Company, 2012; B. Eichengreen, Hall of Mirrors: The Great Depression, The Great Recession, and the Uses and Misuses of History, Oxford University Press, 2015: G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012. [↑](#footnote-ref-6)
7. V. G. Napolitano, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. dir. amm*., 2008, p. 1083 ss.; Id. *The Role of the State in (and after) the Financial Crisis: New Challenges for Administrative Law*, in P. Lindseth e S. Rose-Ackerman (a cura di), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, 569. [↑](#footnote-ref-7)
8. Con la creazione dell’euro gli stati europei hanno perso la possibilità di finanziare il debito con politiche inflazionistiche: la condivisione della sovranità nell’ordinamento europeo, in assenza di strumenti comuni di gestione del debito, crea un vuoto difficilmente colmabile, che infatti ha richiesto l’assunzione di un nuovo ruolo da parte della Bce, peraltro contestato da alcuni Stati, in particolare nell’ordinamento tedesco, come dimostrano le questioni relative alle operazioni di OTM sottoposte alla Corte costituzionale tedesca, che ha sua volta rinviato la questione alla Corte di giustizia. La Corte di giustizia ha, però, ritenuto che le operazioni di acquisto di bond della Bce siano legittime e conformi al diritto europeo. [↑](#footnote-ref-8)
9. Sul punto si veda il dibattito raccolto in George A. Akerlof, David Romer, Olivier J. Blanchard, Joseph E. Stiglitz, *What Have We Learned?*, The MIT Press, 2014. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ad esempio in George A. Akerlof, Robert J. J. Shiller, *Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*, Princeton University Press, 2009. [↑](#footnote-ref-10)
11. G. Soros, *The Tragedy of the European Union: Disintegration or Revival?,* Public Affairs, 2014. [↑](#footnote-ref-11)
12. J. Stiglitz, in George A. Akerlof, David Romer, Olivier J. Blanchard, Joseph E. Stiglitz, *What Have We Learned?*, cit. ricorda che “*Bruce Greenwald and I have pointed out that markets are never Pareto efficient if information is imperfect, if there are asymmetries of information, or if risk markets are imperfect. And since these conditions are always satisfied, markets are never Pareto efficient*”. [↑](#footnote-ref-12)
13. V. D. Rodrik, *The Globalization Paradox*, cit, pp. 61 ss.. [↑](#footnote-ref-13)
14. M. Buchanan, *Forecast: What Physics, Meteorology, and the Natural Sciences Can Teach Us About Economics*, Bloomsbury, Usa, 2014: “*We’ll never understand economies and markets until we get over the nutty idea that they alone—unlike almost every other complex system in the world—are inherently stable and have no internal weather. There is no reason to think that the theoretical general equilibrium so prized by economists is anything more than a curiosity”*. [↑](#footnote-ref-14)
15. D. North, *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 (trad. italiana, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 2007); D. Acemoglu, J. Robinson, *Why Nations Fail, The Origin of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, 2012. [↑](#footnote-ref-15)
16. In *Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*, cit. si trova l’esame dei cinque aspetti degli spiriti anitmali che influenzano le decisioni economiche: fiducia, correttezza, corruzione e comportamenti antisociali, illusioni sulla moneta e storie. [↑](#footnote-ref-16)
17. D. Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, 2009. [↑](#footnote-ref-17)
18. Si pensi al giudizio di Bobbio sulla scienza giuridica “rannicchiata” nel formalismo durante il fascismo (N. Bobbio, *La cultura e il fascismo*, in *Fascismo e società italiana*, a cura di G. Quazza, Einaudi, Torino, 1973, p. 214). Se la scienza avesse guardato ai fatti e non si fosse nascosta dietro l’esegesi delle norme, non sarebbero stati scritti manuali di diritto corporativo e, forse, non sarebbero stati così pochi i professori di diritto che rifiutarono di giurare fedeltà al fascismo (Francesco Ruffini, Edoardo Ruffini, Fabio Luzzatto). [↑](#footnote-ref-18)
19. R Posner, *A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Harvard University Press, 2009. [↑](#footnote-ref-19)
20. Due giorni dopo aver giurato come presidente, Roosevelt decretò una "*bank holiday*", che durò dal 6 al 10 marzo 1933. Negli stessi giorni il presidente presentò al Congresso un *Emergency Banking Act* che consentiva al presidente, tramite il dipartimento del Tesoro, di riaprire le banche solventi e di prestare assistenza alle banche insolventi. La Camera dei rappresentati approvò il testo all’unanimità dopo quaranta minuti di dibattito e subito dopo il Senato approvò a sua volta. [↑](#footnote-ref-20)
21. V. M. Aronson. *The Great Depression, This Depression, And Administrative Law*, in Federal Law Review, Vol. 37, n. 165, 2009. [↑](#footnote-ref-21)
22. V. la dettagliata ricostruzione di R.G. Kaiser, *Act of Congress: How America's Essential Institution Works, and How It Doesn't*, Vintage, 2014. [↑](#footnote-ref-22)
23. Per un quadro d’insieme v. S. Micossi, *The Monetary Policy of the European central Bank (2002-2015)*, CEPS Special report, maggio 2015. [↑](#footnote-ref-23)
24. E. Barucci, M. Messori (a cura di), *Towards the European Banking Union*. Passigli, 2014; L. Torchia, *L’Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2015. [↑](#footnote-ref-24)
25. Sulla ciclicità delle crisi finanziarie v. C.P. Kindleberger, *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*, Wiley, 4 ed., 2000; C.Reinhart, K. S. Rogoff, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2009. [↑](#footnote-ref-25)
26. Per una revisione, anche da parte del FMI, delle valutazioni sui risultati ottenuti con le c.d. politiche di austerità, v. O.J. Blanchard, D. Leigh, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, International Monetary Fund, Working Paper n. 1/2013. [↑](#footnote-ref-26)
27. Si pensi alla decisione di pubblicare le minute delle riunioni della BCE. [↑](#footnote-ref-27)
28. V. da ultimo Y. Meny, *«It's politics, stupid!»: The hollowing out of politics in Europe - and its return, with a vengeance*, in *Stato e mercato*, 1, 2015, p. 3-28. [↑](#footnote-ref-28)
29. V. L.H. Summers, *U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound*, in *Business Economics*, vol. 49, n. 2, 2014, p. 65 ss*;* T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, 2014. [↑](#footnote-ref-29)