

Quelle liberalizzazioni incostituzionali



1/11/2012 [social and political notes]

Gli obiettivi di liberalizzazione dei mercati (e in subordine logico quelli di privatizzazione) - definiti a partire dalle direttive dell'Unione europea della fine degli anni '80, principio anni '90 - si sono imposti come preminenti rispetto ad altri obiettivi di politica industriale ad essi divenuti subordinati, a scapito così di quella flessibilità discrezionale e di quegli ampi margini di manovra che avevano caratterizzato l'approccio delle politiche pubbliche di intervento nei sistemi produttivi nel trentennio immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale (e in parte già dagli anni '30 del novecento).

Il paradigma liberista, posto come unica opzione possibile, ha eroso in maniera sistematica e progressiva i margini di flessibilità delle politiche industriali degli Stati nell'orientamento dei sistemi produttivi nazionali (erosione, va detto, avvenuta di fatto in forme asimmetriche tra paese e paese, segno di una chiara gerarchia nei rapporti di forza). Si è trattato di un vero e proprio sconvolgimento paradigmatico che ha radicalmente mutato il ruolo dello Stato nella sua capacità di intervento nelle dinamiche del sistema produttivo. Da uno Stato interventista, pensato come governatore dei processi economici a garanzia di obiettivi politici e sociali, si è giunti ad uno Stato regolatore del mercato e del libero gioco della concorrenza. La regolazione ha sostituito la programmazione. E così si è consumato un radicale contrasto tra la concezione di governo del sistema economico che emerge dal dettato costituzionale italiano e la concezione che invece prescrive la normativa comunitaria.

La Costituzione economica italiana e il rapporto tra Stato e sistema economico

Il testo costituzionale italiano, nella parte inerente ai rapporti economici, contiene tre preziosi articoli che definiscono i tratti essenziali del rapporto tra Stato e sistema economico-produttivo: gli articoli 41, 42 e 43.

L'articolo 41 è il più noto e forse il più significativo, specie per il suo terzo comma, che non a caso è da alcuni anni oggetto di attacco politico da parte dei governi (seppur a fini probabilmente più simbolici che pratici). Tale terzo comma recita: "La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". Questa breve proposizione fu il risultato di un compromesso assai sofferto all'interno dell'assemblea costituente e rispecchia in maniera chiara l'insieme delle componenti culturali e ideologiche maggioritarie nell'immediato dopoguerra italiano: le componenti socialiste e comuniste e il cattolicesimo sociale rappresentato da una parte della democrazia cristiana. La traduzione sostanziale di questo terzo comma è stata la politica economica e industriale adottata dall'Italia dagli anni cinquanta alla fine degli anni settanta del secolo scorso, imperniata sul concetto cardine di programmazione economica.

A ben vedere nella Costituzione italiana non appare mai il termine "concorrenza". La concorrenza e il libero mercato non vengono cioè trattati come valori in sé da difendere, essendo considerate implicitamente null'altro che modalità specifiche (e non univoche) di funzionamento di un sistema economico. Al contrario si fa esplicito richiamo al termine "programmazione" che, unito al riferimento al "coordinamento a fini sociali" descrive in maniera chiara l'ispirazione sostanziale della politica economica nazionale nel primo trentennio post-bellico. Tale programmazione, stando al dettato costituzionale poteva avvenire anche attraverso la limitazione o l'eliminazione della libera concorrenza affidando ad esempio (Art. 42 e 43 Cost.) l'esclusiva della produzione, in determinati ambiti del sistema economico, allo Stato (monopolio pubblico legale).

Nella sostanza, la struttura consolidata nel periodo '50-'80 del capitalismo italiano era tale che la libera concorrenza riceveva quattro forme di limitazione forte:

- 1-una limitazione esterna dovuta al fatto che l'economia nazionale era un'economia parzialmente chiusa con limiti alla libera circolazione dei capitali e delle merci;

- 2-una restrizione interna della concorrenza legata a vincoli normativi piuttosto intensi ricadenti su diverse attività economiche: limiti spaziali e numerici all'apertura di esercizi; obblighi di servizio pubblico; minimi e massimi tariffari; prezzi imposti; norme deontologiche per le professioni;
- 3-un'alterazione-attenuazione della concorrenza dovuta all'azione pubblica nel mercato a fini strategici e sociali tramite: sussidi di Stato; sistema delle partecipazioni statali; vincoli alle importazioni ed esportazioni; politiche di commesse pubbliche;
- 4-la vera e propria eliminazione della concorrenza tramite l'instaurazione di monopoli pubblici nei settori ritenuti particolarmente sensibili o strategici (imprese nazionalizzate e municipalizzate).

Laddove non eliminata (tramite il monopolio legale), la concorrenza nell'ordinamento economico italiano, agiva, quindi, per lo più come forza istituzionalmente limitata, proprio al fine di evitare alcuni fenomeni ritenuti indesiderabili quali: l'eccessiva concentrazione del capitale (favorita proprio dall'azione della competizione libera); la perdita di professionalizzazione dei mestieri; determinate forme di destabilizzazione del sistema economico; la denazionalizzazione del capitale. Più che una forza da incentivare, la libera concorrenza veniva quindi intesa dal legislatore e dalla cultura politica egemone al tempo come una forza potenzialmente destabilizzante, fonte di squilibri e disuguaglianze che andava in ogni caso, se non corretta, comunque incanalata in un'ottica di programmazione economica ispirata a fini generali.

Fondamenti normativi del processo di liberalizzazione

Questa logica viene poco a poco stravolta tra gli anni 80 e il principio degli anni 90 sulla scorta dei mutamenti legislativi avviati dalla comunità europea. I fondamenti normativi del processo di apertura al libero mercato nella normativa comunitaria, vanno rintracciati su due livelli: un livello che impone la liberalizzazione verso l'esterno (tra le diverse economie nazionali dell'UE) e un livello che monitora e indirettamente impone una liberalizzazione all'interno dei paesi. I due livelli sono profondamente intrecciati poiché i provvedimenti interni trovano un senso proprio nella misura in cui restrizioni normative della concorrenza interne all'economia nazionale hanno immediate conseguenze sulla libera circolazione di merci e capitali da un paese ad un altro e violano pertanto i trattati comunitari.

Il primo passo deciso verso la piena liberalizzazione dei mercati verso l'esterno è avvenuto con l'Atto Unico del 1987 basato sul libro bianco del 1985 per il **completamente del mercato unico**. Si tratta di un passaggio decisivo che segna la definitiva transizione da una strategia di integrazione dei mercati positiva ad una strategia negativa. Nella prima, la creazione di un mercato unificato avviene sulla base dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali, al fine di creare regole comuni entro cui far operare la concorrenza. Nella seconda l'ordine logico si inverte poiché prioritario su tutto diventa la rimozione di ogni barriera alla concorrenza e l'armonizzazione legislativa diviene una chimera successiva (mai realizzata in oltre vent'anni).

L'Atto unico pone le basi per la vigenza del "principio del paese di origine", per cui ogni bene e servizio prodotto nelle diverse nazioni dell'UE deve assumere un passaporto europeo, ovvero essere ammesso nei mercati degli altri paesi membri indipendentemente dalle norme legislative e salariali del paese produttore. Il che significa automaticamente concorrenza a ribasso tra paesi sulle norme fiscali e quelle concernenti il diritto del lavoro per far fronte alla concorrenza nella vendita dei prodotti. Dall'idea di una concorrenza tra imprese in un unico mercato unificato dalla stessa legislazione si passa alla pratica di una concorrenza tra paesi sulla deregolamentazione sociale e fiscale in uno spazio eterogeneo liberalizzato. E' il primo passo per un mutamento radicale del concetto applicato di libera concorrenza.

L'Atto unico definisce anche i termini di una **liberalizzazione dei movimenti di capitale**, fino a quel momento vincolati a restrizioni delle legislazioni nazionali. L'iter legislativo di questo processo fondamentale è stato il seguente [1]:

- nel 1988 fu delineata la direttiva sulla completa liberalizzazione del mercato dei capitali (Direttiva 88/361/CEE) che prevedeva la completa liberalizzazione dei movimenti di capitale entro il 1990;
- nel 1989 fu approvata la Seconda direttiva 89/646/CEE relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi, creando il cosiddetto passaporto Europeo per le banche;
- il trattato di Maastricht del 1992 abolì la clausola prevista dall'atto unico europeo che vincolava la libertà dei movimenti di capitale all'appropriato funzionamento del mercato unico. Richiamò inoltre l'urgenza della definitiva abolizione di ogni restrizione ai movimenti di capitale tra gli Stati Membri nonché tra gli Stati Membri e i paesi terzi;
- il Piano d'Azione per i Servizi Finanziari adottato nel 1999 prevede 40 misure per accelerare l'apertura incondizionata dei mercati finanziari entro il 2005, poi adottate per la maggior parte.

Ulteriore passo rilevante in direzione della completa liberalizzazione verso l'esterno è stato sancito dalla famosa direttiva "Bolkenstein" (approvata nel Dicembre 2006 dopo alcune importanti modifiche al testo iniziale) relativa alla **liberalizzazione dei servizi**, la cui sostanza era affermare la piena libertà di stabilimento, nonché la libera circolazione dei servizi.

La liberalizzazione all'interno è stata invece favorita dalle istituzioni europee tramite direttive ad hoc per ciascun singolo settore un tempo protetto e soggetto a esplicite restrizioni normative della concorrenza. E' avvenuto (e sta avvenendo) in particolare

per i cosiddetti servizi di pubblica utilità caratterizzati dalla presenza di monopoli pubblici verticalmente integrati (telecomunicazioni, trasporti, energia, servizi idrici, poste). Ma è avvenuto anche per tanti servizi un tempo monopolio di Stato, come ad esempio il collocamento del lavoro (con la nascita delle agenzie private interinali). In questo caso specifiche direttive hanno imposto la liberalizzazione unita spesso alla disintegrazione verticale e/o orizzontale delle imprese pubbliche ex monopoliste e alla privatizzazione totale o parziale delle stesse.

Alle direttive settoriali si aggiunge poi uno dei cardini delle politiche comunitarie: la politica per la concorrenza che vigila in tema di aiuti di Stato, concentrazioni, abuso di posizione dominante, intese, fusioni coronate, al principio degli anni '90 in Italia (così come in molti altri paesi europei) dalla nascita dell'autorità garante per la concorrenza e il mercato (cui segue la successiva nascita di autorità settoriali), una vera e propria magistratura tecnica dei mercati posta al di là della discrezionalità politica.

La politica per la concorrenza comunitaria, che sanziona ogni distorsione della libera concorrenza anche di tipo normativo-istituzionale interviene laddove i limiti alla concorrenza pregiudichino la libera circolazione di merci e capitali tra paesi membri e si rivolge in esclusiva a quei settori considerati di "rilevanza economica". Tale categoria è però nel tempo andata assumendo connotati sempre più ampi includendo poco a poco settori tradizionalmente estranei a tale definizione (come una parte dei pilastri dello Stato sociale novecentesco: sanità, pensioni, istruzione). Afferma la stessa Commissione: *"un crescente numero di attività un tempo erogate come servizi sociali ricadono oggi nella sfera delle norme della Commissione Europea nella misura in cui sono considerati servizi di natura economica"*[2]. Il ragionamento di fondo è il seguente: soltanto i servizi di rilevanza economica rientrano nella sfera delle politiche di concorrenza della Commissione, ma praticamente tutti i servizi sono di rilevanza economica.

Si è così configurata una situazione per cui l'intervento attivo e "distorsivo" (nel linguaggio egemone) dello Stato nel sistema economico-produttivo (fuori dalla logica concorrenziale di mercato) è divenuto del tutto residuale e limitato a quei settori che la Commissione ancora giudica di non rilevanza economica. In tutti gli altri casi è semplicemente classificato come anticoncorrenziale e pertanto sanzionabile. Allo stesso modo vengono giudicate lesive della libera circolazione dei capitali tutte quelle norme di limitazione della libera concorrenza esistenti nei mercati privati protetti e fortemente regolamentati.

I percorsi di liberalizzazione interna approvati dai diversi governi dalla seconda metà degli anni '90 in poi fino ad oggi, si sono così indirizzati a due vaste aree di intervento: i settori gestiti dai vecchi monopoli pubblici (servizi di pubblica utilità in primis) e i settori privati regolamentati in senso limitativo della libera concorrenza (professioni e mestieri, esercizi commerciali, taxi etc etc).

Liberalizzazioni e privatizzazioni

Occorre inoltre richiamare brevemente il nesso inscindibile tra politiche di liberalizzazione e privatizzazioni. La liberalizzazione è, infatti, strettamente connessa con la privatizzazione sostanziale (prima ancora della privatizzazione formale), poiché impone all'operatore pubblico di comportarsi alla stregua di un operatore privato. Operare senza il perseguimento del profitto (la remunerazione normale del capitale) è, infatti, considerato già di per sé un atto non concorrenziale contrario alle politiche di liberalizzazione. Così come è anticoncorrenziale, a fortiori, ogni altra pratica tipica dell'operatore pubblico: la sussidiazione incrociata, la vendita sottocosto etc etc. Le liberalizzazioni indirizzate allo scardinamento dei monopoli pubblici sono quindi automaticamente privatizzazioni sostanziali (che storicamente sono poi spesso evolute in privatizzazioni anche formali).

L'apparente neutralità della legislazione comunitaria per il profilo proprietario delle imprese è quindi solo apparente, dal momento che il rigido orientamento pro-liberalizzazioni impone di fatto il depotenziamento delle prerogative di un'impresa pubblica.

Conclusioni

In definitiva, risulta chiaro che, entro la cornice giuridica e istituzionale dell'Unione europea è divenuto impossibile per gli Stati esercitare la propria sovranità discrezionale sulla politica industriale. Il loro ruolo è infatti ridotto a quello di garanti del buon funzionamento della concorrenza sul mercato, cui si aggiunge un residuale Stato minimo assistenziale di cornice. Inoltre se un tempo le funzioni pubbliche assistenziali e quelle imprenditoriali-commerciali venivano spesso esercitate in forma integrata da parte dello Stato (facendo uso del sistema dei sussidi incrociati a fini sociali), prevale sempre più l'orientamento per cui i servizi universali (ridotti al lumicino) debbano essere scissi da quelli potenzialmente remunerativi, proprio per poter cedere questi ultimi al libero mercato e lasciare i primi in mano pubblica.

Si tratta, senza dubbio, di un quadro totalmente stravolto rispetto a quello vigente fino a venticinque-trenta anni fa. Un quadro che confligge in maniera stridente con il testo e lo spirito della Costituzione economica italiana e che da tempo, assieme agli altri quattro pilastri della politica economica sopra citati, avrebbe dovuto porre all'attenzione delle istituzioni un serio problema di conflitti tra due fonti normative primarie: da un lato i trattati europei di ispirazioni univocamente e rigidamente liberista, dall'altro la Costituzione italiana esplicitamente sensibile alla centralità della programmazione e, in ogni caso, assai più elastica ed aperta a molteplici soluzioni di politica economica e industriale.

Dal momento che una fonte sembra prevaricare reciprocamente l'altra senza possibilità di conciliazione si impone una riflessione radicale su quale delle due fonti debba divenire esplicitamente egemone. Nella realtà la soluzione implicita è stata la neutralizzazione della sostanza della Costituzione economica italiana a favore di un'acritica adesione ai trattati comunitari, ma

non è affatto detto che tale soluzione sia unica ed irreversibile.

**Dottorato di ricerca, Università di Roma Tre.*

[1] Per più specifiche informazioni sull'iter legislativo si consulti il sito ufficiale del [parlamento europeo](#). [2] European Commission (2007) Services of General Interest, Including Social Services of General Interest: A New European Commitment (COM(2007) 0725 final of 20-11-2007).