

# Editoriale

## Nuove trasformazioni della costituzione economica

Omar Chessa\*

La domanda di fondo che fa da filo conduttore dei contributi qui raccolti è se sia alle viste una trasformazione della costituzione economica rispetto alla fisionomia assunta a partire dagli anni Ottanta fino a oggi.

Potrebbe eccepirsi che la questione sia mal posta: anzitutto obiettando che la nozione di “costituzione economica” non sarebbe ben identificata sotto il profilo dogmatico (e teorico); e poi arguendo, con spirito eracliteo, che il divenire è continuo e che di giorno in giorno si assisterebbe al mutamento dell’esperienza costituzionale (la quale, proprio perché “esperienza”, è sempre consegnata al trapassare costante delle forme); sicché non ci sarebbero momenti trasformativi opponibili a situazioni di stasi. Ovviamente, non rientra tra queste brevi note introduttive replicare *funditus* a osservazioni di così vasta portata. Ci si limiterà a qualche precisazione.

La prima concerne l’oggetto designato dalla formula “costituzione economica” impiegata in questa sede: non vuole indicare un che di distinto rispetto alla costituzione politica e giuridica, cioè alla costituzione propriamente intesa, ma è questa stessa nella parte in cui dispone in che modo il potere statale (e pubblico in genere) debba relazionarsi con la materia economica latamente intesa, cioè con i processi di “appropriazione”, “divisione” e “distribuzione” (per dirlo con la terminologia di Carl Schmitt) ovvero con i processi di creazione, scambio e distribuzione del prodotto sociale. I contributi raccolti in questo numero non coprono l’intera messe di problemi insistenti in questa rete di rapporti, ma si focalizzano strategicamente su quelli che, a torto o a ragione, possono considerarsi i nodi più sensibili: l’evoluzione (nelle diverse concezioni e applicazioni) del principio concorrenziale, del diritto di proprietà, delle *fiscal rules*, del principio di indipendenza della banca centrale e dell’intervento pubblico in economia con finalità di politica industriale.

\* Università degli Studi di Sassari.

Le analisi svolte da questi punti di vista “nodali”, e quindi privilegiati, ci consegnano una rappresentazione tutto sommato omogenea e coerente dei processi trasformativi in corso? Si può distillare un “senso comune” da tutti i pezzi di esperienza esaminati? La domanda conduce di filato alla seconda precisazione, relativa all’idea di “trasformazione costituzionale”. Va da sé che anche i mutamenti che appaiono più improvvisi, repentini e imprevedibili sono pur sempre come la punta di un iceberg, il momento emergente di un processo ben più ampio e assai meno visibile, in quanto sviluppatosi sottotraccia. Ciò che percepiamo come una mutazione radicale, come una discontinuità evidente, è sempre preceduto da una serie più o meno lunga di fatti prodromici, che gradualmente preparano all’evento “decisivo”. Quest’ultimo è quello che in modo più plastico reca il segno del mutamento in corso e che produce l’impressione forte che sia intervenuto un “cambio di paradigma”, per dirlo con Thomas Kuhn.

Ecco, le analisi sviluppate con riguardo ai diversi plessi tematici elencati paiono suggerire la conclusione che nella costituzione economica stia facendo visibilmente capolino un nuovo ordine di rapporti, che però non è balzato fuori d’improvviso e in modo sorprendente, come la testa di joker dalla scatola: lo provano i saggi di Benvenuti, Guazzarotti, Ibrido, Repetto e Saitto, i quali non si limitano a illustrare degli “esiti”, ma si sforzano tutti di ricostruire “come” e “perché” si siano prodotti, con quali lunghe e graduali preparazioni.

Ad esempio, con riguardo al ruolo di Cassa Depositi e Prestiti (CDP) «in funzione proiettiva dell’attività economica pubblica», Marco Benvenuti osserva che la decisione di assegnare tale compito non è improvvisamente scaturita a «causa» dell’urgenza economica legata dal COVID-19, ma che la pandemia ha solo costituito l’«occasione» perché si palesasse con nettezza questa caratterizzazione, che è stata infatti il portato di una «normativa incrementale» introdotta soprattutto durante la XVI legislatura: si fa riferimento alle attribuzioni finalizzate «al sostegno all’economia» e all’«internazionalizzazione» delle imprese nazionali, alla possibilità di acquisire partecipazioni azionarie di imprese nazionali di rilevante interesse nazionale, il cui rilievo è strategico per «settore di operatività, di livelli occupazionali, di entità di fatturato ovvero di ricadute per il sistema economico-produttivo». In particolare, tramite lo «strumento delle partecipazioni “a cascata”» detenute della CDP, si assiste a una «formidabile proiezione (...) del ruolo dei pubblici poteri nell’economia nazionale anche del nostro tempo».

Per tutte queste ragioni non sarebbe sbagliato affermare che il moto pendolare dell'intervento pubblico stia oscillando in direzione opposta rispetto alle linee di tendenza palesatesi negli anni Novanta; e che alla stagione di privatizzazione di imprese pubbliche, da cui discese «l'auto-privazione di indispensabili strumenti di intervento dello Stato nell'economia», stia seguendo una nuova fase, connotata da una «progressiva ri-pubblicizzazione dell'economia», seppure con strumenti nuovi rispetto al passato.

Un'evoluzione analoga, a giudizio di Giorgio Repetto, va registrata con riguardo ai «modi di intendere il principio e le politiche concorrenziali», poiché si starebbe facendo strada la consapevolezza che essi debbano declinarsi «alla luce delle più ampie finalità dell'intervento pubblico in economia, tanto più in un periodo nel quale, con il consolidarsi degli effetti della crisi economica, vi è una rinnovata attenzione per le politiche di impianto (latamente) redistributivo». In particolare, sarebbe in cantiere, sebbene a discapito delle doverose cautele, una «riconversione» delle politiche antitrust nella direzione del perseguimento diretto di finalità di natura sociale o ambientale».

D'altronde è una chiave di lettura semplicistica, e pure inesatta, quella che costruisce il rapporto tra Stato e mercato nei termini di un'alternativa secca e con effetti di *trade-off*. Non è vero che a “più Stato” corrisponde “meno mercato”, e viceversa, come se si trattasse di un braccio di ferro tra potenze contrapposte che si contendono un medesimo campo: l'economia. In realtà, è pur sempre una decisione statale a spostare la linea di confine ora più in qua ora più in là, determinando l'arretramento della mano pubblica per valorizzare l'iniziativa della mano privata ovvero riespandendo il ruolo guida dell'intervento pubblico in luogo dei processi concorrenziali di mercato.

Lo stesso mercato, nella sua infrastrutturazione giuridica e quindi nella sua conseguente dinamica concorrenziale effettiva, è un effetto di politica statale, quantunque ritratto spesso come la sua negazione. Per un verso è ancora incerto – come mostra Giorgio Repetto – se l'obiettivo della tutela della concorrenza sia quello di garantire la libertà (sia economica che politica) ovvero l'efficienza allocativa (a sua volta concepibile o nei termini di Pareto, e quindi come garanzia del *consumer welfare*, oppure nei termini del modello di Kaldor-Hicks, e quindi come garanzia del *total welfare*); ma per l'altro verso rimane fermo che il mercato concorrenziale è la legge che lo crea e disegna, nel senso che il diritto non si limiterebbe a *regolarlo* come oggetto già dato, preesistente alla disciplina giuridica, bensì lo *costituirebbe*,

rappresentando così la sua condizione (trascendentale) di possibilità. Il mercato non sarebbe altro che il suo ordine giuridico (come già teorizzava Natalino Irti).

Di conseguenza, se in talune fasi prevale la decisione legislativa per la concorrenza di mercato e in altre la decisione per un più incisivo ed esteso ruolo pubblico, ciò non dipende dal rafforzamento o indebolimento relativo del “Mercato” rispetto allo Stato: a ragionare così, infatti, si ipostatizza il primo riconoscendogli una qualche forma di soggettività assimilabile a quella del secondo. In realtà i cambiamenti di equilibrio tra mano pubblica e mano privata sono legati al succedersi degli indirizzi politici in seno alla forma di governo. Sono perciò fenomeni riconducibili a mutamenti della volontà statale e non al fatto che a questa si contrapponga, più o meno efficacemente, una volontà diversa<sup>1</sup>.

Lo stesso vale per la politica monetaria. La dottrina della *Central Bank Independence* ha preteso di separarla dalla conduzione della politica fiscale, quale espressione di una funzione (costituzionale) di garanzia sottratta al controllo degli organi di direzione politica: ma nella stragrande maggioranza degli Stati esistenti rimane comunque fuori discussione la “statualità” della funzione di emettere moneta, nonché la possibilità per gli organi di indirizzo di ri-subordinare a sé la conduzione della politica monetaria, perlomeno nelle fasi di crisi.

È vero che un nutrito gruppo di paesi europei da quasi un ventennio ha avviato l'esperimento di scindere definitivamente l'emissione monetaria dalla statualità, attuando il principio di indipendenza della banca centrale nel modo più intenso finora conosciuto e vietando al banchiere centrale di operare come *lender of last resort* degli Stati membri, nel presupposto che questi

<sup>1</sup> Altra questione è se gli stessi indirizzi politici prevalenti che plasmano la volontà statale siano, a loro volta, determinati sempre e in ultima istanza dall'egemonia che i gruppi potenti di interesse economico esercitano sugli orientamenti della classe politica (o, nei regimi democratici, sugli stessi processi formativi dell'opinione pubblica). Qui la faccenda si complica non poco sul piano teorico, riallacciandosi evidentemente alla questione del rapporto tra «struttura del modo di produzione» e «superstruttura statale». Ma in ogni caso, anche accedendo all'impostazione più radicalmente marxista (*rectius*: ad alcune interpretazioni del pensiero marxiano, ché il nesso tra «struttura» e «superstruttura» continua a essere un punto controverso del pensiero del filosofo di Treviri), comunque non sarebbe il “Mercato” il soggetto storico che in ultima istanza determina la volontà statale o che si contrappone efficacemente a una volontà statale altrimenti determinata, bensì una specifica classe sociale, formata dai “capitalisti”, cioè dai proprietari dei mezzi di produzione: una classe egemone che, sì, continuamente definisce e ri-definisce il confine tra pubblico e privato, ma pur sempre *per il tramite dello Stato*, cioè delle sue funzioni regolative e amministrative.

debbano competere tra loro per finanziarsi a basso costo nei mercati dei capitali, senza poter contare sul supporto finanziario dell'istituto di emissione. Ma come è illustrato da Andrea Guazzarotti, al primo accenno di crisi finanziaria la BCE tende a re-interpretare (e, a mio avviso, pure a rimodulare) le proprie competenze, in qualche modo riducendo la distanza con quelle di un banchiere centrale operante nel contesto di uno Stato: l'acquisto mirato dei titoli di debito dei Paesi più a rischio di instabilità finanziaria sopperisce, infatti, al divieto di agire come “prestatore di ultima istanza”, garantendo un risultato sostanzialmente analogo in termini di contenimento dei tassi di interesse e quindi di garanzia di solvibilità. E quasi paradossalmente – come osserva Guazzarotti – sarebbe proprio l'esigenza di assicurare la “parità delle armi” nella concorrenza inter-statale l'appiglio normativo che giustificerebbe il soccorso selettivo prestato dalla BCE.

Per quanto concerne le *fiscal rules* incorporate nel Patto di stabilità e crescita (e in taluni casi anche in disposizioni costituzionali nazionali) le trasformazioni imprese dalla prassi corrente sono sotto gli occhi di tutti. È ormai osservazione largamente condivisa che tali discipline, nella loro conformazione presente, impediscono alla decisione di bilancio di operare in senso efficacemente anti-ciclico, frustrando il raggiungimento di obiettivi quali la piena occupazione<sup>2</sup>.

Al di là della vulgata *mainstream*, il vero discrimine tra finanza pubblica “sana/responsabile” e finanza pubblica “insana/irresponsabile” dipende più dall'efficacia macroeconomica della politica fiscale che non dal fatto che essa consegua strutturalmente avanzi primari di bilancio. Ecco perché in tempi di pandemia la sospensione del Patto nel 2020 mediante l'attivazione della *general escape clause* è una misura obbligata, dettata dall'urgenza di contrastare il crollo del PIL e di arginare quindi il dilagare della disoccupazione di massa (fenomeno, quest'ultimo, cui non si può certo porre rimedio mediante lo strumento dell'imposizione fiscale progressiva, considerato che le politiche fiscali *redistributive* sono strutturalmente inidonee a produrre i medesimi effetti delle politiche fiscali *espansive*).

<sup>2</sup> La stessa regola del pareggio di bilancio “strutturale” (anziché “nominale”), pur essendo concepita al fine di consentire un utilizzo flessibile della politica fiscale, e quindi anche per finalità espansive, non ha garantito finora l'esito auspicato, per via delle note ragioni legate alla metodologia di calcolo dell'*output gap*, che appare troppo condizionata da nozioni della scienza economica *mainstream*, come quella di “disoccupazione strutturale” e di NAIRU (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*).

Le trasformazioni costituzionali non si producono solo grazie alle pratiche legislative e interpretative, ma anche attraverso il lavoro della riflessione scientifica, cui spetta il compito di ripensare e ridiscutere le sistemazioni teorico-dogmatiche precedenti, in uno sforzo costante di aggiornamento dei modelli ereditati. Spesso quest'opera ricostruttiva segue movenze descrivibili nei termini della dialettica hegeliana, poiché muove dal conflitto tra paradigmi contrapposti per indicarne un possibile superamento (*Aufhebung*). È l'approccio che trapela dal saggio di Renato Ibrido, il quale con riguardo al modo di concepire la politica fiscale prende le mosse dal conflitto tra il più risalente modello del costituzionalismo democratico-sociale – cioè la *tesi* – e il più recente approccio di tipo neo-liberale (ma anche ordoliberal, di *constitutional economics* e di *fiscal constitutionalism*) – cioè l'*antitesi* – per suggerire una “terza via”, quale *sintesi* dei due momenti. Ovviamente il superamento dialettico che si realizza nel processo sintetico deve conservare, come suoi momenti interni, le determinazioni antitetiche precedenti, cioè la tesi e l'antitesi. Ma è difficile pensare che l'assetto normativo vigente soddisfi tale condizione: di qui l'esigenza, sottolineata opportunamente da Ibrido, «di una profonda ristrutturazione del Patto di stabilità e crescita».

Infine, qualche parola sulle vicende trasformative del diritto di proprietà, il fulcro giuridico del modo di produzione capitalistico. Forse si può dare proprietà senza capitalismo, ma certamente non si può dare capitalismo senza proprietà. A sua volta, il binomio capitalismo/proprietà non si può comprendere prescindendo dallo stretto intreccio con l'operato delle istituzioni statali. Con ragione Francesco Saitto osserva che «gli stati costituiscono un elemento fondamentale del codice giuridico per il funzionamento del capitalismo».

Lo Stato liberal-borghese ottocentesco e primo-novecentesco era garante degli assetti proprietari; detto in termini marxiani: era la sovrastruttura politico-giuridica corrispondente alla struttura economica dei rapporti di produzione incentrati sul diritto di proprietà, cioè soggiacente alla «determinazione in ultima istanza» impressa dal modo di produzione capitalistico. Invece lo Stato democratico novecentesco, perlomeno nei primi “Trenta anni gloriosi” che vanno dalla fine degli anni Quaranta alla fine degli anni Settanta, si fa garante di un nuovo rapporto tra capitalismo e inclusione sociale, tra la proprietà di pochi e l'emancipazione di tutti. Negli anni Ottanta il moto pendolare s'inverte e, come nota Saitto, si afferma l'egemonia di teorie e pratiche ispirate a «una presunta naturalità dell'ordine giuridico del mercato al fine di evitare che l'esito allocativo delle dinamiche economiche venga compromesso dall'intervento pubblico»:

con la conseguenza che «lo stato viene concepito come un “terzo” da cui occorre difendere i propri beni», cercando così di «espungere la politica laddove debbano trovare spazio ragioni meramente economiche». Ma in realtà, lungi dal confermare una vera contrapposizione tra Stato e proprietà, gli ultimi trent'anni rivelano il ruolo propulsivo del decisore statale nell'estensione delle logiche proprietarie: pur sembrando *contro* lo Stato, la rivoluzione neo-liberale si è compiuta *grazie* allo Stato.

E ora? Ora, come scrive Saitto, è «sempre più necessario provare a costruire un nuovo equilibrio tra proprietà privata e diseguaglianza economica in un contesto in cui stanno mutando alcuni degli elementi strutturali del modo di produzione». Il dilemma del nostro tempo è se questo compito possa e debba essere svolto *solo* dallo Stato, attraverso un recupero parziale delle competenze delegate alle istituzioni sovranazionali, o se invece occorra l'azione combinata di Stati e Unione europea.