

D

Dipartimento

S

Scienze

E

Economiche

Note di Lavoro

Università
Ca' Foscari
Venezia

Dipartimento
di Scienze
Economiche

Ignazio Musu

Gli aspetti economici della
Costituzione italiana:
è superato l'art. 41?



Gli aspetti economici della Costituzione italiana: è superato l'art. 41?

Ignazio Musu

Università Ca' Foscari, Venezia

Abstract

A sessant'anni dall'approvazione della Costituzione, uno degli articoli più discussi tra gli economisti e l'art.41, da molti ritenuto un esempio di eccessivo dirigismo economico e accusato di sottovalutare il ruolo della concorrenza.. In questo lavoro viene riproposta la discussione in Assemblea Costituente sullo spazio da dare alla concorrenza nell'art.41 e si avanza la tesi che la promozione e la tutela della concorrenza siano in armonia con il dettato dello stesso art.41 in quanto la concorrenza venga interpretata come bene pubblico, e quindi come una delle componenti dell'utilità sociale alla quale quell'articolo si riferisce. Il vero problema di fronte con cui ci si deve misurare quando si voglia riflettere sull'attualità di un articolo come il 41 riguarda infatti la capacità di comprendere e identificare le nuove modalità nelle quali si manifesta l'utilità sociale contro la quale non può svolgersi la libera iniziativa economica.

Parole Chiave

Concorrenza, regolazione, diritto dell'economia

Codici JEL

H10, L10, K2

:

Ignazio Musu
Dipartimento di Scienze Economiche
Università Ca' Foscari di Venezia
Cannaregio 873, Fondamenta S.Giobbe
30121 Venezia - Italia
Telefono: (+39)041 2349151
Fax: (+39)041 2349176
e-mail: musu@unive.it

Le Note di Lavoro sono pubblicate a cura del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Venezia. I lavori riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità del Dipartimento. Le Note di Lavoro vogliono promuovere la circolazione di studi ancora preliminari e incompleti, per suscitare commenti critici e suggerimenti. Si richiede di tener conto della natura provvisoria dei lavori per eventuali citazioni o per ogni altro uso.

Le Note di Lavoro
del Dipartimento di Scienze Economiche
sono scaricabili all'indirizzo:
www.dse.unive.it/pubblicazioni/
Per contatti: wp.dse@unive.it

Dipartimento di Scienze Economiche
Università Ca' Foscari di Venezia
Cannaregio 873, Fondamenta San Giobbe
30121 Venezia Italia
Fax: ++39 041 2349210

Gli aspetti economici della Costituzione italiana: è superato l'art. 41?

Gli aspetti economici della Costituzione in un contesto storico.

L'evoluzione storica contemporanea ha determinato una modificazione negli obiettivi delle Costituzioni. Per i padri del costituzionalismo liberale l'obiettivo principale della Costituzione doveva essere quello di provvedere garanzie per la libertà individuale di fronte all'eccesso del potere del sovrano (Hayek, 1986). Nel corso dei decenni successivi, e specialmente in Europa, le Costituzioni sono andate al di là di questa visione, e hanno allargato i propri obiettivi includendovi quello di un vero e proprio disegno sociale, del quale si dichiaravano fondamento.

Questo è avvenuto specialmente nei casi in cui la Costituzione è emersa dopo un più o meno violento sconvolgimento politico e/o sociale. La stessa Costituzione italiana, che nasce alla fine di un conflitto disastroso e sulla base dell'esperienza della Resistenza, è il frutto di un faticoso lavoro di incontro e mediazione di ideologie diverse con l'ambizione di costruire un nuovo progetto civile.

Questo cambiamento negli obiettivi fondamentali della Costituzione ha posto due problemi. Il primo problema riguarda il rapporto tra il progetto civile e le libertà individuali. In quale misura gli obiettivi del progetto possono vincolare le libertà individuali? O, all'opposto, in quale misura la garanzia delle libertà individuali limita l'attuazione del progetto sociale?

Il secondo problema nasce dal fatto che ogni progetto civile è fortemente condizionato dal determinato momento storico in cui viene formulato. C'è in ogni Costituzione una tensione tra l'aspirazione ad essere durevole, perché ispirata a valori e principi fondamentali, e la necessità di confrontare il progetto del quale la Costituzione pretende di essere fondamento con le sfide della dinamica della storia.

Questa tensione a volte si risolve con un adeguamento esplicito della norma costituzionale; ma sempre può essere affrontata mediante un adeguamento implicito che si basa sulle opportunità offerte dalla interpretazione del documento costituzionale formale, anche se questo rimane immutato.

Entrambi i problemi appena accennati si manifestano con particolare evidenza quando si discute degli aspetti economici di una Costituzione. Il primo problema si esprime nel rapporto tra libertà di mercato e intervento pubblico. La libertà di iniziativa economica è

una delle manifestazioni essenziali della libertà della persona. Come deve porsi l'intervento pubblico nei confronti della libertà di iniziativa economica per non comprometterla di fatto? Più brutalmente: quanto dirigista o quanto liberista in economia deve essere una Costituzione?

Il secondo problema, quello relativo al possibile conflitto tra curabilità della Costituzione e cambiamento della storia, si pone con molta evidenza nel campo economico dove il condizionamento imposto dalla evoluzione storica è particolarmente forte. La dinamicità della storia viene infatti esaltata nella dinamicità intrinseca dell'economia. L'economia è per sua natura dinamica e mutevole, lo sono quindi le teorie per la sua interpretazione, i progetti per la sua organizzazione. La discussione su differenti modelli di organizzazione di un sistema economico può benissimo essere condotta al livello di teoria economica, ma ciò che in pratica determina dei veri e propri spostamenti di mentalità sono i fallimenti storici di un modello fino ad un certo punto accettato come dominante.

L'articolo della Costituzione italiana che, quasi in modo emblematico, costringe a riflettere su questi due problemi è l'art. 41: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica, privata e pubblica, possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"

Come è noto, e come richiamerò in quanto segue, questo articolo, come del resto gli altri articoli del Titolo III della Costituzione, è formulato in un contesto storico, politico e culturale nel quale era dominante una visione fortemente interventista dello Stato in economia. La domanda che ci si pone spesso oggi in modo eccessivamente generale e generico: se che la Costituzione è obsoleta, può essere resa più specifica per quanto riguarda gli aspetti economici toccati nell'art. 41 chiedendosi se questo articolo è in grado di rispondere ai nuovi termini nei quali si pone il rapporto tra intervento pubblico e mercato, e se quindi è in grado di accogliere in nuovi termini in cui si può oggi leggere il rapporto tra iniziativa economica privata e utilità sociale.

La concorrenza e il dibattito nell'Assemblea Costituente.

Uno degli aspetti per i quali molti ritengono oggi obsoleto l'art.41 è che in esso non si parla mai di tutela della concorrenza. E' vero che la tutela della concorrenza ha trovato posto nella Costituzione nell'art.117 in sede di riforma del Titolo V. Ma, come vedremo meglio più avanti, questo accenno resta staccato dal Titolo III ed in particolare dall'art.41.

E' vero dunque che nel testo della Costituzione approvato alla fine del 1947 la parola "concorrenza" non ricorre mai. Ma di concorrenza in realtà si discusse, ed in modo molto interessante ed istruttivo, nel dibattito all'Assemblea Costituente.

Certo, dalla maggioranza degli interventi in questo dibattito emerge una sostanziale sfiducia nella concorrenza. L'idea emergente dalla stragrande maggioranza degli interventi in sede di Assemblea Costituente è che la libera concorrenza sia un concetto astratto, predicato dagli economisti teorici, destinato a non trovare mai applicazione pratica. La maggioranza dei deputati intervenuti riflettono l'idea che nella realtà si svolge una lotta senza regole, che porta a squilibri di potere economico e alla formazione di monopoli.

Emblematico al riguardo è l'intervento pronunciato in aula dall'onorevole Piero Malvestiti, deputato della Democrazia Cristiana, nella seduta del 3 maggio 1947. Malvestiti accusa il capitalismo di "aver soltanto garantito la libera sopraffazione gabelata per libera concorrenza" (Atti dell'Assemblea Costituente, p.3502). Egli sostiene che il principio della concorrenza è pura astrazione; che gli Stati Uniti, nonostante il Sherman Anti-trust Act, sono in realtà diventati la patria dei cartelli e dei monopoli; chiama in sostegno delle proprie argomentazioni addirittura l'enciclica Quadragesimo Anno di Pio XI che condanna "quella sfrenata libertà di concorrenza che lascia sopravvivere solo i più forti, cioè spesso i più violenti della lotta e i meno curanti della coscienza".

Malvestiti, come molti deputati di parte democratica cristiana che condannavano il liberismo economico, non vuole però andare nella direzione della pianificazione: vuole piuttosto "toglier di mezzo lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo senza sostituirvi l'ancor più atroce sfruttamento dello Stato su l'uomo" (Atti dell'Assemblea Costituente, p.3508). Ma la sua proposta è imbarazzata e un po' contraddittoria: da un lato alla fine ammette che "il sistema della concorrenza è ancora il meno imperfetto di scegliere gli uomini", dall'altro lato si limita ad auspicare che la soluzione venga dal "deus ex machina" della partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili dell'impresa.

La posizione della sinistra è più scontata, ma anche più chiara: denuncia delle degenerazioni monopolistiche, e richiama di un deciso intervento diretto dello Stato con piani e anche con nazionalizzazioni. La preoccupazione degli interventi dei deputati di sinistra è ovviamente quella di evitare l'accusa di "sovietizzazione" dell'economia. Dichiara ad esempio il comunista onorevole Montagnana: "Noi vogliamo che ...l'iniziativa dei privati – purché venga indirizzata nell'interesse della nazione – sia aiutata e sollecitata. Ma tra queste affermazioni è l'affermazione della necessità di un piano economico, non esiste contraddizione alcuna." (Atti dell'Assemblea Costituente, p.3631).

L'unico intervento a favore della concorrenza in sede di discussione generale sul Titolo III è quello dell'onorevole Guido Cortese, di parte liberale. Cortese propone un emendamento a quello che era stato presentato in aula come art.39, e che poi diverrà art.41, con questa formulazione: "La legge regola l'esercizio dell'attività economica al fine di difendere gli interessi e la libertà del consumatore".

Nell'intervento con cui illustra l'emendamento l'on.Cortese specifica che il suo significato era di "vigilare ed intervenire, prevenire e reprimere, attraverso una legislazione antiprotezionistica e antimonopolistica, affinché la vita economica, fondata sull'iniziativa privata, si svolga nel rispetto della legge della concorrenza e dei principi che sono propri all'economia di mercato."

"Noi diciamo - afferma Cortese - che non è già per coordinare in un piano le attività economiche, che lo Stato debba intervenire, ma per assicurare il benessere della collettività, e per difender soprattutto quel tale consumatore che io non vedo ricordato in questo Titolo dei rapporti economici, non vedo nominato in nessun articolo; eppure è lui il protagonista vero, perché tutti siamo consumatori, tutti i cittadini sono consumatori, e difendere i consumatori significa soprattutto difendere gli interessi delle categorie meno abbienti."

Questa posizione, nella quale riecheggiano orientamenti e temi tipici delle argomentazioni che si usano oggi a difesa del valore della concorrenza, era però in assoluta minoranza nell'Assemblea Costituente.

Nella seduta antimeridiana del 13 maggio 1947 viene posto in discussione un articolo (allora con il numero 37) che così recitava: "Ogni attività economica privata o pubblica deve tendere a provvedere i mezzi necessari ai bisogni individuali e al benessere collettivo. La legge determina le norme e i controlli necessari perché le attività economiche possano essere armonizzate e coordinate a fini sociali". Esisteva poi un altro articolo (denominato art.39) nel quale si parlava dell'iniziativa economica privata, e si affermava che è libera, ma anche che non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale.

Deputati di parte liberale chiedono la soppressione del primo articolo, ritenuto troppo vincolante per lo svolgimento dell'attività privata. Molti deputati di parte democratico cristiana sembrano sensibili a questo argomento. Perciò l'onorevole Costantino Mortati, deputato della Democrazia Cristiana, propone la fusione dei due articoli in uno solo che, nella sua proposta, recita: "L'iniziativa economica privata è libera. La legge pone le norme necessarie perché le attività economiche siano coordinate a fini sociali, non rechino danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, né contrastino altrimenti con il bene comune." (Atti dell'Assemblea Costituente, p.3931).

Durante il dibattito, i deputati della sinistra cercano di inserire in qualche modo un riferimento esplicito a "controlli" e "piani" dell'attività economica. Vi è una particolare resistenza nei confronti della parola "piani" che induce alcuni deputati della sinistra a sostituirla con "programmi". Luigi Einaudi commenterà ironicamente su questa parte del dibattito: "Io credo che fra programmi e piani nel dizionario dei sinonimi del Tommaseo non vi sia alcuna differenza: le due parole esprimono lo stesso concetto" (Atti dell'Assemblea Costituente, p.3938).

Si arriva così alla formulazione dell'attuale art.41: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica, privata e pubblica, possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

Prima di votare su questa formulazione dovevano però essere discussi due emendamenti aggiuntivi. Il primo emendamento era quello presentato dall'on. Cortese: "La legge regola l'esercizio dell'attività economica al fine di difendere gli interessi e la libertà del consumatore". Il secondo emendamento era stato presentato dall'onorevole Luigi Einaudi e così recitava: "La legge non è strumento di formazione di monopoli economici; ed ove questi esistano li sottopone a pubblico controllo a mezzo di amministrazione pubblica delegata o diretta".

Il senso di questo emendamento è illustrato nell'appassionato intervento di Einaudi: "Il male più profondo della società presente ... è invece l'esistenza dei monopoli.... Noi, in questa Costituzione, del monopolio non ne parliamo affatto.... Quando i monopoli esistono noi dobbiamo chiedere che siano soppressi o eliminati." (Atti dell'Assemblea Costituente, p.3939)

Purtroppo nel testo dell'emendamento, Einaudi non chiede che quando i monopoli esistono, essi siano soppressi o eliminati; chiede che vengano controllati. Ciò fornisce all'onorevole Meuccio Ruini, presidente della Commissione per la Costituente, l'occasione per intervenire contro l'emendamento, accusando in pratica Einaudi di "dirigismo". "Il suo atteggiamento contro il monopolio – osserva Ruini rivolto ad Einaudi – non presuppone l'ipotesi di una libera concorrenza che spontaneamente ed automaticamente divide ogni monopolio. ...Occorrono – prosegue Ruini – interventi dello Stato per ristabilire e mantenere la libera economia di mercato. ... L'emendamento sottopone a pubblico controllo i monopoli a mezzo di amministrazione pubblica delegata o diretta. Ed è qui che si dispiega la macchina antiliberista dei controlli. Controlli di squisita essenza interventista, con uffici, organi, burocrazia di vigilanza. Il nostro progetto di Costituzione consente già armi sufficienti contro il monopolio. Nell'articolo che ... ammette il coordinamento ed i controlli a fini sociali, vi è la facoltà di impedire la formazione dei monopoli."

Queste ultime parole di Ruini costituiscono una interpretazione dell'art. 41 che molti deputati non sarebbero stati disposti a sottoscrivere; lette oggi costituiscono una apertura interessante che riprenderò più avanti; ma allora furono una spinta alla bocciatura dell'emendamento Einaudi, che di fatto avviene. L'on. Cortese, per favorire Einaudi, ritirò il suo emendamento e così l'attuale art. 41 venne approvato senza emendamenti e senza ulteriori integrazioni.

Il mezzo privilegiato per attuare la da tutti invocata lotta contro i monopoli non viene individuato nel ripristino della concorrenza, ma,

dal successivo art. 43, nella possibilità di nazionalizzare i monopoli stessi.

Dall'economia mista al recupero della concorrenza.

L'assenza esplicita di un riferimento alla tutela della concorrenza nell'art.41 ha suscitato un dibattito sulla relazione tra la libertà di iniziativa economica privata, affermata in quell'articolo, e il principio di concorrenza, invece non affermato esplicitamente. L'art. 41 è stato accusato di eccessivo dirigismo. Natalino Irti (2001, pp. 93 e segg.) è, ad esempio, molto duro su questo punto: "L'art. 41 ... raccoglieva e consolidava esperienze del passato. ... La Carta costituzionale ignora l'economia di mercato...Il mercato non riceve né garanzie né tutele costituzionali.... L'art. 41 rimane isterilito nell'ambiguità ideologica...."

In effetti l'art. 41, come del resto tutto il Titolo III, appare come un compromesso tra le diverse forze ideologiche in campo, anche se alcuni deputati dell'Assemblea Costituente hanno comprensibilmente negato che fosse così. Le ideologie erano certamente diverse, ma il compromesso, almeno in questo campo, è stato facilitato da una sostanziale convergenza sulla sfiducia nei confronti delle possibilità del meccanismo di mercato di garantire l'efficienza nell'impiego delle risorse a livello dell'intera società.

Dobbiamo tener presente che ci si trovava in una fase storica nella quale, al di là della contrapposizione ideologica, ma forse proprio per l'esistenza di questa contrapposizione, era dominante, non solo in Italia, ma in tutta Europa, e da ben prima della seconda guerra mondiale, una visione dell'economia a cui corrispondeva una visione fortemente interventista dello Stato in economia alla quale la formulazione dell'art.41, specialmente se letto assieme agli altri articoli del Titolo III, si adattava molto bene.

Questa visione dell'economia come economia mista caratterizzata da una forte presenza programmatica dello Stato, oltre che da una sua presenza diretta nella gestione di parti non irrilevanti del sistema economico, costituì una visione egemonica non solo in Italia per un lungo periodo che è andato ben al di là di quello immediatamente successivo alla fine della seconda guerra mondiale, il periodo nel quale si è elaborata ed approvata la Costituzione. Dominò in Europa almeno fino alla fine degli anni settanta del secolo scorso, quando cominciò ad essere messa in discussione con l'andata al governo in Inghilterra di Margaret Thatcher.

Nel modello dell'economia mista la concorrenza veniva considerata come una condizione del tutto astratta e praticamente impossibile da realizzare, a causa delle troppo numerose e troppo stringenti condizioni richieste. La realtà del dispiegarsi delle libere forze del mercato produceva mercati con situazioni monopolistiche di vario tipo che rendevano necessario un intervento dello Stato nell'economia, fortemente regolativi e in molti casi sostitutivo della gestione privata delle imprese in condizioni non concorrenziali.

La teoria economica ammette naturalmente la necessità di un intervento regolativo dello Stato anche in presenza del prevalere di condizioni di concorrenza in due tipiche situazioni. La prima è la presenza di beni pubblici.

Un bene pubblico è un bene che, una volta prodotto, può essere utilizzato in modo non rivale e non esclusivo da più persone (Mankiw, 2004, pp.158-168). La non esclusività implica che una volta che il bene pubblico è stato prodotto, il fatto che una persona ne goda non esclude che altre persone ne possano godere. La non rivalità implica che quando una persona utilizza un bene pubblico, ciò non riduce la quantità del bene disponibile per essere utilizzato da altre persone. Entrambe queste caratteristiche implicano la non utilizzabilità del meccanismo di mercato per produrre una quantità efficiente del bene pubblico.

La ragione per la quale il mercato non è in grado di garantire la produzione di un ammontare socialmente efficiente di beni pubblici è che su questi beni non è possibile o è molto difficile stabilire un diritto di proprietà individuale; e stabilire diritti individuali di proprietà è la condizione indispensabile perché un bene possa venire scambiato in un mercato; infatti ciò che in ultima analisi si scambia in un mercato sono non tanto i beni, quanto i diritti di proprietà sui beni.

La non esclusività di un bene pubblico implica che se una persona manifesta la propria disponibilità a pagare per averne di più, le altre persone sono incentivate a non seguire questo comportamento perché sanno che potranno godere del bene pubblico, una volta prodotto, senza costo. La conseguenza di ciò è che non si manifesta sul mercato una domanda sufficiente del bene pubblico. La non rivalità invece implica che se una persona usa un bene pubblico, e un'altra persona lo vuole usare, non occorre produrne di più: quindi la non rivalità spinge a far sì che sul mercato si manifesti un'offerta insufficiente del bene pubblico.

Il risultato è che il mercato non è in grado di garantire che un adeguato ammontare di un bene pubblico venga domandato e prodotto. Quindi un intervento dello Stato per incentivare la produzione dei beni pubblici è necessario. Il mercato, come minimo, non basta. Ma nella visione dell'economia mista si è assistito ad una estensione della qualificazione di bene pubblico anche a beni che non sono intrinsecamente tali. Ad esempio, la qualità dell'ambiente è un bene pubblico, la difesa è un bene pubblico, il sistema giudiziario è un bene pubblico. Ma che dire dell'istruzione o della sanità o dei trasporti? Questi servizi hanno aspetti di bene pubblico (un diffusa istruzione di base beneficia tutti, e così un buon sistema sanitario), ma possono essere acquistati sul mercato. Il modello di economia mista che si è affermato in Europa all'interno del più generale modello di "welfare state" (Barr, 2004) ha automaticamente definito questi servizi come beni pubblici, ma più sulla base di un criterio di giustizia distributiva che di un criterio di efficienza sociale nell'impiego delle risorse. E' stato cioè usato un criterio non

appropriato per la definizione di bene pubblico, almeno sotto il profilo economico.

Inoltre l'esigenza di incentivare la produzione di beni pubblici si è tradotta, nella visione dell'economia mista, in una esigenza di gestire direttamente la produzione di tali beni. Insomma, il modello dell'economia mista ha fortemente limitato l'uso degli incentivi di mercato, escludendo ad esempio a priori meccanismi di concorrenza nell'offerta del servizio.

La seconda situazione tipica nella quale la teoria economica ammette la necessità di un intervento regolativo dello Stato anche in presenza del prevalere di condizioni di concorrenza è costituita dall'esistenza di un monopolio naturale, ossia di una condizione nella quale, a causa di elevati costi fissi, l'aumento della produzione da parte di una impresa comporta costi di produzione per unità di prodotto decrescenti, con il risultato di aumentare l'efficienza. In queste condizioni, spezzare la produzione in più imprese riduce l'efficienza perché aumenta il costo medio di produzione a causa dei costi fissi più elevati che ciascuna impresa si trova a dover coprire (Perloff, 2003, pp. 361-362).

In questo caso per impedire che il monopolista naturale applichi prezzi troppo elevati, si ammette un intervento regolativo dello Stato. Ma anche qui nel modello dell'economia mista l'ambito e la natura dell'intervento veniva molto esteso. A livello del monopolio naturale si affermava più un intervento gestionale pubblico sostitutivo, quindi un intervento diretto, piuttosto che un intervento regolativo indiretto, di controllo. Ma, soprattutto, l'intervento pubblico non veniva limitato solo nel caso di monopoli naturali; esso si doveva estendere anche ai casi in cui, pur essendo la concorrenza possibile, essa andava nei fatti limitata da considerazioni di natura strategica, quali ad esempio l'interesse nazionale o più genericamente pubblico definito in base ad una valutazione di tipo politico.

Perché questa estensione dell'intervento pubblico nell'economia nel modello di economia mista? Si possono citare molte ragioni, alcune delle quali non molto nobili, sulle quali peraltro la recente riflessione di natura economico-politica ha posto particolare attenzione: ad esempio l'uso della gestione pubblica come sostegno del potere politico, anche attraverso il consenso elettorale. Io credo però che vi sia una ragione più profonda, di natura quasi filosofica; e questa ragione sta, come ha messo ben in evidenza Hayek (Hayek, 1986, 2007), nella convinzione, tipica della visione della economia mista, che l'intervento dello Stato è per definizione sempre e comunque migliorativo rispetto all'iniziativa privata e ai cosiddetti fallimenti del mercato perché l'autorità pubblica è ritenuta per definizione in grado di individuare non solo gli obiettivi di bene comune, ma anche il modo migliore per perseguirli.

Il modello di economia mista è stato applicato nell'Europa continentale fino a quando la crisi dell'esperienza della pianificazione centralizzata, e del cosiddetto socialismo di mercato, non si è manifestata in modo indiscutibile, e fino a quando l'emergere

prepotente in vari paesi di una crisi della finanza pubblica, collegata all'estensione eccessiva dell'intervento pubblico nell'economia, anche per motivi di mediazione e consenso sociale, o più brutalmente elettorale, non ha obbligato i governi ad assumere provvedimenti adeguati che richiedevano una messa in discussione di un ruolo dell'intervento pubblico nell'economia diventato troppo invasivo.

Oggi io credo si possa affermare che il limite principale del modello dell'economia mista è stato quello di aver messo del tutto in secondo piano un'altra modalità con la quale l'intervento pubblico può manifestarsi in presenza di imperfezioni di mercato, e cioè come intervento che tende a stimolare i mercati perché funzionino meglio. In questa prospettiva, l'intervento pubblico cambia completamente natura: in presenza di forme di mercato non concorrenziali, esso si propone di garantire le condizioni per il massimo avvicinamento possibile alla concorrenza.

Oggi sembra quasi naturale prendere in considerazione una prospettiva di questo tipo, anche se questo cambiamento di ottica non è certo unanime. Ma si deve con onestà riconoscere che fino al momento in cui il modello dell'economia mista è entrato in crisi, nessuno, o ben pochi, sembravano rendersi conto dei limiti intrinseci di questo modello e della esistenza di una prospettiva diversa di visione dell'intervento pubblico, che invece che limitare valorizzasse la concorrenza.

E' stata l'entrata in crisi del modello dell'economia mista che ha a sua volta messo in crisi la fiducia nelle automatiche capacità correttive dell'intervento pubblico sostitutivo e ha aperto la via per ridare valore al mercato e alla concorrenza.

Molti ritengono che questo cambiamento di prospettiva sia avvenuto prima in Europa che in Italia, soprattutto nel corso degli anni ottanta del secolo passato, e abbia trovato un riconoscimento nel trattato di Maastricht del 1992 e nell'accordo sullo Spazio economico europeo dell'anno successivo (ad esempio Cassese, 2004). Certamente l'Europa ha avuto in questo campo, come in altri, un ruolo trainante nei confronti dell'Italia. Ma bisogna riconoscere che nell'Europa continentale il cambiamento è avvenuto con convinzione, intensità e tempi diversi nei vari paesi.

E nella prassi appare tutt'altro che semplice e scontata, anche in Europa, la rimozione di un modo di affrontare i problemi economici che è ancora tutto sommato molto ben radicato nell'impianto culturale della società, centrato sull'idea di un automatico intervento salvifico dello Stato. In Europa infatti il consenso per sostenere politiche per la concorrenza è ancora difficile da coagulare, e si deve riconoscere che la concorrenza ha ancora un consenso politico molto fragile.

Certo, la modificazione della sensibilità verso la concorrenza e il passaggio a più efficaci politiche per la concorrenza sono stati molto aiutati dall'ordinamento e dalle istituzioni europee. Il richiamo alla normativa contenuta nel Trattato della Comunità Europea ha aiutato

le singole nazioni ad accettare la tutela della concorrenza come un obiettivo sociale e ad introdurre legislazioni più orientate a questo obiettivo.

In Italia, quando, con qualche ritardo si è scoperto che le regole della concorrenza costituiscono una parte essenziale del mercato unico disegnato nel Trattato, ci si è richiamati esplicitamente alle regole dell'ordinamento comunitario in tema di concorrenza per definire l'ambito di applicazione e le modalità di interpretazione della legge 287/90 sulla tutela della concorrenza.

Tuttavia anche nell'Unione Europea continua a prevalere un eccessivo impulso ad una regolamentazione che a volte entra in conflitto con una visione che afferma la concorrenza come valore sociale.

La recente riscoperta, anche da parte della teoria economica, del ruolo determinante per la concorrenza della libera entrata nel mercato e della sua "contendibilità", in modo da garantire che chi si trova già in un mercato non possa impedire agli altri di entrare e di far meglio di lui, si trova solo in parte riflessa nell'art. 81 del Trattato della Comunità Europea, laddove si ammette la possibilità di accordi tra imprese se contribuiscono a promuovere il progresso tecnico o economico, ma non si lega in modo esplicito questa possibilità alla contendibilità del mercato.

Nella prassi poi i governi nazionali spesso cercano di prendersi una rivincita rispetto ai progressi che la Commissione Europea, specialmente a partire dal 1999 con il Commissario Mario Monti, ha fatto in tema di lotta ai cartelli (Alesina e Giavazzi, 2006).

L'evoluzione tecnologica ha di recente aumentato le possibilità della concorrenza mettendo in discussione l'integrazione verticale tra la rete di infrastrutture e le fasi di produzione e distribuzione dei beni e servizi prodotti che erano alla base di molti casi di monopolio naturale. Ciò ha molto ridotto lo spazio per interventi di gestione pubblica di monopoli naturali, limitandoli eventualmente alla gestione della rete infrastrutturale. , Ma si deve constatare che le opportunità aperte alla concorrenza nella fase della produzione e distribuzione dei servizi sono ancora troppo poco sfruttate non solo nel nostro paese, ma anche in altri paesi dell'Europa continentale.

L'introduzione della tutela della concorrenza nell'art.117, il riconoscimento dell'utilità sociale della concorrenza e un nuovo modo di usare l'art.41.

Anche in Italia alla fine siamo arrivati ad introdurre la tutela della concorrenza nella Costituzione. Ciò è avvenuto nel 2001 a seguito dalla modifica del Titolo V. Così nell'art. 117 leggiamo che "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ...e) tutela della concorrenza".

Si tratta di una formulazione alquanto laconica, collocata nel contesto del Titolo V, completamente staccata dal Titolo III, o comunque dalla

prima parte della Costituzione stessa nella quale, come si è già osservato, la concorrenza non viene mai nominata.

La formulazione sembra solo affermare una attribuzione di competenza legislativa solo allo Stato in tema di tutela della concorrenza, e come tale potrebbe sembrare del tutto neutra rispetto all'attribuzione di un valore alla concorrenza stessa.

Si è osservato (Libertini, 2005) che “l'attribuzione di un potere implica anche... la doverosità del relativo esercizio”: in altri termini se si afferma che lo Stato legifera con competenza esclusiva in tema di tutela della concorrenza, ciò vuol dire che la tutela della concorrenza è un obiettivo che è doveroso cercare di raggiungere.

Il fatto è che nella Costituzione non si trova un esplicito punto di riferimento al quale agganciarsi per sostenere che la Costituzione stessa attribuisce alla concorrenza un valore. Di questo non si può dubitare. Ma forse proprio l'art.41 potrebbe fornirci un punto di riferimento, certo non esplicito, piuttosto un riferimento implicito.

Perché dovrebbe essere doveroso esercitare da parte dello Stato il potere della tutela della concorrenza? Perché lo Stato dovrebbe promuovere la concorrenza? La risposta sta, a mio parere, nel riconoscimento che la concorrenza ha un valore sociale. Questo valore sociale si riflette essenzialmente nella capacità di migliorare nel lungo periodo il benessere dei consumatori, intesi non tanto come “classe”, quanto come singole persone. Questo non vuol dire solo ottenere, mediante la concorrenza, prezzi più vicini ai costi medi di produzione e quindi ridurre il profitto a costo opportunità dell'iniziativa innovativa dell'imprenditore: questo è solo il risultato finale. Quello che è importante è soprattutto il processo con cui si organizza un mercato concorrenziale, il che vuol dire realizzazione di condizioni di contendibilità, di trasparenza e chiarezza nei contratti, di riduzione al minimo delle asimmetrie di informazione nel gioco del mercato. La concorrenza, come notava Hayek, aiuta ad utilizzare una conoscenza dispersa tra una miriade di informazioni e stimola ad acquisire nuove conoscenze, quindi stimola lo sviluppo economico.

Vista sotto questo profilo la concorrenza appare chiaramente come un bene pubblico. E non è difficile rendersi conto che dei beni pubblici presenta anche tutti i problemi perché ne venga garantito un ammontare socialmente efficiente. Un esempio evidente di questi problemi è che tutti invocano la concorrenza per gli altri, ma cercano protezione dalla concorrenza per sé. Il ragionamento è lo stesso che determina comportamenti “free riding” per tutti i beni pubblici: se tutti si comportano secondo il modello concorrenziale, non sarà certo la protezione della particolare rendita di posizione del gruppo sociale a cui appartengo che distruggerà il sistema? Se peraltro è diffusa dovunque la protezione di rendite contro la concorrenza, perché solo io e il gruppo sociale del quale faccio parte dovremmo accettare di limitare le nostre rendite seguendo un comportamento concorrenziale?

Quindi, come per tutti i beni pubblici anche per la concorrenza l'intervento pubblico deve farsi carico di promuoverla e tutelarla. Garantire la concorrenza è dunque oggi una delle modalità con cui si persegue l'utilità sociale. L'importanza del valore sociale della concorrenza appare ancora più evidente se si osserva che esso è un valore strumentale all'affermazione di altri valori fondamentali, quali la necessità di contribuire al meglio alla vita della società, la responsabilità, la lealtà verso i contraenti, dei quali la Costituzione è nutrita.

Se si riconosce che la concorrenza è un bene pubblico ed ha un valore sociale della concorrenza, allora appare a me quasi naturale recuperare il messaggio fondamentale contenuto nell'art. 41 che la libera iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale. Nel caso specifico esso può essere interpretato affermando che la libera iniziativa economica non può svolgersi, tra l'altro, in contrasto con le condizioni di libera concorrenza.

Applicando la già citata lettura dell'art.41 fatta dal presidente della Commissione per la Costituente Ruini in risposta all'emendamento Einaudi, si potrebbe sostenere che garantire la concorrenza è una delle modalità per garantire che la libera iniziativa economica non si svolga in contrasto con l'utilità sociale. Sotto questo profilo, non appare allora priva di fondamento l'affermazione contenuta all'inizio della legge 10 ottobre 1990, n.287 sulla tutela della concorrenza, secondo al quale la legge stessa è emanata in attuazione dell'art.41 della Costituzione a tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica (per una opinione diversa si veda Irti, 2001, p.99).

Concorrenza è dunque un bene pubblico che contribuisce all'utilità sociale. La percezione dell'importanza di ciò non era certamente presente al tempo in cui fu approvata la Costituzione. Non c'era neppure per tutto il periodo in cui si è accettato come dominante il paradigma dell'economia mista con forte presenza pubblica dello Stato nell'economia. Ma oggi è possibile rileggere il messaggio fondamentale dell'art. 41 recuperando la tutela della concorrenza come uno degli aspetti in cui si manifesta l'utilità sociale.

Questo ci permette da un lato di portare un ulteriore elemento a sostegno della continuità nella validità del messaggio costituzionale. Ma dall'altro lato aiuta a identificare in che cosa consista il vero problema di fronte al quale ci si deve misurare quando si voglia riflettere sull'attualità di un articolo come il 41. Questo problema riguarda la capacità di comprendere e identificare le nuove modalità nelle quali si manifesta l'utilità sociale contro la quale non può svolgersi la libera iniziativa economica.

Torniamo allora al punto di partenza di questa riflessione. La Costituzione deve misurarsi con l'evoluzione storica che si manifesta anche nell'emergere di nuove caratteristiche e nuove modalità di definizione dell'utilità sociale. Sotto questo profilo, il punto importante riguarda il come l'utilità sociale viene riconosciuta e chi ha il compito di identificarla. E' chiaro che questo è compito del sistema politico e della legislazione. Ma è essenziale che questo

compito venga svolto in modo da riflettere una profonda e diffusa adesione nella cultura della società.

Perché l'invocazione della concorrenza come bene pubblico nel quale si manifesta una utilità sociale non rimanga un richiamo astratto occorre che la concorrenza venga prima di tutto diffusamente riconosciuta come tale (come bene pubblico nel quale si manifesta una utilità sociale) nella cultura della società. I valori dell'utilità sociale si affermeranno nei fatti solo se vengono incorporati come tali nella cultura di una società; questa è la condizione perché si riconosca la necessità che la tutela della concorrenza si traduca in leggi, regolamenti e istituzioni efficaci. Guardandoci attorno, credo che è probabilmente a questo livello che si colloca la sfida delicata e importante che nella società italiana deve ancora essere risolta.

(*) Relazione tenuta al Convegno “La Costituzione ieri e oggi”, organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei il 9-10 gennaio 2008 (in corso di stampa a cura dell'Accademia Nazionale dei Lincei)

Riferimenti bibliografici.

A.Alesina, F.Giavazzi, Goodbye Europa, Rizzoli, Milano, 2006

Assemblea Costituente, Atti, Camera dei Deputati, Roma.

N. Barr, The Economics of the Welfare State, Oxford University Press, Oxford, 2004.

S. Cassese, La nuova Costituzione economica, Laterza, Bari, 2004.

F.von Hayek, Legge, legislazione e libertà, Il Saggiatore, Milano, 1986

F. von Hayek, La società libera, Rubettino, Roma, 2007.

N.Irti, L'ordine giuridico del mercato, Laterza, Bari, 2001.

M.Libertini, La tutela della concorrenza nella Costituzione italiana, Rivista Italiana degli Economisti, Il Mulino, Bologna, Supplemento n.1/2005, pp. 105-118.

G.Mankiw, Principi di Economia, Zanichelli, Bologna, 2004.

J. Perloff, Microeconomia, Apogeo, Milano, 2003.