

18 marzo 2008

A 60 anni dalla Costituzione: il ristagno dell'economia e il diritto *

di Pierluigi Ciocca

1. Dall'avvento della Costituzione repubblicana il benessere materiale degli italiani si è più volte moltiplicato. Il reddito medio pro capite è prossimo ai livelli di Germania, Inghilterra, Francia. Il patrimonio delle famiglie è pari a quasi dieci volte il loro reddito disponibile, mentre in alcuni degli altri principali paesi supera appena le sette volte. Il 70 per cento degli italiani abita in una casa di proprietà. La speranza di vita, oltre gli 80 anni, è tra le più elevate al mondo. Il livello dell'istruzione è notevolmente salito. Lo stato sociale riconosce pensioni pari al 14 per cento del PIL, rispetto a una media europea dell'11 per cento. Si è trattato di uno straordinario progresso, anche se iniquamente distribuito fra gli strati sociali, tra il Nord e il Sud del Paese.

E tuttavia, ormai dall'*annus horribilis* 1992, l'economia italiana è stretta in quello che da tempo definisco un "problema di crescita". Una grave sindrome: non di domanda, risolvibile eccitando i consumi, ma di offerta, capacità produttiva, produttività. La produttività, motore della crescita, ha ristagnato. Ha ristagnato nella stessa manifattura. Nell'intera economia la "produttività totale" di lavoro e capitale è addirittura diminuita (dello 0,5 per cento l'anno) nel 2001-2005.

Il benessere conquistato nell'arco di decenni è seriamente a rischio. Il Paese ne sta acquisendo contezza. Pave un futuro di inflazione, tassazione, taglio dei redditi nominali, le tre forme che l'impoverimento può assumere. Reagirà. La risposta, tuttavia, dovrà essere sostenuta dalla politica economica e istituzionale.

2. Le cause? Negli ultimi quindici anni quattro fasci di forze si sono congiuntamente volti al negativo: concorrenza, diminuita; dinamismo d'impresa, scemato; finanza pubblica, squilibrata; infrastrutture, fisiche e giuridiche, inadeguate. Anche in passato questo stesso coacervo di forze (di mercato e statuali), in varia guisa combinate, aveva frenato ovvero, all'opposto, promosso il progresso economico dell'Italia: una penisola strutturalmente povera di risorse primarie – sotto il suolo, nulla, sopra il suolo, poco – e ricca solo di lavoro, dal bracciante all'operaio al piccolo imprenditore^[1].

Lo sviluppo è stato da questo coacervo di forze ostacolato in altre due fasi storiche, oltre che nel 1992-2008: l'età della Sinistra, di Crispi e successori, e il ventennio fascista. Cambiate di segno, queste stesse forze hanno invece espresso la crescita molto rapida dell'"età giolittiana" (1900-1913) e il

“miracolo” del 1950-70. In entrambi questi favorevoli periodi forti sollecitazioni concorrenziali, di varia fonte, stimolarono le imprese all'accrescimento dimensionale, all'efficienza, al progresso tecnico; l'accumulazione di capitale, privata e pubblica, trovò riscontro in una più rigorosa gestione delle risorse e delle finanze della P.A.; potenziate, le infrastrutture, materiali e immateriali, corrisposero all'avanzamento dell'economia. L'esatto contrario è avvenuto nelle tre fasi di ristagno prima richiamate.

La cornice giuridico-istituzionale è stata, nel bene e nel male, sempre importantissima per le sorti dell'economia italiana. Dagli studi econometrici e comparati emerge che la crescita di una economia di mercato dipende per circa un terzo dall'“esperienza giuridica”, nel senso di Capograssi e Orestano.

Quindi, vi è più d'un motivo per chiedersi – alla luce della storia economica italiana vicina e lontana – se la *cornice istituzionale* sia acconcia, a cominciare dalla sua dimensione *costituzionale*. Se sia, cioè, in grado di recare tutto il suo potenziale contributo al ritorno alla crescita della nostra economia. La verifica va incentrata sul suo rapporto con i quattro fasci di forze che si sono confermati cruciali per la *performance* dell'economia italiana.

Se la stessa *cornice costituzionale* risultasse in qualche aspetto inadeguata, le eventuali correzioni non potrebbero riguardare che la parte strettamente “italiana” della nostra costituzione economica. Nella vigenza dei Trattati europei la parte “comunitaria” della costituzione economica dei paesi membri è sottratta ai singoli Parlamenti. Anzi, la parte “europea” fissa limiti di compatibilità che le eventuali modificazioni nazionali sono tenute a rispettare.

3. Una verifica approfondita, a un tempo economica e giuridica, della validità attuale della Costituzione – verifica condotta a distanza di 60 anni *vis à vis* il “problema di crescita” che l'economia italiana vive – sfocerebbe probabilmente nei seguenti tre verdetti: a) conferma piena della fondatezza degli articoli 1, 4, da 35 a 40, 47; b) rilettura e integrazione dell'articolo 41, in particolare introducendo nella Carta costituzionale un concetto di concorrenza più ampio di quello che gli articoli 81.1 (ex 85) e 82 (ex 86) del Trattato hanno travasato nella legge italiana *antitrust* del 1990; c) riscrittura dell'articolo 81.

3.1 Lavoro e capitale

Gli *inputs* essenziali della crescita economica restano il lavoro e il risparmio, fonte del capitale. Quantità di lavoro e quantità di capitale, insieme, “spiegano” per circa la metà l'incremento di reddito espresso dall'economia italiana dall'Unità a oggi.

La Repubblica è “fondata sul lavoro”. La forza della formula dell'articolo 1 supera quella di altre costituzioni in Europa. E' accentuata dal “diritto al lavoro” affermato dall'articolo 4 e dalle tutele previste negli articoli 35-40. La cura speciale che la Costituzione italiana rivolge al lavoro ha una giustificazione economico-sociale semplice e precisa, che persiste. Essa è da ravvisare nello strutturale eccesso d'offerta di lavoro proprio di una penisola avara di risorse naturali e da sempre densamente popolata. Il recente, cospicuo flusso di manodopera immigrata aggiunge un ulteriore motivo alla esigenza di tutelare lavoratori e pensionati dai rischi a cui la larghezza d'offerta di lavoro li espone: sottoccupazione, dipendenza, povertà, per non dire dei rischi per la salute, per la stessa vita. I morti sul lavoro nella storia dell'Italia unita – 4-5 mila all'anno in media – superano i caduti nella prima grande guerra.

A differenza del passato, lavoro e risparmio sono oggi legati. Metà del flusso di risparmio nazionale proviene dalle famiglie, soprattutto di lavoratori. I lavoratori sono anch'essi *rentier*. Più di due terzi della ricchezza finanziaria delle famiglie fa capo a famiglie il cui capo-famiglia è un lavoratore dipendente, ovvero un pensionato ex lavoratore dipendente. E' vero che in una economia mondiale in cui nulla è più globale della finanza la mobilità internazionale del capitale può consentire l'investimento

anche a paesi che risparmiano poco, come da anni avviene per gli Stati Uniti. Ma una buona quota di risparmio nazionale proveniente dalle famiglie continua a rappresentare una più solida base per la crescita equilibrata dell'economia nel lungo periodo.

L'articolo 47 della Costituzione, il Testo unico bancario (TUB), il Testo unico della finanza (TUF), gli organismi di supervisione, la funzione di *lender of last resort* della Banca d'Italia (seppure dimidiata nella sua discrezionalità amministrativa) costituiscono una diga di protezione, da non intaccare, del risparmio degli italiani.

3.2 Mercato e utilità sociale

Il secondo comma dell'articolo 41 opportunamente vieta l'iniziativa economica privata in contrasto con la "utilità sociale". Questa, tuttavia, può essere meglio definita.

Di "utilità sociale" può darsi una accezione a un tempo più estesa e chiara se si fa riferimento ai contributi dell'analisi economica in materia dei cosiddetti "fallimenti del mercato". Da quando la Costituzione venne scritta questi contributi si sono consolidati sino a divenire un capitolo *standard* degli stessi libri di testo di microeconomia.

Oltre ai vuoti di concorrenza – di cui si dirà fra un attimo – i casi in cui, secondo questa linea di analisi economica, iniziativa privata, prezzi e mercati ledono l'interesse generale sono fondamentalmente due: carenze informative ed esternalità. Le informazioni che le imprese forniscono possono essere parziali, asimmetriche, false: il venditore di auto usate ne sa sempre una più del compratore. Le imprese possono non includere nel calcolo dei costi le diseconomie - i danni - che provocano a terzi: una fabbrica può inquinare il circondario.

In situazioni siffatte – e la casistica è vasta – i mercati esprimono prezzi che non riflettono i reali costi. Le risorse sono mal impiegate. L'utilità sociale è diminuita. Al fine di tutelarla, l'intervento dello Stato trova ampia giustificazione.

3.3 Concorrenza

Caratterizzanti, decisive, nella vicenda di ogni economia di mercato capitalistica sono l'intensità e le forme con cui la concorrenza e altre forze dagli effetti assimilabili hanno stimolato, disciplinato, guidato i produttori. E' dall'intensificarsi della "minaccia concorrenziale" – per dirla con Maffeo Pantaleoni – che soprattutto dipendono i miglioramenti della produttività e il contenimento di costi e prezzi, come pure l'impegno profuso dalle imprese per innovare prodotti e modalità di produzione. Al progresso tecnico, all'efficienza dinamica, si deve la crescita di lungo periodo dell'economia italiana per la metà non "spiegata" dalle maggiori quantità di lavoro e capitale impiegate nella produzione.

Il termine, e il concetto, di concorrenza non sono presenti nella Costituzione del 1948. La proposta di Einaudi volta a includerli venne respinta.

L'attenuarsi delle sollecitazioni concorrenziali sulle imprese è la prima causa del vuoto di progresso tecnico nell'economia italiana post-1992. Permanendo l'assenza di questi stimoli, l'economia continuerà a versare in una peculiare condizione: alti profitti, bassa produttività.

E' necessario andar oltre i riferimenti, pur utili, alla categoria "concorrenza" così come definita nel Trattato europeo. L'accezione del Trattato, e della legge italiana del 1990, è statica, e non anche dinamica, è micro e non anche macroeconomica.

L'azione antitrust si limita a contrastare tre fattispecie: concentrazione, intesa, abuso di posizione

dominante. La promozione della concorrenza deve certamente mirare ai minimi costi e ai minimi prezzi, per data struttura dell'economia. Ma deve soprattutto mirare alla rimozione degli ostacoli che frenano le innovazioni e la riallocazione dei fattori produttivi. La dimensione dinamica della concorrenza è nella spinta al livellamento dei tassi di profitto fra i produttori. Quindi, è nella spinta a far sì che le risorse, di capitale e di lavoro, siano rilasciate da produzioni, imprese, settori divenuti inefficienti, per indirizzarsi verso impieghi in prospettiva più redditizi.

L'impegno contro le vie facili al profitto deve inoltre estendersi alle determinanti macroeconomiche degli utili. Una spesa pubblica gestita con rigore, un tasso di cambio che non consenta illusori recuperi di competitività di prezzo, una progressione dei salari che non ecceda troppo ma nemmeno segua con ritardo quella della produttività possono esprimere incentivi potenti affinché le imprese perseguano il profitto attraverso l'efficienza e l'innovazione.

L'autorità antitrust deve agire secondo priorità. Deve soprattutto intervenire nei settori a più bassa concorrenza che offrono *inputs* strategici: quello che Piero Sraffa chiamava "prodotti base", i quali entrano direttamente o indirettamente in tutte le produzioni. L'autorità non deve demagogicamente aprire pratiche casualmente innescate dalle proteste settoriali di gruppi di consumatori interessati soli ai beni finali di consumo, anche superfluo. In una visione d'assieme, la promozione della concorrenza dovrebbe avere sempre presente il saldo netto delle diverse forze, micro e macroeconomiche, statiche e dinamiche, di mercato e non, che influiscono sulla competizione nell'intero sistema produttivo.

Occorre minare ogni forma di difesa del "vecchio" rispetto al "nuovo": monopoli, abusi di posizione dominante e intese, ma anche sussidi pubblici, collusioni fra capitale e lavoro, norme protettive, comportamenti opportunistici, da ultimo irresponsabilità.

Concorrenza, in effetti, è da ultimo assunzione diretta di responsabilità da parte dell'impresa. Il valore della concorrenza coincide con produttori che facciano conto in primo luogo su se stessi, escludano di percorrere scorciatoie al profitto, non vadano a "caccia di rendite" (Baumol), non cerchino di trasferire a terzi le eventuali perdite.

Scolpire questi concetti nella Costituzione, andando oltre la lettera del Trattato per meglio rispettarne lo spirito, sarebbe d'ausilio. Lo stesso primo comma dell'articolo 41 potrebbe recitare: "L'iniziativa economica privata è libera; chi la intraprende, ne è esclusivo responsabile; deve svolgersi in condizioni di concorrenza".

3.4 Finanza pubblica

Nella finanza pubblica vanno congiuntamente colti tre obiettivi: saldi di bilancio coerenti con i vincoli europei e con una discesa del debito pubblico che convinca i mercati finanziari a detenerlo e a sottoscriverlo; freno alla spesa primaria corrente e riduzione dell'imposizione, così da accrescere il risparmio nazionale, superare disincentivi agli investimenti privati, rimuovere distorsioni e costi; infine, potenziamento delle infrastrutture fisiche e delle reti.

Una finanza pubblica e una pubblica amministrazione risanate e riorientate all'efficienza contribuirebbero per almeno tre vie allo sviluppo dell'economia: più alta propensione dei privati a investire, maggior risparmio nazionale, minori oneri per imprese e cittadini.

Il raggiungimento degli obiettivi postula uno sforzo senza precedenti nel contenere la spesa, nel contrastare elusione ed evasione, nel privatizzare, meglio di quanto non si sia fatto sinora. La spesa primaria corrente va progressivamente ridotta, di 5-6 punti rispetto al prodotto. Per non intaccare i trasferimenti alle famiglie e la soddisfazione di irrinunciabili esigenze di sicurezza sociale (pensioni, sanità), la correzione delle uscite va concentrata sul "capitale circolante" delle amministrazioni

pubbliche (spese di funzionamento per consumi intermedi e monte salari, complessivamente pari al 16 per cento del PIL) e sulle poste residuali del loro bilancio (pari al 5 per cento del PIL, per metà costituite da improduttivi trasferimenti a imprese ed enti vari). Dall'impegno che la correzione richiede discende l'obbligo di interrogarsi, con grande attenzione ai conti, sulla coerenza fra l'urgente necessità di contenere la spesa pubblica e un decentramento regionale nell'immediato costoso e inopportuno.

Le economie che sono indispensabili non possono realizzarsi con la sola decretazione di restrizioni di spesa. Occorre ridurre il rapporto pubblico/privato nella fornitura dei servizi collettivi; rafforzare incentivi e controlli; accrescere la funzionalità delle amministrazioni; dematerializzare i servizi da esse resi ai cittadini; assicurare trasparenza, correttezza e risparmi nei rapporti di fornitura anche utilizzando strumenti quali l'*e-commerce* e il SIOPE, che consentano allo Stato monopsonista di dispiegare tutta la sua forza contrattuale.

Sul piano dei principi, né l'articolo 81 della Costituzione né gli stessi criteri di Maastricht corrispondono alla natura e alla stringenza del freno che il settore pubblico oppone in Italia al dinamismo dell'economia. Essi consentono qualsivoglia livello di spesa, anche inefficiente, purché finanziata da ultimo con tasse: una miscela esiziale per la crescita economica.

In una riscrittura dell'articolo 81, il principio di copertura andrebbe integrato con vincoli concernenti peso relativo, composizione e qualità della spesa, pressione tributaria, funzionalità della P.A.

4. Al disotto del livello costituzionale, nel quadro giuridico-amministrativo entro cui l'economia italiana opera occorrono soluzioni che valorizzino l'imprenditorialità, semplifichino gli adempimenti, amplino la gamma delle scelte organizzative per le aziende, ne favoriscano la dinamica. Urge pensare un nuovo ordinamento, per una economia di mercato con regole: conforme ai dettami comunitari, sì, ma capace di corrispondere alle esigenze specifiche del sistema economico italiano così da innalzarne il potenziale di crescita e la capacità competitiva.

Oltre a rendere, se non funzionale, decente il processo civile, vanno ricercate le coerenze e colte le complementarità fra le principali componenti del diritto privato dell'impresa, attualmente fra loro scoordinate: societario, fallimentare, della concorrenza.

Il presupposto da cui muovere, già evocato, è che la protezione dei risparmiatori, dei creditori, degli investitori è ormai primariamente affidata a leggi speciali – TUB, TUF e altre – e ad autorità chiamate a supervisionare emittenti, intermediari, mercati finanziari.

Ne consegue che nel diritto dell'impresa l'accento va spostato – più di quanto la recente riforma del diritto societario non abbia fatto – sull'autonomia della funzione imprenditoriale all'interno delle aziende, con modalità rispettose delle differenze qualitative fra i pochi grandi gruppi rimasti e i milioni di piccole unità da sempre presenti nell'economia italiana.

Ne consegue altresì che nelle procedure concorsuali l'accento va spostato – più di quanto la recente riforma del diritto fallimentare non abbia fatto – sull'allarme precoce che può utilmente scattare quando la redditività dell'impresa scema. Allorché compaiono perdite che preludono all'insolvenza l'impresa sta già dissipando risorse che, nell'interesse generale e al di là della protezione dei creditori, è opportuno orientare per tempo verso impieghi maggiormente produttivi. Quando si arriva all'insolvenza e al magistrato i creditori recuperano comunque poco e in tempi lunghissimi.

La sollecitazione, la pressione, sull'impresa affinché investa in modo diverso le risorse che gestisce dovrà provenire dal mercato. Inoltre, solo il mercato può indicare all'impresa la direzione del nuovo investimento. Il mercato, tuttavia, dovrà essere reso più concorrenziale attraverso una riforma della legge del 1990 in materia di concorrenza lungo le linee che abbiamo in precedenza indicato.

[1] P. Ciocca, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)*, Bollati Boringhieri, Torino, 2007.

* Relazione al Convegno di questa Rivista svoltosi ad Ascoli Piceno il 14-15 marzo 2008, pubblicata in versione definitiva in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.