

Intervento pubblico, controlli ed economia globale

di Quirino Lorelli

Alcuni eventi di cronaca, accaduti negli ultimi mesi in Europa, hanno fatto emergere la necessità di una rivalutazione della nozione di controllo, in un'epoca storica nella quale la teoria del *laissez faire*, inopinatamente applicata anche all'attività amministrativa, a distanza di oltre un secolo dal suo abbandono nell'economia, l'affermazione indimostrata della necessaria prevalenza del principio di efficienza su ogni diverso principio nell'azione pubblica e quella della capacità autoregolativa dei mercati, hanno catapultato il governo dell'economia in un sorta di *Terra di Mezzo*, in cui l'interesse generale non trova più alcuna valida tutela.

I due eventi ai quali ci riferiamo sono il c.d. caso Parmalat e l'inabissamento, ai primi del 2004, di un vettore aereo appartenente ad una compagnia *low cost*: essi presentano un comune denominatore rappresentato dalla carenza, dal malfunzionamento dei controlli sull'esercizio di attività economiche nell'interesse generale e dalla inefficienza dei soggetti, pubblici e privati, chiamati a svolgerli.

In ambedue le fattispecie sono stati coinvolti diritti e beni costituzionalmente garantiti e, più precisamente, la tutela del risparmio (caso Parmalat) – elemento fondante dei sistemi economici occidentali – il diritto alla sicurezza della circolazione ed, infine, la libertà di iniziativa economica privata (in ambedue le fattispecie).

Si tratta di affermare (o negare) la necessità di limiti nell'interesse generale all'iniziativa economica privata e, soprattutto, alle forme nelle quali questa si attua, elemento che attiene alla nozione di democrazia, intesa nell'accezione estensiva di governo e regolazione dei fenomeni sociali, economici, giuridici nell'interesse della generalità, su cui, peraltro, si fonda lo Stato di diritto.

1) Il caso Parmalat.

Il caso Parmalat, sorto in Italia nel dicembre del 2003¹, appare caratterizzarsi non solo per la possibilità per un'impresa di raccogliere risparmio pubblico, attraverso il sistema bancario, al di fuori di ogni verifica sulla effettiva solidità e sulla situazione patrimoniale della società, ma anche per la sistematica violazione della legislazione (civilistica, societaria e penale) a tutela del principio di veridicità delle scritture contabili e delle comunicazioni sociali. L'impresa avrebbe sistematicamente eluso la normativa fiscale interna ed avrebbe utilizzato, per garantire il pareggio di bilancio, inesistenti crediti vantati da società controllate, ma operanti nei c.d. paradisi fiscali, quindi non soggette alle norme societarie e fiscali italiane e nemmeno a quelle comunitarie, delle quali, cioè, era incontrollabile la veridicità e la stessa esistenza.

¹ Parmalat è il più grande gruppo agroalimentare italiano, i cui interessi sono diversificati in disparati settori (turismo, calcio, finanza). Nel dicembre 2003 è stata accertata l'impossibilità per il gruppo di onorare un ingente prestito obbligazionario, collocato su diversi mercati finanziari; da ciò è scaturita un'indagine penale (ancora in corso) dalla quale è risultata una grossa esposizione debitoria del gruppo, sempre occultata nel corso degli anni, anche ricorrendo a falsi certificati di credito e di deposito, regolarmente iscritti in bilancio.

2) *Cadono gli aerei.*

Nel gennaio del 2004 l'opinione pubblica europea è stata fortemente scossa dalla caduta, in Egitto, di un vettore aereo turistico appartenente ad una piccola società, la cui flotta di navigazione era composta da quattro unità, che, praticamente senza sosta, trasportavano passeggeri dall'Europa ad alcune località turistiche del Mar Rosso. I vettori viaggiavano, presumibilmente da diversi anni, senza che fossero previste (e verificate) soste tecniche necessarie per operare la manutenzione minima ai fini della sicurezza del mezzo e riuscivano, in una sola giornata, a ricoprire anche tre-quattro volte distanze di diverse miglia. All'indomani del nefasto incidente le autorità elvetiche di vigilanza sulla sicurezza aerea hanno comunicato che diversi vettori e compagnie, tra cui quella proprietaria dell'aeromobile precipitato, erano stati debitamente segnalati alle corrispondenti autorità europee a causa delle condizioni di insicurezza in cui operavano e che, quindi, l'incidente era addebitabile ad una carenza di controlli sui vettori aerei nei vari scali.

Il primo elemento che accomuna questi episodi è che gli apparati pubblici, che avrebbero dovuto vigilare sull'esercizio di attività economiche nell'interesse generale, non hanno adempiuto alla loro fondamentale funzione; nel contempo, è emersa una vistosa carenza di strumenti di garanzia di beni e libertà fondamentali dell'individuo.

Sotto il profilo dell'interesse generale, insufficienti ed inadeguati sono stati gli strumenti (pubblici) approntati a salvaguardia di beni fondamentali, a fronte della previsione costituzionale italiana per la quale l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Ma più in generale potrebbe dirsi che quegli accadimenti hanno dimostrato, se ve ne fosse ancora bisogno, la sostanziale inadeguatezza dell'attuale assetto dei poteri pubblici a garantire il bene comune, a tutelare quell'assetto di beni e diritti, patrimonio della collettività, su cui si fonda l'essenza stessa di ogni democrazia.

L'insufficienza degli attuali strumenti di garanzia dell'interesse pubblico deriva da una crisi del concetto di potere pubblico o, meglio, dalla sua intervenuta subalternità rispetto all'esercizio delle attività economiche. Questa subalternità postula il principio per il quale l'esercizio di attività economiche non deve subire condizionamenti esterni, includendo in questi anche ogni forma di garanzia dell'interesse generale, seppur quella più blanda.

La questione non è nuova eppure è centrale nell'attuale momento storico, caratterizzato da una espansione delle imprese a livello planetario e dalla formazione di nuovi ed ampi mercati in zone geografiche sinora precluse, nonché dall'affacciarsi sul mercato globale di nuove ed agguerrite economie (le c.d. potenze economiche emergenti).

Tuttavia non si tratta di contrapporre una categoria che si presume recessiva – quella dell'interesse generale e della tutela dei diritti fondamentali – ad una in fase di espansione, cioè quella della necessaria mondializzazione dell'impresa e di espansione del mercato, ma di comprendere come le due categorie possano coerentemente coesistere, come, in altri termini, sia possibile garantire da parte del potere pubblico sia che l'esercizio di attività economiche private non leda i diritti fondamentali dei consociati, affermati nelle carte costituzionali, sia che siano salvaguardati beni e valori che costituiscono le basi per il

funzionamento di ogni mercato, come la tutela del risparmio od un sistema di servizi efficienti, sia, infine, che le imprese possano concorrere nel mercato globale.

Nei momenti in cui la mancata tutela dell'interesse generale finisce con il divenire causa di inefficienza del mercato e foriera di distorsioni dello stesso, minandone la credibilità e le capacità di sviluppo, diviene indispensabile mantener fermo un punto cardinale che non può che essere la salvaguardia e la tutela dell'interesse pubblico, dell'interesse della generalità dei consociati, venendo meno il quale vengono meno le basi della democrazia e quelle dello Stato come organizzazione garante del civile vivere.

Il misuratore della funzionalità delle politiche economiche di uno Stato è rappresentato invece dalla competitività del sistema economico sui mercati internazionali, dal livello di vita della popolazione, dal prodotto interno lordo; il misuratore dell'efficienza delle politiche pubbliche nei confronti dell'amministrazione, in termini di evoluzione e progresso della società, è rappresentato dal livello di attuazione dei diritti, da quello di soddisfazione e di fiducia della collettività nei confronti del sistema politico ed economico

Può dirsi che le politiche di governo di alcune grandi democrazie occidentali che hanno drasticamente abbassato il livello dei controlli pubblici, quando non lo hanno del tutto soppresso, hanno condotto a significativi miglioramenti di questi indicatori?

Ed, in ultima analisi, può sostenersi, ragionevolmente, che la soppressione di controlli rigorosi nell'interesse generale sull'economia, sui mercati, sullo stesso funzionamento degli apparati burocratici pubblici, sia funzionale ad un innalzamento del tasso di crescita del sistema economico e produttivo?

Consideriamo gli eventi dai quali siamo partiti.

Nel caso Parmalat è emersa la totale mancanza di trasparenza nella gestione di un'impresa da parte dei vertici aziendali e la altrettanto totale incapacità sia per i soggetti deputati alla tutela degli interessi pubblici (gli organi di controllo esterni ed i soggetti che avrebbero dovuto esercitare il potere di vigilanza) che per quelli di tutela degli interessi del mercato, dei risparmiatori, degli azionisti (gli organi ed i sistemi di controllo interni), di garantire che l'esercizio di un'attività economica avvenisse a discapito degli uni e degli altri.

Ma anche nel diverso caso della tragedia dell'aereo inabissatosi con il suo carico di incolpevoli turisti, sono emersi gli stessi problemi: per un verso la mancanza totale dei controlli di sicurezza sul servizio di trasporto offerto, dall'altro, la possibilità concessa a talune imprese di esercitare attività economiche anche in condizioni di potenziale, ma probabile, danno all'incolumità delle persone. Anche in questo caso l'insufficienza non tanto delle norme a tutela di beni e valori costituzionali, ma dei sistemi e degli apparati (pubblici) che dovrebbero garantirne il rispetto, è stata palese.

Da un lato è stato consentito un abbattimento al minimo dei controlli di sicurezza, con la eliminazione anche di soste tecniche, necessarie al riposo del personale di bordo: in termini giuridici sono state eliminati alcuni condizionamenti pubblici all'esercizio della libertà di impresa.

D'altro lato anche i pochi meccanismi di controllo che avrebbero dovuto essere esercitati nell'interesse dell'incolumità pubblica, sono stati omessi o comunque non hanno condotto ad un risultato tangibile (quello di garantire voli in condizioni di sicurezza).

L'insufficienza degli strumenti di tutela dell'interesse generale rispetto all'esercizio indiscriminato di un'attività imprenditoriale nei due esempi sopra menzionati, dimostra, se ancora ve ne fosse bisogno, che l'interesse dei risparmiatori, dei consumatori ed, in ultima analisi, della collettività e del mercato, non può essere lasciato all'etica od alla morale dell'impresa, cioè degli uomini che ne rappresentano i vertici.

Insufficiente si rivela, in queste come in altre occasioni², il sistema di contrappesi interni all'impresa – il collegio sindacale, i revisori dei conti, i controlli interni di sicurezza e di qualità, l'equilibrio di poteri tra gli organi societari – o a forme di governo privatistiche dei mercati (le associazioni di imprese e di imprenditori), fosse altro perché tali forme non sono veri contrappesi al potere unilaterale dell'imprenditore, ma finiscono con il dipendere funzionalmente da esso, quando, addirittura, non sono dalla sua volontà dipendenti. Laddove, poi, l'impresa sia caratterizzata da una pluralità di proprietari – gli azionisti – questi appaiono destinati a pesare poco o nulla nel gioco delle maggioranze assembleari dalle quali dipende la nomina degli organi di governo dell'impresa (i consigli di amministrazione) e di quelli di garanzia (il collegio sindacale): tale fenomeno è palese nelle grandi società quotate in borsa, in cui gli azionisti sono migliaia ed il possesso del capitale sociale è suddiviso in frazioni millesimali.

Le questioni portano, inevitabilmente, ad un interrogativo maggiore: può dirsi che la filosofia delle "free hands" dell'impresa da un lato e dell'amministrazione dall'altro, cioè la eliminazione di rigorosi controlli pubblici sull'estrinsecazione della libertà di impresa e di iniziativa economica (pubblica e privata) e sulle attività di gestione delle risorse pubbliche abbia condotto ad un miglioramento della società civile, ad un maggiore sviluppo dei mercati o che abbia contribuito alla realizzazione del fine ultimo delle economie di mercato, cioè lo sviluppo delle collettività e del benessere dei popoli?

Coloro che rispondono affermando che senza condizionamenti pubblici il mercato si realizza al meglio e garantisce una maggiore redistribuzione delle ricchezze, confondono i termini della questione in quanto lo sviluppo dell'impresa ed il miglioramento delle condizioni economico-sociali delle società industrializzate non dipendono dalla riduzione dei condizionamenti, ma da fattori prettamente economici, da dinamiche di espansione dei mercati, che nulla hanno a che vedere con la riduzione o la soppressione dell'intervento pubblico a tutela dell'interesse generale.

Sotto un versante parallelo, si rivelano fallimentari i tentativi di eliminare ogni condizionamento nell'interesse generale alle attività economiche e di governo dell'amministrazione pubblica, atteso che l'unico risultato tangibile, come insegnano tutte le esperienze sudamericane ed asiatiche, è l'aumento della corruzione, dell'inefficienza, dello sperpero di risorse pubbliche dilapidate per favorire posizioni di consolidamento del potere politico di pochi oligarchi.

D'altronde efficaci condizionamenti pubblici, anche nella (blanda) forma del controllo legato all'adozione di misure di tipo correttivo, esistono e sono garantiti nelle grandi

² Potrebbe citarsi, in Italia, il caso Cirio, negli USA il caso Enron, senza voler giungere agli estremi dell'Argentina e del Venezuela, dove il fallimento delle politiche pubbliche di deregulation totale dell'economia e dell'amministrazione, ha trascinato il Paese in uno stato di crisi, di conflitto e di povertà diffusa che dura da diversi anni.

economie occidentali, come negli Stati Uniti, in Giappone, in Germania, in Australia – solo per citare alcuni esempi di grandi economie moderne - mentre tendono ad essere dismessi e visti come insopportabili pesi presso sistemi economici meno solidi, fondati o su un'espansione quasi esclusivamente interna del mercato, ovvero su un capitalismo senza regole, esercitato a danno delle libertà fondamentali, come accade in alcuni Stati "emergenti" dell'Asia³.

Vi è una visione duplice del mercato globalizzato che separa in due i sistemi capitalistici moderni, cui coincidono diverse politiche di governo dell'economia: da una lato una più arretrata e perdente secondo la quale l'eliminazione totale di condizionamenti pubblici, garantirebbe alle imprese la possibilità di conquistare nuovi spazi, anche sui mercati internazionali.

Si tratta degli Stati caratterizzati da una ridotta rete di protezione sociale, da una scarsa tutela delle forme di lavoro, da tassi di scolarizzazione bassi ovvero da una scolarizzazione *sui generis*⁴, dalla possibilità di sottoretribuzione del capitale umano, da condizioni di lavoro precarie e dannose per la salute, da forme di flessibilità nel mercato del lavoro estreme, dalla assenza di controlli pubblici sull'esercizio dell'attività di impresa, da una inefficiente o corrotta amministrazione pubblica, da una normativa che, complessivamente, non presenta forme significative e valide di tutela dell'interesse pubblico né nei riguardi delle attività economiche, né delle attività poste in essere dall'amministrazione.

Quasi sempre questi sistemi sono caratterizzati da scarsa attenzione per le dinamiche di sviluppo della conoscenza, da uno scarso peso della ricerca e del sapere scientifico e tecnologico, da produzioni industriali di tipo ripetitivo e non basate sull'innovazione, da una forza lavoro di basso livello culturale ed innovativo, se non addirittura arruolata in condizioni di totale sfruttamento. Questi Stati e le loro economie possono presentare discreti od elevati tassi di crescita del PIL, dovuti all'incremento dei profitti delle imprese che vi hanno sede, ma i sistemi vengono a creare una forma di concorrenza sleale sui mercati globali, che finisce con il danneggiare le economie sane e trainanti.

Sul versante opposto si collocano gli Stati (e le economie) più avanzate, in primo luogo quella statunitense, europea (al cui interno vanno segnalate diverse eccezioni deteriori) e giapponese, con tassi di incremento della ricchezza lorda interna più contenuti, ma con un livello di vita delle popolazioni infinitamente superiore, con servizi pubblici e privati meglio organizzati ed efficienti, con sistemi di ricerca e di innovazione progrediti e comunque in grado di realizzare scoperte nei settori più disparati, forme di tutela del lavoro e dei lavoratori improntate al rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, salari che rendono possibile condizioni di vita adeguate o comunque sufficienti allo sviluppo della personalità. All'interno di questo secondo gruppo vi sono enormi differenziazioni e gradazioni, ma un

³ Le due situazioni, diverse sotto il profilo economico e politico, hanno un elemento comune: l'assenza di una rete di controlli su come la libertà di impresa viene attuata e su come le amministrazioni utilizzano le risorse pubbliche che dovrebbero essere destinate al miglioramento del livello dei servizi. Poco importa se regole formali siano previste dal sistema legislativo, poiché la mancanza della effettività dei sistemi di verifica nell'interesse generale, ha un effetto equivalente alla assenza di regole.

⁴ in quanto unicamente funzionalizzata allo svolgimento di un'attività lavorative e non al progresso culturale e spirituale dell'individuo

elemento comune rimane: la presenza di una rete di verifiche pubbliche, di condizionamenti pubblici all'esercizio dell'attività d'impresa.

Ambedue questi gruppi si muovono in uno stesso contesto di affermazione del mercato, ma diversa ne è la filosofia di fondo.

Nel primo caso la filosofia è quella di massimizzazione del profitto dell'impresa a scapito dei diritti generali e delle stesse condizioni di vita delle popolazioni, dunque in una logica primitiva e pre-keynesiana, la quale, come dimostrano gli studi economici degli ultimi cinquant'anni, finisce con il deprimere il mercato e fallisce nell'intento di redistribuzione della ricchezza.

Nel secondo caso il mercato è inteso come strumento di miglioramento delle condizioni di vita complessive e quindi di massimizzazione dei profitti delle imprese e di contestuale e necessario innalzamento del tenore di vita delle popolazioni, secondo una moderna logica di redistribuzione della ricchezza.

L'elemento discriminante tra le due impostazioni pare essere proprio l'intervento pubblico nell'economia, inesistente o ridotto al minimo nelle economie del primo gruppo, costante ed efficiente negli Stati più moderni. Anche senza voler ricordare che, ancor oggi, l'art.15 della Costituzione tedesca del 1949, prevede espressamente la socializzazione di attività produttive⁵, dimostrando, così, una visione di necessario governo pubblico dell'economia, un ulteriore esempio di importanza dell'intervento pubblico può essere rinvenuto nell'art.13 della Costituzione del Giappone del 1946, secondo cui *"(1) All of the people shall be respected as individuals. (2) Their right to live, liberty, and the pursuit of happiness shall, to the extent that it does not interfere with the public welfare, be the supreme consideration in legislation and in other governmental affairs"*. Inoltre ben 24 articoli - l'intero Chapter V - della Costituzione australiana del 1990 sono dedicati alla definizione di forme di controllo dei commerci interni ed esterni ed alla affermazione dell'interesse pubblico dello Stato.

Quanto poi al sistema statunitense, seppure la Costituzione del 1789 non preveda disposizioni analoghe a quelle (solo esemplificativamente) suindicate od agli artt.41 e seguenti della Costituzione italiana del 1948, l'intervento del potere legislativo e di quello esecutivo a limitazione dell'esercizio della libertà d'impresa e nell'interesse dello Stato, anche in relazione ad investimenti da compiersi all'estero, è fortissimo: basti pensare alla legislazione successiva ai fatti dell'11 settembre 2001, od a quella sulla ricostruzione dell'Iraq⁶, dopo il conflitto del 2003 od, in situazioni, "ordinarie" a quella successiva allo scandalo della società Enron.

In conclusione, si può continuare a sostenere che tutti gli Stati moderni non possono rinunciare ad interventi pubblici, anche *light*, ma muniti della clausole di effettività ed

⁵ *"Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden"*

⁶ cfr. A Bill, in the House of Representatives, April, 10, 2003 ed il contestuale Bill, in the Senate of the United States, recanti, rispettivamente, "To require payments to State and local governments for infrastructure and social services needs in the same amount of relief and reconstruction funds provided to Iraq" e "To require public disclosure of noncompetitive contracting for the reconstruction of the infrastructure of Iraq, and for other purposes".

incisività. L'intervento pubblico, amministrativo, legislativo, di controllo, giurisdizionale deve mantenere la possibilità di incidere subito e rapidamente in maniera correttiva, attraverso il sistema sanzionatorio, quello repressivo o quello, più mite, del controllo e della verifica preventiva sulle distorsioni dell'esercizio di attività economiche, così come sul potere di utilizzo delle risorse pubbliche.

Ciò di cui invece non si vede né il bisogno, né l'utilità sono forme di intervento pubblico improntate alla *moral suasion*, quasi flebili e lontani suoni d'arpa, nella fucina della mondializzazione dei mercati.