

“*Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*” - Resoconto presentazione del libro

di Paolo Sestini

Roma, 8 aprile 2008

Martedì 8 aprile 2008, presso la Biblioteca del CNEL, si è tenuta la presentazione del libro “*Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*” edito da Il Mulino: sono intervenuti il Presidente del CNEL Prof. Antonio Marzano, l’On. Giuliano Amato, il Prof. Sabino Cassese, il Prof. Giuseppe Tesauro e l’Autore del libro, il Prof. Marco D’Alberti.

Apriti i lavori il Presidente del CNEL, il Prof. Antonio Marzano, che da il benvenuto ai partecipanti.

Nell’introdurre il libro del Prof. D’Alberti, il Presidente del CNEL afferma che è uno splendido lavoro perché tratta di una bella “*galoppata*” attraverso vari secoli di sperimentazione dei sistemi di regolamentazione pubblica dell’economia ma, diversamente dai volumi che analizzano problematiche che si sviluppano in periodi molto lunghi, è una trattazione sintetica ed esauriente.

Il tema affrontato nel libro è tra quelli più attuali e dibattuti oggi, essendo le opinioni sull’esigenza di deregolamentazione dell’economia e della società molto diverse ed essendo difficile farsi un’idea se sia cresciuta o meno la regolazione pubblica dell’economia perché ci si basa sulla qualità di quest’ultima, difficilmente misurabile.

Il relatore rileva che la regolazione è sicuramente cambiata nel tempo e non è più quella basata su autorizzazioni, concessioni, permessi, dazi, in quanto l’obiettivo della concorrenza è attualmente tra i prioritari.

Il Prof. Marzano sottolinea inoltre la necessità di regolamentazioni uniformi nei vari Paesi e nelle varie aree del mondo in nome della globalizzazione. Ci sono alcuni Paesi, infatti, in cui una regolamentazione più lasca, più lenta, più permissiva, determina uno spostamento di capitali verso queste aree e ciò può ingenerare crisi finanziarie che si propagano al resto del sistema. In alcuni settori dell’economia, pertanto, c’è un’esigenza di regolamentazione a causa del problema del rischio mentre in altri, soprattutto rispetto all’economia reale d’imprese che producono beni e servizi, emerge la necessità di una minore regolazione, la cui presenza eccessiva produce un grave danno concorrenziale. Per il Prof. Marzano, quindi, è difficile capire se il grado di regolamentazione sia effettivamente diminuito o aumentato, in quanto la qualità di quest’ultima è cambiata nel tempo ed è difficilmente misurabile.

A conclusione del suo intervento, il relatore si pone il quesito se anche le leggi tributarie e fiscali rientrano nella tematica della regolamentazione dell’economia o facciano parte di un comparto distinto. A questo proposito, egli afferma che tali norme sono un metodo di regolazione e, dunque, in questo caso, la misura della regolamentazione è possibile calcolando la pressione fiscale. Facendo riferimento a tabelle che mettono a confronto alcuni Paesi, il Prof. Marzano mette in evidenza come queste nazioni, salvo l’eccezione di alcuni dati, presentano nel corso degli anni una pressione fiscale in continuo aumento: per esempio, nella media di quindici Paesi UE nel 1955 la pressione fiscale era del 26%, mentre attualmente è del 39%; per l’OCSE era il 24% mentre adesso è del 36%. Dal secondo dopoguerra ad oggi si registra un aumento generalizzato della pressione fiscale salvo poche eccezioni che si riferiscono, soprattutto, al Regno Unito ed agli Stati Uniti.

Il Prof. Marzano conclude affermando che se le leggi tributarie e fiscali fanno parte del potere pubblico di regolazione dell'economia, in questo caso non c'è più il problema della misurazione della regolazione, che diventa pertanto quantificabile.

Il secondo relatore, l'On. Giuliano Amato, esordisce dicendo che il libro del Prof. D'Alberti è breve ma allo stesso tempo completo ed apprezza la capacità di sintesi dell'Autore che nella sua "galoppata" attraverso i secoli scrive un testo rivolto non solo ad un pubblico di specialisti riuscendo a dare il senso di una vicenda storica in maniera rapida ed esauriente, anche se ci sono pagine che corrispondono a libri interi.

L'On. Amato si sofferma, in particolare, sugli anni più recenti, perché ritenuti i più interessanti nonché quelli che seguono la fase in cui la crisi fiscale dello Stato portò alla nascita, per ragioni diverse in Paesi diversi, di un fenomeno comune che alcuni hanno ispirato allo Stato minimo, altri hanno ispirato comunque ad una deregolazione.

Ciò, secondo il relatore, porta all'interrogativo, che si è posto anche il Prof. Marzano, su cosa sia successo negli anni che seguono le ultime due decadi del XX secolo e se il fenomeno al quale abbiamo assistito sia stato effettivamente di deregolazione o sia stato in parte diverso. La risposta è che non c'è dubbio che il fenomeno sia stato assai differente da come lo potrebbe dipingere chi lo vede e continua a vederlo in un'ottica di quantità di regolazione, come non c'è dubbio che ci siano stati eccessi di regolazione tuttavia, l'aspettativa che il mondo stia migliorando via via che si riducono quantitativamente le regolazioni, non corrisponde a ciò che sta accadendo.

In realtà l'On. Amato legge quegli anni, per quanto riguarda i nostri ordinamenti, in una chiave profondamente diversa e che affonda nel passato rispetto all'esplosione dell'antiregolazione, parzialmente illustrata dallo stesso relatore in un pezzo apparso in un volume di *Francis Snyder* sull'europeizzazione del diritto nei nostri Paesi.

In quel saggio, infatti, l'On. Amato fa un esame storico del ruolo giocato dall'interesse pubblico nei confronti delle attività private, con un percorso ancora più rapido attraverso i secoli focalizzando l'attenzione sull'*unbundling* degli interessi pubblici. Con questo termine si riferisce all'opera meritoria del giudice amministrativo nel XIX secolo, in primo luogo in Francia e, poi, anche in Italia, che è quella di una progressiva imposizione allo Stato regolatore, uno Stato amministrazione in quel contesto storico, di una ragione sempre più pertinente e congrua dell'intervento limitativo della regolazione.

Si origina da ciò il progressivo passaggio, dall'autolegittimazione di qualunque intervento pubblico, all'instaurazione di una *rule of law* che impone davanti al giudice amministrativo di dimostrare le ragioni specifiche e non generiche di un intervento regolatorio. Ogni intervento dell'amministrazione deve avere, quindi, uno specifico interesse pubblico che lo giustifica: da questo sistema, nel nostro tempo è derivato il principio di legalità e anche quello di tipicità degli atti amministrativi.

Questo fenomeno di progressiva specificazione e specializzazione degli interessi si allarga a ventaglio ed investe nel XX secolo anche la legislazione, con alcuni cenni che arrivano nelle Costituzioni quasi casualmente, senza particolari sviluppi per la motivazione della legge.

In particolare, negli Stati Uniti si viene sempre più affermando la tradizione di indicare i motivi tra le premesse della legge e l'intento del Congresso americano diventa un fattore determinante nell'interpretazione, ben più di quanto lo sia quello del Parlamento in Italia. Questa tradizione riemerge negli anni della deregolazione attraverso la *Regulatory Impact Assessment (RIA)* che è preventiva e non in forma di sindacato.

L'On. Amato, inoltre, si chiede se questa progressiva specificazione degli interessi, anziché essere la diffusione di un principio espressivo di Stati minimi, non sia invece la naturale esplicazione proprio della *rule of law* tipica delle democrazie liberali, basata sul principio di libertà del cittadino

dal quale si desume che, per poter limitare le attività di un singolo individuo, si devono fornire concrete ragioni che giustificano tale restrizione.

Questa è un'impostazione che l'On. Amato ha imparato proprio attraverso l'Antitrust, in quanto chi come lui se ne è occupato, ha vissuto una vicenda di deregolazione in cui si è avuta un'applicazione generalizzata della *rule of reason* rispetto alle valutazioni basate sulle "per se violations".

Attraverso le valutazioni basate sulle "per se violations", si poteva esaminare un'intesa restrittiva o un comportamento unilaterale di un'impresa o un contratto, con riferimento a determinate caratteristiche e non c'era bisogno di dimostrare quale fosse il danno specifico arrecato ai concorrenti o ai consumatori o a entrambi, ma bastava che un determinato contratto o comportamento corrispondesse ad una tipologia definita di pratica commerciale scorretta. Con il passare degli anni l'area delle "per se violations" si è ristretta sempre di più fin quasi a sparire ed oggi si è costretti ad usare *test*, spesso non facili da utilizzare, per dimostrare concretamente i danni provocati da un comportamento anticoncorrenziale; in altre parole, si è passati da un approccio legale ad un *effect based approach*.

È sempre lo stesso fenomeno, che in realtà è coevo a quello della generalizzazione della *RIA* ed ha le medesime caratteristiche: la *rule of law*, in sistemi nei quali cresce la sensibilità dei diritti e delle libertà dei cittadini, riduce tutti gli spazi di presunzione e costringe ad una dimostrazione concreta dell'effettivo danno che un comportamento di taluno ha provocato ad interessi collettivi. Secondo l'On. Amato, pertanto, non è che stia venendo meno l'attenzione all'interesse collettivo ma si avverte la necessità che ognuno, nell'esercizio delle proprie attività, sia subordinato a finalità pubbliche superiori che devono essere concretamente dimostrate e non più presuntivamente acquisite; in tal senso c'è stato il passaggio ad un *effect based approach* che possiamo utilizzare come chiave generale di lettura.

L'On. Amato, inoltre, incentra il suo intervento su un secondo aspetto relativo al fenomeno delle attività che, come già accennato dal Prof. Marzano, hanno debordato al di fuori dai confini delle regole adottabili da chi ha giurisdizione a fare regole. Il relatore si riferisce in particolare al *miss match* che si è creato tra globalità di attività e sottodimensionamento rispetto a questa globalità delle giurisdizioni che adottano o fanno valere regole.

Il problema è vedere come questo *miss match* venga eliminato e colmato evitando di "imbriacarsi" con la *lex mercatoria* attraverso la quale i privati cercano di regolare con un proprio diritto internazionale privato i contratti tra parti, altrimenti sottoposti ad ordinamenti giuridici diversi, per i quali non esiste un denominatore comune. La *lex mercatoria* ha una serie di ovvie disfunzioni, perché coloro che concorrono a farla sono esclusivamente gli avvocati delle grandi società mentre gli effetti che questa produce si riflettono anche su altri soggetti dell'ordinamento. Questo è un gigantesco fenomeno di potere abusivo dovuto alla carenza di un potere legittimato che copra il terreno che spetta al denominatore comune, ma non c'è da scagliarsi contro la *lex mercatoria* che agisce dove non è arrivata la *global governance*. La diffusione della citata *lex mercatoria* è invero un paradosso se pensiamo, per esempio, alla caduta di regole settoriali all'interno degli ordinamenti domestici e alla caduta di tutta una serie di regolazioni, e porta inevitabilmente all'assunzione della regolamentazione Antitrust come disciplina principe essendo la più generale e di conseguenza la meno settoriale.

Il fenomeno parallelo che accade a livello sovranazionale è che al posto dell'Antitrust c'è la *lex mercatoria*, circostanza che imporrebbe tutta una serie di modifiche che sono assolutamente necessarie e per le quali bisognerebbe affrontare il tema senza preoccuparsi di rompere dei "sacri tabù", in quanto ormai la *governance* del mondo è affidata ad organismi assolutamente decrepiti, i cui statuti sono privi di senso. L'*International Monetary Fund (I.M.F.)*, per esempio, secondo l'On. Amato, è un istituto del quale andrebbe rivista l'organizzazione in quanto le leve interne a questo organismo multinazionale sono controllate tuttora dagli Stati Uniti d'America, circostanza giustificata in passato dal fatto che tale Paese era il principale creditore del mondo, mentre oggi

quello stesso Paese è il principale debitore del mondo e le nazioni verso le quali è debitore non sono adeguatamente rappresentate all'interno della *I.M.F.*

Per quanto riguarda la finanza l'On. Amato sostiene che c'è una carenza di *global governance* e anche di *governance* nazionale e aggiunge che questo è un tema trattato con una sacralità che non merita. Nel mondo finanziario, in questi ultimi due anni, sono state fatte delle operazioni che stanno tra il folle e il criminale che se fossero state fatte da imprenditori industriali li avrebbero già portati nelle rispettive "*patrie galere*" ma, siccome c'è di mezzo la stabilità finanziaria, nessuno le chiama con il loro nome e si tratta tutto questo "*in punta di penna*", lasciando che siano i governatori delle banche centrali ad occuparsene nel loro "*latino*".

A questo proposito, il relatore consiglia di leggere una decisione della Corte Suprema degli Stati Uniti relativa al caso *Credit Suisse First Boston v. Billing* del 2007 che interessa in particolare le banche di investimento. Nella fattispecie i risparmiatori accusano 16 dei maggiori investitori istituzionali americani di avere concluso un cartello anticoncorrenziale per manipolare, negli anni Novanta i prezzi sul mercato secondario di circa 900 titoli tecnologici dei quali trattavano le *Initial Public Offerings (IPO)*.

Le attività finanziarie sono attività economiche che si svolgono sulla base di motivazioni nobili, ignobili, positive, negative e, anche se ovviamente c'è un problema di stabilità finanziaria, nulla impedisce di regolarle imponendo loro gli stessi *standards* che si impongono alle attività industriali. L'attività industriale, infatti, è tuttora assoggettata a regole in ragione delle quali determinati comportamenti provocano giudizi penali, mentre invece per quanto riguarda la finanza c'è il ricatto della garanzia di stabilità e le banche centrali, che sono garanti della stabilità dei prezzi, "*pompano*" liquidità nel sistema finanziario per dare ossigeno ad "*operazioni criminali*" alimentando così l'inflazione che è l'opposto della stabilità.

Il terzo relatore, il Prof. Sabino Cassese, prende la parola sottolineando come l'autore del libro sia riuscito in un'impresa difficilissima, quasi impossibile, cioè quella di coniugare un breve manuale di diritto pubblico dell'economia con un bel saggio sullo stato attuale dei rapporti tra economia e i poteri pubblici; ma questo non è altro che il primo dei molti pregi di questo libro.

Il secondo pregio si sostanzia nel fatto che l'analisi sulla prospettiva dell'azione dei poteri pubblici è svolta tenendo conto dell'Italia, ma anche degli Stati Uniti e poi del Regno Unito, della Francia, della Germania anche con incursioni altrove in Australia, in Canada e così via.

Il terzo pregio è quello che l'Autore si sofferma nella descrizione delle norme ma anche della loro attuazione e l'ultimo, ma particolarmente importante per il lettore, è che il libro del Prof. D'Alberti "*prende per mano chi legge*". Il testo è denso, ma è scritto in maniera chiara, alterna profili descrittivi con dei profili problematici, l'Autore enuncia sempre il tema prima di trattarlo e poi, consapevole del fatto che il lettore qualche volta si annoia, riprende il tema, riassume e conclude; insomma è scritto da una persona "*che vuole bene ai suoi lettori*".

Il libro è articolato in tre parti di diversa dimensione. La prima parte è di carattere storico ed è veramente una "*cavalcata*" perchè in poche pagine si passa dall'antichità ai giorni nostri, con un motivo conduttore che è quello della continuità della regolazione nella diversità dei modi in cui è applicata, che può essere riassunto nel modo seguente: "*non credete alla storia che vi raccontano che è esistita una volta una mitica età nella quale lo Stato si è astenuto, lo Stato puramente liberale*". La regolazione, sostiene il Prof. Cassese, c'è sempre stata sono solo cambiati i modi con i quali è applicata, è questo il messaggio che ci arriva dall'Autore in questa parte del libro.

La seconda parte, che riguarda la situazione attuale, è più densa, più ricca, più sviluppata. Il Prof. D'Alberti mette in luce il fatto che si moltiplicano i soggetti regolatori in quanto accanto allo Stato ci sono le autorità indipendenti, i *networks* internazionali e le procedure di regolazione diventano



sempre più complesse, attive, con partecipazione degli interessati. Gli interventi cambiano, perché una volta vi erano più controlli sui prezzi mentre oggi vi sono più misure dirette a verificare la qualità dei prodotti, le prestazioni dei servizi e principalmente, questo è il vero messaggio del libro, la disciplina della concorrenza diventa parametro della regolazione economica.

Nella terza parte, intitolata il “*Il senso delle trasformazioni*”, l’Autore spiega come vecchi e nuovi strumenti coesistano tra di loro: da un lato le vecchie pianificazioni, i controlli del tipo *command and control*, la proprietà pubblica, le regolazioni governative; dall’altro, invece si riduce la discrezionalità pubblica, il primato viene acquisito dalla concorrenza rispetto alla regolazione e, infine, lo stesso diritto pubblico dell’economia, una volta tutto nazionale e statale, diventa globale.

L’essenza di questa parte del libro può essere riassunta nella parola “*continuità*”, nel senso che le istituzioni si sovrappongono in tanti strati, tra di loro connessi e le nuove politiche si aggiungono ma non soppiantano quelle precedenti.

Il Prof. Cassese continua il suo intervento esponendo i due apporti principali del libro del Prof. D’Alberti ovvero aver sottolineato che non c’è una regressività della disciplina dell’economia ed aver rimarcato il ruolo dominante che sta acquistando la disciplina della concorrenza.

Sul primo punto l’Autore afferma di non farsi incantare dalle liberalizzazioni, dalle deregolazioni, dalle privatizzazioni e, quindi, da quella che complessivamente si può chiamare la riduzione della sfera pubblica.

Sull’altro aspetto, quello che riguarda il ruolo dominante della disciplina della concorrenza, sostiene che quest’ultima, per il suo carattere orizzontale, finisca per interferire con quasi tutte le altre discipline di carattere settoriale e si spinga fino a sottometerle e quindi ad agire come una regola di secondo grado, come una meta-regola rispetto alle altre.

Il libro, secondo il Prof. Cassese, è un’apologia del mercato concorrenziale, o meglio della disciplina del mercato concorrenziale sia nella sua dimensione nazionale sia in quella sovranazionale. L’Autore, infatti, rimarca il fatto che la forza della disciplina della concorrenza sta nel suo non essere finalizzata alla tutela di un solo interesse pubblico ma nell’essere a garanzia complessiva del mercato e di tutti i suoi protagonisti con la sua diffusione planetaria ai livelli nazionali e poi in tendenza anche a livello globale.

Ciò rappresenta una risposta scientificamente fondata alle miopi posizioni neo-nazionalistiche che stanno affiorando nel dibattito italiano contemporaneo di chi lamenta la diffusione del mercato, l’abbattimento delle barriere nazionali, in virtù di gretti interessi nazionali. Chi sostiene queste posizioni contro il “*mercato*” ignora il fatto che grazie all’abbattimento di alcune barriere commerciali sono migliorate le condizioni di vita di milioni di persone. Grazie all’ingresso della Cina e dell’India nei mercati internazionali, infatti, si sono aperti dei vantaggi per le imprese italiane che vendono i loro prodotti in quei Paesi e quindi anche per tanti lavoratori italiani.

Recenti studi economici, peraltro, dimostrano che anche fatti che appaiono remoti, per esempio la riduzione della mortalità infantile oppure la diminuzione del numero delle guerre e dei morti per violenze o per genocidio, con l’unica eccezione della diffusione del terrorismo internazionale, hanno una relazione diretta con la globalizzazione.

Il Prof. Cassese fa notare però che l’Autore non si limita solo ad osservare che l’apertura delle barriere commerciali e la contemporanea diffusione della disciplina della concorrenza producono rivolgimenti fondamentali e dei benefici, nota anche un’asimmetria. Il Prof. D’Alberti, infatti, afferma che nella Comunità Europea, l’interesse, la tutela del mercato e la disciplina della concorrenza sono bilanciati grazie al riconoscimento di alcuni imperativi pubblici e sociali, mentre invece c’è una sproporzione di fondo nella disciplina non comunitaria, quella globale, perché in

quest'ambito gli interessi delle grandi imprese, rispondenti alla logica mercantile, prevalgono sui valori non economici.

Questa conclusione, secondo il Prof. Cassese, può essere contraddetta da diversi elementi di cui ne menziona tre.

Il primo elemento fa riferimento al fatto che accanto alla disciplina del commercio vi sono tanti altri regimi regolatori che agiscono dall'esterno e si contrappongono agli interessi e alla diffusione della disciplina del commercio mondiale: un esempio è dato dalle norme ambientali, che riconoscono degli interessi collettivi, per esempio il diritto di partecipare a certi procedimenti, e questo finisce per compensare l'attività e la disciplina del commercio e quindi quella logica mercantile.

E', d'altronde, difficile vedere questo elemento perché la frammentazione dei regimi regolatori non consente di focalizzare le interazioni che producono un temperamento tra interessi delle multinazionali da un lato e interessi collettivi di altro tipo dall'altro.

Il secondo elemento è quello costituito dai casi in cui si stabiliscono proprio dei rapporti diretti, cioè quelli che nel linguaggio tecnico sono chiamati *trade and environment*, *trade and human rights*, così da ingenerare un temperamento tra i vari interessi: un Paese, per fare un esempio concreto, può stabilire una forte limitazione all'importazione di beni e di prodotti provenienti da un altro Paese se riesce a dimostrare che quei beni sono pericolosi per la sicurezza alimentare; in questo caso la sicurezza alimentare prevale sull'interesse mercantile del commercio.

Il terzo elemento è quello che fa riferimento all'intreccio tra interessi nazionali spesso stretti e interessi globali: per esempio le città di New York e di Los Angeles si sono date delle norme contro lo sfruttamento dei lavoratori nelle imprese in base alle quali possono essere disposti dei limiti alla vendita di beni prodotti in Paesi dove gli ordinamenti consentono di sfruttare i lavoratori in vario modo (dando salari più bassi di quelli normalmente prefissati, secondo i cosiddetti *standards* che sono stabiliti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro). In questo caso, si alleano un stretto interesse corporativo dei commercianti di New York e di Los Angeles, i quali naturalmente non vogliono che dei prodotti nazionali siano sopravanzati da prodotti di altri Paesi, con la tutela di un grosso interesse pubblico collettivo non mercantile che è quello costituito dalla salvaguardia dei diritti dei lavoratori dipendenti nei confronti dei loro imprenditori.

Il Prof. Cassese, inoltre, invita a riflettere sul fatto che negli ultimi anni le istituzioni hanno acquisito un posto predominante tra le determinanti dello sviluppo economico.

La *rule of law*, cioè il rispetto dei principi dello stato di diritto, è considerata addirittura una precondizione dello sviluppo e c'è chi ha notato come i Paesi sviluppati abbiano tutti delle istituzioni funzionanti. Sono state "rispolverate" tutte le teorie degli anni Settanta del "*Law and Development*", una delle più grandi correnti del pensiero giuridico economico americano, e la Banca Mondiale, in tale direzione, ha sviluppato un progetto intitolato *Worldwide Governance Indicators Project (WGI)* attraverso il quale monitorare il funzionamento delle istituzioni di tutti i Paesi del mondo assegnando dei punteggi a quest'ultime. Come conseguenza di tutto questo, si stanno moltiplicando programmi di assistenza non più solo economica ma anche giuridica e istituzionale, svolti da grandi organizzazioni economiche come la Banca Mondiale, a favore di molti Paesi non per migliorare la qualità delle loro imprese ma per incrementare la qualità dei loro Stati e delle loro istituzioni nazionali, consapevoli del fatto che la bontà delle istituzioni conta per lo sviluppo economico.

Per il Prof. Cassese, quindi, mentre gli economisti prendono finalmente in seria considerazione la qualità delle istituzioni, è importante che i giuristi, a loro volta, incentrino la loro attenzione sia sull'economia sia sul ruolo che nell'economia svolgono i poteri pubblici; questo, secondo il Prof. Cassese è un altro dei meriti del libro del Prof. D'Alberti.

Il quarto relatore, il Prof. Giuseppe Tesauro, esordisce complimentandosi con il Prof. D'Alberti per l'ottimo lavoro da lui svolto nella stesura del libro, che fornisce una serie di spunti di riflessione con varie sfaccettature, ognuna delle quali è uno stimolo a sé stante.

Il relatore comincia con l'affrontare la tematica della globalizzazione definendola come un fatto non recente, che non nasce da un contesto istituzionale ma dalle imprese che ad un certo punto del loro sviluppo cominciano a guardare oltre i confini nazionali, sviluppando delle strategie ultranazionali. La globalizzazione ha il suo massimo sviluppo negli anni Cinquanta e Sessanta ed è salutata da alcuni con favore, da altri con preoccupazione.

In particolare, negli anni Sessanta, le imprese tendono ad agire sostanzialmente in un contesto unitario, nel quale sono libere di avere tutte *"le fantasie possibili"* quanto al loro sviluppo. In questo periodo le imprese vogliono dei clienti uguali, con degli stessi gusti, in modo da non variare troppo la produzione e degli interlocutori e, in particolare dei regolatori e delle regole, quanto più possibile uniformi. Il problema è che le strategie multinazionali delle imprese si sono sviluppate a vista d'occhio e hanno avuto più o meno successo ma non si è realizzata l'unitarietà delle regole e soprattutto degli interlocutori e, quindi, questo fenomeno ha determinato uno scollamento tra le regole giuridiche e il regolatore professionista, quello tradizionale, che è il legislatore.

Questa problematica, secondo il Prof. Tesauro, ha radici antiche, rappresentata dalla coniugazione tra le regole del *"fai da te"*, degli usi commerciali o *lex mercatoria* e i poteri pubblici, in quanto mentre da una parte si fanno le regole *"confezionate"* per perseguire gli interessi delle grandi imprese multinazionali, in antichità erano i piccoli mercanti del mediterraneo, ben seguiti dai grandi giuristi internazionali, dall'altra ci deve essere e c'è sempre stato il contrappeso di un potere pubblico che a volte si è un pò distaccato e ha fatto un passo indietro, mentre altre volte ha fatto dei passi avanti.

La dimensione comunitaria è una piccola globalizzazione in cui abbiamo assistito nel tempo a vari tentativi di uniformare, armonizzare, ravvicinare o, semplicemente, di coordinare e arrivare al mutuo riconoscimento, che poi è esattamente il contrario dell'armonizzazione. Nell'ambito comunitario vediamo ancora meglio il coniugarsi di interessi *"mercantili"* e interessi più nobili.

La regolazione comunitaria, ha subito un'evoluzione che ha segnato il passaggio da una regolazione settoriale, che strumentalmente poneva l'accento sul mercato, ad una che parallelamente si preoccupasse di dare dignità ad una serie di valori, diritti ed interessi dei singoli cittadini anche nascosti, perché sconosciuti al Trattato dell'Unione Europea inteso come documento, ma che invece riaffiorano nella prassi prima della Commissione Europea e poi della Corte di Giustizia Europea.

Per dare maggiore dignità alla persona c'è stato uno scostamento chiaro del cuore del sistema dalle merci ai servizi, cioè alle persone. Oggi la regolazione comunitaria è tutta spostata sull'individuo, ma non quello che ha la qualità di imprenditore o di operaio, ma la persona in quanto tale, ciò segna il passaggio dalla regolazione dell'economia in funzione del mercato ad una regolazione anche dell'economia di quello stesso mercato ma tenendo conto di altri interessi che con quest'ultimo di solito non hanno niente a che fare. La spinta verso tale bilanciamento di interessi, orientamento ricavabile dalle decisioni della Commissione e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, è stata colta puntualmente dall'Autore che ha messo in luce la positività del fenomeno, cioè dare pari dignità a dei valori che di solito la regolazione di un mercato tiene in posizione secondaria.

Il Prof. Tesauro, inoltre, sostiene che quanto affermato dal Prof. D'Alberti *"questo fenomeno (il bilanciamento di interessi) c'è nel sistema comunitario complessivamente considerato non c'è al di fuori del cerchio comunitario"* corrisponda sostanzialmente al vero. Sotto un ulteriore profilo però da ragione anche al Prof. Cassese quando asserisce che è necessario leggere in trasparenza queste

tematiche in quanto ogni fenomeno negativo ha degli antidoti negli stati nazionali, nonostante si sia verificato uno slittamento del potere di regolazione verso la Comunità Europea.

Per esempio, anche attraverso la nascita delle autorità indipendenti c'è stata una tendenza dello Stato a volersi distaccare dai problemi legati alla regolazione dell'economia, in particolare nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni; fenomeno visto con favore anche dalla Comunità Europea.

In definitiva il controllo comunitario però è semplicemente un controllo statale accentrato a Bruxelles e quindi, di fatto, il potere regolatorio non ha cambiato la sua natura e, per lo meno nei settori nevralgici dell'economia di un Paese, rimane ancora saldamente nelle mani del potere istituzionale e se non è quello nazionale è al massimo quello europeo.

Il Prof. Tesauro, a proposito del potere regolatorio delle autorità indipendenti, mette in guardia dalla tentazione di concepire il controllo sull'assetto concorrenziale del mercato attraverso un approccio che porti ad una forma di regolazione surrettizia del mercato. Le autorità indipendenti, infatti, possono garantire il primato della concorrenza sulla regolazione solo se non si occupano di regolazione e soprattutto se non producono surrettiziamente delle regole invece di garantire il controllo e l'applicazione delle stesse.

La progressiva affermazione delle decisioni con impegni, cioè il patteggiamento dell'impresa davanti alle Autorità antitrust, trasforma però un'attività che deve il suo primato all'essere un'attività di aggiudicazione sulla base di norme, in un'attività di negoziato più o meno libero, non trasparente, necessariamente discrezionale, che è probabilmente non legittimato né legittimabile in base alle norme che lo prevedono.

Il Prof. Tesauro, a conclusione del suo intervento, fa una considerazione sul mercato comune, che è uno dei tre poli di attenzione del libro del Prof. Marco D'Alberti. Il mercato comune non è solamente un ambito nel quale si fanno affari e quindi il mercato nel senso antico della parola, ma è il luogo in cui si coltivano interessi, si perseguono obiettivi, che riguardano tutti i bisogni della società democratica, dalle garanzie del lavoro, alle garanzie sulle pari opportunità, sui giovani, sui meno fortunati.

Questo bilanciamento tra interessi che non riguardano solo il mercato ma anche la persona in quanto tale, con lo "zainetto" di diritti e interessi che fanno della posizione giuridica soggettiva una posizione da tutelare a tutti i livelli, è un fenomeno che ha interessato soprattutto la Corte di Giustizia. In particolare, il giudice comunitario per far salire il tasso di dignità della persona ha strumentalizzato l'individuo nella sua posizione giuridica soggettiva, valorizzandone tutti i bisogni, gli interessi, i valori di cui è portatore.

Il Prof. Tesauro sostiene che dietro il problema della concorrenza c'è sempre e comunque il consumatore, anche se quella poca letteratura degli anni Cinquanta e Sessanta che aveva colto questo aspetto è stata regolarmente bocciata ai concorsi universitari perché allora non era possibile che il protagonista del mercato fosse il consumatore; è stato necessario attendere la Cassazione nel XXI secolo per avere finalmente scritto in una sentenza che anche il singolo consumatore è protagonista del mercato.

Tutto questo è la conseguenza della sinergia con altri ordinamenti e della globalizzazione a livello comunitario che se non ci ha fornito regole uniche, ci ha dato almeno un contesto e soprattutto, forse, un interlocutore comune e di questo possiamo anche essere soddisfatti.

A coronamento degli interventi dei relatori prende la parola l'Autore del libro il Prof. Marco D'Alberti che esordisce ringraziando tutti i partecipanti e i relatori per i loro giudizi positivi sull'opera da lui presentata.



Riprendendo l'intervento dell'On. Amato sulla relazione fra regolazione e concorrenza, alla luce della decisione della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America sul caso *Credit Suisse*, il Prof. D'Alberti sottolinea come il paradosso da lui sollevato sia degno di riflessione. Gli americani, infatti, che sono gli inventori dell'Antitrust e dello *Scherman Act*, arrivano a dire tramite la voce della loro Corte suprema che laddove ci sono regolamentazioni di dettaglio molto precise, pervasive, con autorità apposite, vedi i mercati finanziari nel caso *Credit Suisse*, queste finiscono per prevalere sulla concorrenza e per servire da strumento di esenzione dell'illecito anticoncorrenziale. Probabilmente agli Stati Uniti d'America servirebbe molto l'ex articolo 4 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea ovvero, più modestamente, potrebbe servire quella norma che sta nel *Financial Services and Markets Act* britannico che regola, appunto, i mercati finanziari sottoponendo l'Autorità specifica di regolamentazione, la *Financial Services Authority*, al vaglio dell'Autorità antitrust.

In altre parole il *rule making* e la regolazione dell'autorità di settore sono poste sotto il controllo costante dell'Autorità antitrust come a dire che la concorrenza deve prevalere sulla regolamentazione anche quando questa è molto specifica e tecnicizzata.

Sia il Prof. Cassese che il Prof. Tesauro hanno sottolineato gli equilibri che intercorrono, nel diritto comunitario, fra libertà economica e valori sociali e i possibili nuovi equilibri che stanno nella regolamentazione internazionale e, in particolare, il primo ha evidenziato l'interazione di tutte le legislazioni di settore e i contrappesi a proposito di commercio e ambiente, commercio e diritti umani.

La piccola prospettiva che c'è nelle pagine del libro su quel punto è incentrata sul fatto che nell'applicazione giurisprudenziale della normativa sul commercio mondiale siamo arrivati ancora a un punto insoddisfacente, per cui non c'è quell'equilibrio che il Prof. Tesauro ricordava essere proprio della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Il Prof. D'Alberti, a conclusione del suo intervento, aggiunge due considerazioni che spiegano un pò "le molle" che sono state alla base del suo lavoro. Meno di due anni fa in un convegno all'Accademia dei Lincei, dedicato alle Scienze umane in Italia, si giunse alla conclusione che le scienze sociali nell'ambito delle scienze umane sono ripiegate su se stesse, sono molto isolate le une rispetto alle altre, l'economia rispetto alla demografia, il diritto rispetto alla sociologia, alla politologia e questo paradossalmente avviene in un momento in cui le scienze sociali hanno dinanzi a se un oggetto che per definizione chiederebbe il dialogo, vale a dire la globalizzazione che ha problemi sociali, economici, demografici, politici, antropologici.

Il libro cerca di dare un piccolo contributo a costruire un ponte per il dialogo, questo spiega l'utilizzo di un linguaggio non strettamente indirizzato agli addetti ai lavori giuridici e le ridotte dimensioni; rappresenta, inoltre, un tentativo di cominciare un lento progressivo cammino dalle analisi fenomenologiche descrittive a riflessioni più profonde proprio sugli equilibri e sui disequilibri, sulle diseguaglianze della globalizzazione.

In queste due strade, quella del dialogo tra le diverse discipline sociali e quella dell'approfondimento problematico degli equilibri e disequilibri della globalizzazione, il Prof. D'Alberti afferma di essere veramente debitore verso l'On. Amato, il Prof. Cassese e il Prof. Tesauro in quanto su queste tematiche lo hanno guidato veramente negli snodi più delicati del lavoro.