

**Sabino Cassese**

## **Stato ed economia: le linee di una evoluzione <sup>1</sup>**

### **Introduzione**

Due parti, la prima dedicata al lungo periodo (gli ultimi due secoli), la seconda al breve periodo (gli ultimi due anni). L'evoluzione non si comprende se non si accosta l'analisi in scala grande con la microanalisi, i grandi eventi del passato con i rivolgimenti dei nostri giorni.

Una avvertenza, prima di procedere: gli assetti statali relativi all'economia sono ordinati secondo i criteri dell'"institutional layering", ovvero costruzione su più strati dei poteri pubblici, non sempre interdipendenti. Alcuni restano, altri scompaiono, altri mutano. Sono forti le permanenze, accanto ai cambiamenti. Un corpo cospicuo di regole ed istituti di intervento permane anche nei periodi di liberalizzazione. Ciò

---

<sup>1</sup> Appunti per la *lectio magistralis* sul tema "Stato ed economia: linee di una evoluzione", tenuta all'Università degli Studi "G. d'Annunzio" Chieti – Pescara in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Accademico 2010-2011, Corso di laurea in Servizi giuridici per l'impresa, Pescara, 24 novembre 2010

consente il riutilizzo di strumenti introdotti precedentemente, in periodi successivi, anche per altri fini.

## **Prima parte**

Il lungo periodo, 1800 – 1900, è articolato in quattro cicli, di durata diversa:

1. dall'inizio dell'800 alla prima guerra mondiale: lenta progressione di quello che veniva chiamato l'interventismo pubblico. Disciplina statale indiretta (ad esempio, dazi doganali, regolazione delle condizioni di lavoro, dell'attività manifatturiera, dei commerci) e diretta (prima lavori pubblici e costruzione delle grandi infrastrutture; poi servizi pubblici locali municipalizzati, infine imprese pubbliche nazionali), specialmente per tener conto delle esigenze sociali (tutela delle classi inferiori). Questo ciclo culmina nella fase successiva alla I guerra mondiale (controllo degli approvvigionamenti militari e civili, economia di guerra, bardature di guerra che sopravvivono al conflitto)

2. dalla grande crisi economica del 1929 – 1933 agli anni ‘70:  
l’interventismo economico si accelera per porre rimedio alla crisi (controlli dei prezzi, salvataggi, pianismo, piani settoriali) e per aiutare la ricostruzione (piani abitativi, piani agricoli) e lo sviluppo (Cassa del mezzogiorno, sistema delle partecipazioni statali); ma nel mezzo, accanto alla continuità, c’è anche una frattura: dall’autarchia economica del periodo fascista, si passa alla liberalizzazione del commercio con l’estero dell’immediato secondo dopoguerra, e, poi, alla costituzione della Comunità economica europea (1957)
3. dagli anni’70 alla nuova crisi mondiale: liberalizzazione degli scambi mondiali (1993), globalizzazione dell’economia, arretramento dello Stato ed europeizzazione di alcuni settori (concorrenza, telecomunicazioni, ambiente), deregolamentazione (soppressione del controllo autoritativo dei prezzi), privatizzazione (soppressione del Ministero delle partecipazioni statali), disaggregazione dello Stato (autorità amministrative indipendenti)

4. la nuova crisi mondiale: lo Stato ritorna protagonista. Tendenze contraddittorie: rinascita del protezionismo e nuovi accordi sovranazionali e globali; crescita dello Stato e tentativi di “dimagrimento” (“big society”)

## **Seconda parte**

Il breve periodo (2008 – 2010) e la nuova grande crisi mondiale: questa si propaga dall'economia reale (bolla immobiliare) a quella finanziaria privata (crisi bancarie) e poi nuovamente a quella reale (diminuzione dei consumi e della produzione), fino allo Stato (che è costretto al salvataggio delle banche, deve stimolare la produzione, vede diminuire le entrate ed aumentare le spese). Vi sono coinvolti sistema produttivo privato, sistema finanziario privato, finanza pubblica. Ma non si tratta solo di crisi economica. Come quella degli anni '30, è anche una crisi sociale.

Come la crisi degli anni '30, l'attuale crisi è la causa di un riordino dei rapporti tra Stato ed economia. Non è importante descriverli minutamente, quanto comprenderne le linee di sviluppo. Le principali sono tre:

1. Non si può più parlare di Stato ed economia. L'economia si è globalizzata molto velocemente, negli ultimi venti anni. Gli Stati e il diritto tentano, meno velocemente, di stare dietro ad essa, per tenerne gli sviluppi sotto controllo. Vi sono quindi contemporaneamente una dilatazione dell'economia e una ricerca da parte dello Stato di nuove dimensioni sopra-statali e globali. Queste nuove dimensioni vengono trovate nel coordinamento degli obiettivi, in nuove aggregazioni e nell'azione congiunta. Esempi ne sono:

- il G20
- il “Financial Stability Board”, divenuto suo organo servente:

- istituito nel 1999 come “Financial Stability Forum”, diviene nel 2009 “Board”
- comprende rappresentanti delle banche centrali, delle autorità di controllo dei valori mobiliari e dei ministeri dell'economia e delle finanze nazionali, oltre a regolatori, operatori e “standard-setters” globali

(Banca dei regolamenti internazionali, Banca centrale europea, Commissione europea, Fondo monetario internazionale, Ocse, Banca mondiale, Basel Committee on Banking Supervision, IASB-International Accounting Standard Board, IOSCO-International Organization of Securities Commissions)

- si articola in una Plenaria, un Comitato direttivo, un Presidente e un Segretariato (presso la Banca dei regolamenti internazionali, a Basilea)
- svolge compiti di coordinamento sia di livello nazionale, sia di livello globale, oltre a verificare l'attuazione degli standards

Questi stabiliscono il disegno

2. il metodo dell'azione congiunta riguarda, poi, la strumentazione della disciplina pubblica della finanza privata. In questo ambito, l'azione congiunta è resa

necessaria non solo per rimediare alla dissimmetria tra economia globale e Stati nazionali, ma anche per porre un limite agli arbitraggi regolamentari (gli operatori si spostano nelle aree dove trovano la regolamentazione più conveniente).

Differenza tra reazioni alla crisi degli anni '30 e crisi attuale: allora – accanto ad azioni congiunte, come il Fondo monetario internazionale – prevalsero iniziative contemporanee e parallele.

Proposte OCSE per una nuova architettura finanziaria globale e per i “Global Financial Standards”

Esempi di azione congiunta sono:

- Basel Committee, sia pur preesistente, e Basel 3
- Controllo del “Committee of European Securities Regulators” (CESR), insieme ai regolatori nazionali, sulle “Credit Rating Agencies”, in base al regolamento europeo che disciplina l’informazione del pubblico, i conflitti di interesse, i compensi degli amministratori, le

sanzioni e successiva proposta di istituzione dell' "European Securities and Markets Authority" (ESMA)

- Le quattro autorità europee:
  - Autorità bancaria europea (EBA), Autorità europea dei mercati e della sicurezza (ESMA), Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni professionali (EIOPA)
  - Funzioni: determinazione di standards e controllo del loro rispetto
  - Organizzazione: Consiglio di sorveglianza (riunisce i vertici degli organi di regolazione nazionale); Consiglio di amministrazione, Presidente, Direttore esecutivo (nominati dal Consiglio di sorveglianza); Organo di appello (comune alle tre autorità, per il riesame delle decisioni)

- Comitato europea per il rischio sistemico (il cui Consiglio generale riunisce i governatori nazionali, quello della BCE, i presidenti delle tre autorità europee).

3. “Rescuing the rescuers”. Avendo salvato le banche e introdotto stimoli per l’economia, gli Stati si trovano a loro volta in difficoltà. Debbono ricorrere all’indebitamento. Spostano, quindi, i costi della crisi sulle generazioni future. Ma questo costa sempre di più, oltre a dare scarso affidamento ai mercati. Problemi del “rating” degli Stati e problemi delle banche che debbono collocare i titoli statali. Donde i timori di “Government bankruptcy”.

Ma come tenere sotto controllo debiti sovrani?

- Una soluzione sta nella co-assicurazione: l’“European Financial Stability Facility” è società creata dagli stati europei. Essa fa prestiti per sostenere debiti sovrani in pericolo, come quello greco. Dotata di 750 miliardi di euro. Impone

obbligazioni sui prenditori e può imporre sanzioni in caso di violazione

- Un'altra soluzione sta nella sorveglianza multilaterale, su cui è basato lo "Stability and Growth Pact" europeo, sistema di prevenzione e di correzione-sanzione.

= prevenzione: si attua con una procedura complessa di sorveglianza preventiva e di intervento in caso di sbilancio eccessivo:

- una serie di indicatori serve come sistema di allerta e di avviso
- la Commissione europea prepara un elenco di Stati a rischio
- l'elenco è comunicato al Consiglio e all'Eurogruppo; si raccolgono le reazioni degli Stati
- la Commissione prepara una investigazione dettagliata e fa raccomandazioni preventive

- in caso di sbilancio eccessivo, la Commissione adotta raccomandazioni per gli Stati, con indicazioni di termini per provvedere
  - “peer pressure” degli Stati
  - il Consiglio, scaduti i termini, chiude la procedura, se sono state fatte azioni appropriate; mette lo Stato in osservazione, se le azioni non sono sufficienti; fa raccomandazioni, in caso di azioni insufficienti; sanziona gli Stati dell’Eurogruppo, in caso di ripetuta inottemperanza
- = sistema correttivo, in caso di mancato rispetto dei due parametri (deficit superiore al 3% del Pil e debito superiore al 60% del PIL)
- vengono stabiliti criteri per la diminuzione
  - decisione del Consiglio con “reverse voting” (adottata se non c’è una

maggioranza qualificata contraria) relativa a sanzioni: deposito senza interessi di una somma pari allo 0.2% del PIL, poi convertito in ammenda.