

Riforme strutturali e vincoli internazionali

MARIA CHIARA MALAGUTI*

1. Il punto di partenza

Le “riforme strutturali”, nel significato che ne dà Sylos Labini (SL), hanno lo scopo di modificare la struttura economica del paese, nel senso di una distribuzione maggiormente improntata all’uguaglianza del reddito e del potere, e tendono a condizionarne i fondamentali dell’economia nel lungo periodo.

Si tratta in primo luogo di una lezione di metodo. Da *Idee per la programmazione economica* (Fuà, Sylos Labini, 1963) si ricava in sintesi che:

- a) *in primis*, è necessaria un’analisi concreta della situazione reale, poiché ogni contesto è caratterizzato da particolari strutture di mercato e istituzionali che vi si sono affermate, che si evolvono e si modificano nel tempo. In tale contesto, come è noto, la teoria dell’analisi dinamica che SL sposa si focalizza non su un’interpretazione statica dell’equilibrio del mercato, ma al contrario sul suo intrinseco dinamismo,¹ che implica quindi una interrelazione reciproca tra lo sviluppo del mercato e le riforme intese ad intervenire su di esso;

* Università Cattolica del Sacro Cuore, email: malaguti@mazzonieassociati.it. Testo dell’intervento tenuto al convegno *Paolo Sylos Labini e la politica delle riforme* organizzato da Economia civile con il patrocinio dell’Accademia Nazionale dei Lincei e della Società Italiana degli Economisti presso l’Università di Roma “La Sapienza” il 4 dicembre 2015.

¹ Cfr. in particolare le sue note tesi sull’oligopolio in *Oligopolio e progresso tecnico* (Sylos Labini, 1956), nonché le sue considerazioni in sede di audizioni della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico del 1962 (Camera dei Deputati, 1965), cui è stato dedicato il Convegno del 18 novembre 2015 all’Accademia Nazionale dei Lincei (in collaborazione con Economia civile) e i cui atti sono raccolti in questa Rivista, vol. 68 n. 275 (2015).



- b) debbono essere identificati obiettivi di medio-lungo periodo, che sono però interrelati e che possono essere raggiunti per gradi;²
- c) gli strumenti operativi per realizzare tali obiettivi impegnano i diversi campi dell'azione pubblica (attraverso interventi coordinati al raggiungimento dell'insieme degli obiettivi).

Premessa di questa impostazione è che, perché le riforme strutturali possano sia pensarsi sia realizzarsi, è necessario definirne il perimetro. Ciò vale sia per l'analisi della situazione reale sia per l'ambito su cui incidono le riforme strutturali. Nei testi di SL, il perimetro è 'interno', nel senso che si riferisce alla struttura economica del paese. Esso è contemporaneamente statutale, nel senso che ha come presupposto implicito la teoria dello Stato moderno, tanto che gli strumenti operativi che vengono indicati per realizzare gli obiettivi sono quelli *dell'azione pubblica*, intesa come azione dei poteri dello Stato.³

Sulla base di questo assunto, i vincoli internazionali debbono allora intendersi come quelli che pone all'azione pubblica un diritto internazionale che è 'diritto degli Stati', entro il quale lo Stato sovrano trasferisce determinati poteri a enti terzi, limitando le proprie prerogative, ma sempre mantenendo la competenza ad adottare lo strumento interno necessario all'applicazione della norma internazionale. Il vincolo è dunque esterno e funge da limite all'azione pubblica.

Per ciò che posso ricostruire dall'interrogatorio di SL (Camera dei Deputati, 1965; ripubblicato in Sylos Labini, 2015), mi pare che la teoria di SL implichi che, qualsiasi sia il livello di integrazione esterna che si sia raggiunta a livello regionale o addirittura sovra-regionale, ci

² Ciò anche alla luce dell'inerente dinamicità della realtà e degli strumenti per comprenderla, di cui sub a). Cfr. in tal senso anche le considerazioni di SL sull'interazione tra sviluppo economico e sviluppo civile, peraltro definita come non sincronica, cui fa riferimento tra gli altri il discorso che egli tenne nell'Adunanza Generale Solenne dell'Accademia Nazionale dei Lincei il 16 giugno 1989 (Sylos Labini, 1989).

³ Tralascio qui ogni specifica considerazione sulla riforma amministrativa cui secondo SL doveva tuttavia soggiacere lo Stato, perché non specificamente rilevante ai fini di queste riflessioni.

siano comunque margini di manovra (più o meno ampi) a livello puramente nazionale, e che i vincoli esterni possano essere in parte internalizzati nelle scelte di riforma: tenendo conto, da un lato, dei trasferimenti di potere – nel caso italiano, principalmente in sede dell’Unione Europea (UE) – e, dall’altro, di quali leve non possano più essere usate (o possano essere usate parzialmente) a seguito dei vincoli internazionali cui l’Italia avesse accettato di soggiacere. I due piani si possono quindi di fatto tenere distinti, pur constatando i limiti che il primo (il livello internazionale) può imporre, anche in modo particolarmente incidente, sul secondo (quello nazionale).

Mi pare peraltro di trovare una conferma, nel medesimo scritto, anche in considerazioni relative al sottosviluppo e alla solidarietà internazionale:

“[n]on è superfluo ricordare che nel perseguimento di tutte le finalità sopra indicate si dovranno sempre scegliere, tra le varie linee di sviluppo e le varie politiche possibili, quelle che meglio rispettano le esigenze della solidarietà economica internazionale e particolarmente della solidarietà verso i paesi sottosviluppati” (Camera dei Deputati, 1965, p. 39).⁴

Queste mie osservazioni non hanno ovviamente alcun connotato critico; direi anzi che non si possa nemmeno tacciare questo approccio di essere datato, poiché si tratta della concettualizzazione che si segue ancora oggi. Né questa è la sede per analisi più estese della ricostruzione delle basi concettuali del diritto internazionale.

Vi sono tuttavia alcuni elementi che sono il risultato del contesto sovra-nazionale entro cui agiamo che meritano alcune riflessioni relativamente a come oggi si possano concretamente pensare e realizzare riforme strutturali, e a quali siano i loro effettivi perimetri, che si discostano parzialmente da questi assunti. Si tratta di scegliere una diversa connotazione di ‘vincolo’, che non incide solo sulla compressione o sulla delega dei poteri statuali, ma anche – anzi soprattutto – sul significato da dare oggi ad alcuni dei concetti

⁴ Sylos Labini e Fuà, 1963. In sintonia, mi paiono, i paragrafi sulla globalizzazione nel volume di Sylos Labini, 2000.

sottostanti qualsiasi logica di riforma strutturale: solidarietà, stato-mercato, potere.

2. Vincoli *intrinseci*

In primo luogo, va dunque qualificato il concetto stesso di *vincolo internazionale*: esistono oggi vincoli sia sugli obiettivi che uno Stato può raggiungere sia sugli strumenti che può porre in atto per raggiungerli, a causa dell'adesione dello Stato a varie organizzazioni di carattere regionale o universale. Può trattarsi di divieti ad assumere determinate decisioni o a dare esecuzione a determinati strumenti perché la relativa competenza è attribuita a enti terzi (ciò che lo Stato non può fare), o di obblighi a raggiungere determinati risultati o obiettivi (ciò che lo Stato deve fare). Nel secondo caso usualmente lo Stato mantiene un certo livello di discrezionalità nei modi e/o nei tempi di raggiungimento dell'obiettivo.

Come ho già accennato, non è però di questo tipo di vincoli che mi interessa specificamente discutere in relazione all'elaborazione e attuazione di riforme strutturali oggi. Non vorrei discutere nemmeno di un secondo tipo di vincolo, che è ben noto e che tocca l'analisi della struttura del mercato. Mi riferisco al classico tema della non automatica coincidenza del perimetro di uno specifico mercato con il territorio di uno Stato, per cui qualsiasi politica di intervento a livello interno è di per sé inadeguata a produrre qualsivoglia aggiustamento, ad esempio in termini di tentativi di riduzione delle barriere all'entrata.

Vorrei piuttosto parlare, invece, di quelli che potremmo chiamare *vincoli intrinseci* del contesto internazionale attuale, che ne sono il portato e che influenzano l'intera logica delle riforme (in particolare proprio quelle strutturali come le intendeva SL) in altri modi, meno evidenti e più difficili da internalizzare nell'analisi e nell'elaborazione di strategie di riforma. In questa sede mi limiterò ad accennare a quelli che io percepisco come più evidenti, ma cercando di farne almeno intuire le implicazioni.

2.1. 'Vincoli' al concetto stesso di solidarietà

Le riforme strutturali si fondano su un concetto di solidarietà statale, che cioè si riferisce alla comunità di riferimento del singolo Stato (redistribuzione del reddito tra cittadini del medesimo Stato, parallelo tra sviluppo economico e sviluppo civile all'interno dello Stato). Tuttavia, nel mondo attuale la solidarietà, almeno quando si parla di politiche economiche, non è più esclusivamente nazionale/statale, ma per lo meno – nel nostro contesto – da estendere per alcuni aspetti all'UE. Esiste sicuramente una solidarietà tra Stati membri, ma anche in parte una solidarietà tra cittadini dell'Unione. A parte gli aspetti di solidarietà direttamente disciplinati dai Trattati, la realizzazione del mercato unico ha sostanzialmente modificato le comunità di riferimento in caso di qualsiasi politica di riforma di natura economica: lo Stato membro ha come interlocutore sia l'impresa⁵ costituita sul suo territorio e che svolge attività esclusivamente al suo esterno, sia l'impresa costituita in un altro Stato membro che, senza alcun obbligo di rispettare le norme di costituzione dello Stato ospite, vi agisce anche come sua unica ed esclusiva attività. Questa discrasia – sicuramente non nuova ma oggi generalizzata all'interno della UE – modifica la qualità della comunità di riferimento e quindi della solidarietà.

È noto il principio della libertà di prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento in seno all'UE: per le imprese, questo ha significato, a partire da una nota sentenza della Corte di Giustizia di fine anni Novanta del secolo scorso (*Centros*),⁶ la piena libertà di stabilirsi in un qualsiasi Stato dell'UE per poi poter esercitare anche l'intera attività in un altro Stato membro. Le conseguenze concrete di un tale principio sono tali per cui una decisione che venga assunta da uno Stato per incidere sulla struttura di un mercato, ad esempio creando meccanismi di protezione di una categoria di attori rispetto a

⁵ Persona fisica e persona giuridica sono a tal fine equiparate.

⁶ Corte di Giustizia UE, "Sentenza del 9 marzo 1999, causa C-212/97", in *Raccolta 1999*, *Centros Ltd.*, pp. 1-1484.

un'altra, legati alla costituzione di un ente sul proprio territorio, potrebbe essere elusa da chi svolge attività in quello stesso Stato costituendosi invece in un altro Stato membro. La giurisprudenza si è ad esempio occupata del caso concreto in cui lo Stato decida di imporre l'obbligo del mantenimento di un capitale minimo da parte delle società a responsabilità limitata che si costituiscano sul proprio territorio, al fine di tutelarne i creditori: si tratta di raggiungere un obiettivo di allocazione dei rischi tramite uno specifico strumento, che appunto possiamo vedere isolatamente o in un più ampio contesto di riforma strutturale, collegato ad altri obiettivi e strumenti. Qualora tuttavia la società sia costituita in un altro Stato membro che non contempli tale requisito, qualsiasi scelta politica venga assunta a tutela di una certa categoria o comunque in termini di struttura del mercato perde, almeno parzialmente, di efficacia, poiché sul territorio saranno attive imprese che non rispettano tale condizione.

Inizia anzi una corsa al ribasso da parte degli Stati per accaparrarsi investimenti stranieri, con il risultato ulteriore che qualsiasi politica nazionale avrà come beneficiari i soggetti sì stabiliti nel paese, ma di fatto *stranieri* perché controllati da enti fuori dal paese o che svolgono tutte le attività commerciali fuori dal paese. Un tempo questo era un problema ben noto in relazione alle cosiddette multinazionali, ovvero attori dalle grandi dimensioni e con strategie commerciali sovranazionali, che li mettevano in condizione di diversificare le proprie attività a seconda dell'ordinamento all'uopo più conveniente (il cosiddetto *forum shopping*). Oggi la tematica ha portata generale e in quanto tale sposta completamente i termini dell'analisi non solo sull'efficacia delle riforme, ma anche appunto sul concetto stesso di solidarietà che oggi dobbiamo applicare nella valutazione del perimetro delle riforme.

La questione non si limita inoltre all'UE, dove esistono peraltro meccanismi di correzione dei principi descritti. Il diritto internazionale degli investimenti⁷ influenza in modo altrettanto

⁷ Si tratta di quella branca del diritto internazionale dell'economia che si occupa di investimenti di cittadini (persone fisiche e giuridiche) di uno Stato sul territorio di un altro Stato, e ne garantisce varie forme di tutela in base a principi di non

evidente queste tematiche, ma esiste molta meno consapevolezza dei vincoli che esso comporta: ormai tutti gli Stati hanno sottoscritto accordi bilaterali di investimento, e molto di frequente accordi multilaterali che contengono anche norme sulla tutela degli investimenti stranieri.

Tali accordi interessano qui soprattutto per un risultato che producono: lo Stato è limitato nelle sue scelte di riforma (e nelle modifiche e nei tempi delle riforme che, se *strutturali*, si è detto sono intrinsecamente soggette a uno sviluppo progressivo) dai possibili danni che può provocare agli investitori stranieri modificando o riadattando le proprie strategie. Ad esempio lo Stato non può liberamente modificare le proprie norme interne se l'investitore ha ragionevolmente fatto affidamento su una certa stabilità normativa.

La scelta della riforma è nazionale, appunto non solo avendo la propria comunità come referente delle riforme, ma anche sulla base di una formazione del consenso che è nazionale. Ma se l'investitore straniero ottiene soddisfazione allora la politica dello Stato non può più avere a riferimento la propria comunità, ma una comunità allargata che include gli stranieri (che pagano tasse fuori, che votano fuori, che hanno in ogni caso come interlocutori, in termini di partecipazione alle scelte comunitarie, altri centri di potere).

La materia è molto più complessa e articolata di quanto traspaia da queste brevi note e ci sono correttivi anche in questo caso, così come ovviamente non esiste un obbligo generalizzato e non qualificato a non modificare le proprie norme, ma di sicuro il cosiddetto *right to regulate* dello Stato è fortemente limitato e il principio del 'diritto a

discriminazione in relazione ai cittadini dello Stato ospitante. I trattati che regolano queste situazioni prevedono anche dei meccanismi di soluzione delle controversie di natura arbitrale, che permettono quindi direttamente la soluzione del contenzioso tra l'impresa straniera e lo Stato davanti a un tribunale terzo, senza dover ricorrere ai tribunali interni. Tali trattati spesso offrono all'investitore straniero strumenti di tutela maggiori di quanto sia nella sostanza permesso invece al cittadino nei confronti del proprio Stato.

regolare' è considerato dalla giurisprudenza un'eccezione ai principi generali del diritto degli investimenti.⁸

Le ben note procedure giudiziali e arbitrali sui *bonds* argentini fanno scuola:⁹ benché l'Argentina abbia in varie sedi invocato a propria difesa lo stato di necessità, per non aver pagato le obbligazioni che aveva emesso quando queste erano venute a scadenza, sostenendo di essere obbligata a rinegoziare il debito pubblico perché altrimenti questo avrebbe dovuto gravare in modo insostenibile sui propri cittadini (*tax payers*), gli organi giudicanti hanno nella sostanza disatteso questa difesa. La procedura arbitrale che ha visto una moltitudine di obbligazionisti italiani chiedere allo Stato argentino di essere risarciti, non ancora conclusa, ha poi messo in evidenza un ulteriore elemento di rilievo nel bilanciamento degli interessi in gioco: a quelli dei *tax payers* argentini si contrapponevano infatti, almeno in via di principio,¹⁰ gli interessi di quei piccoli risparmiatori non argentini che avevano investito nello strumento senza nemmeno aver

⁸ L'Italia ha attualmente in corso i primi arbitrati da parte di investitori stranieri contro alcune recenti riforme sugli incentivi alle energie rinnovabili, che hanno rilievo per le riforme in materia di innovazione e sostenibilità ambientale. Non sappiamo come finiranno questi casi, ma è indiscutibile che le procedure iniziate contro l'Italia, viste in termini astratti, non si possono leggere come completamente velleitarie ai sensi dei trattati internazionali in materia: in via di principio, gli investitori che hanno fatto affidamento su certe politiche di incentivi 10-15 anni fa subiscono oggi un potenziale danno in caso di riduzione di tali incentivi o loro dilazione nel tempo. Qui la questione è tuttavia se sia legittimo che uno Stato faccia le proprie scelte di politica energetica (e ambientale) sulla base di decisioni legittimamente assunte quanto a meccanismi interni di formazione delle scelte collettive e a vantaggio della propria comunità, anche se ciò reca un potenziale danno agli investitori stranieri.

⁹ Tutti dovrebbero ricordare come l'Argentina, che aveva emesso obbligazioni a un tasso molto alto e aveva quindi attirato moltissimi obbligazionisti da tutto il mondo, non fu poi in grado di ripagarle quando queste vennero a scadenza. Le obbligazioni, pur servendo a sostenere il debito dello Stato, erano state regolarmente emesse in base al diritto privato (e nemmeno argentino: principalmente diritto inglese o di New York). Ciò diede origine a molto contenzioso, sia nei tribunali nazionali (principalmente di New York), sia davanti all'ICSID, un'istituzione che regola arbitrati internazionali tra Stato e privati secondo alcune regole procedurali predefinite.

¹⁰ Le vicende sono qui descritte in modo molto semplificato, se non forse addirittura approssimativo. Ai nostri fini, va infatti per lo meno ricordato che in realtà alcuni istituti finanziari sono intervenuti acquisendo i diritti di molti dei piccoli risparmiatori, sostituendovisi contro la Repubblica argentina.

mai messo piede in Argentina, ma senza nemmeno aver mai pensato di potere un giorno eventualmente contribuire in prima persona alla ristrutturazione del debito argentino, poiché essi avevano acquistato i titoli quali puri strumenti finanziari.¹¹

2.2. 'Vincoli' più in generale ai paradigmi di riferimento: Stato e mercato, Stato-mercato

Oltre a incidere sul perimetro della solidarietà, i vincoli internazionali in verità incidono sulle stesse categorie di riferimento, dal punto di vista giuridico. A mio avviso, questo è in realtà il risultato di un doppio passaggio:

- i) il diritto internazionale che si occupa di economia e di mercato deriva le proprie categorie dalla teoria economica; ne è nella sostanza gregario. E con economia si intende il *mainstream* delle teorie economiche.
- ii) le riforme interne subiscono i vincoli delle norme internazionali e di conseguenza delle loro concettualizzazioni sottostanti, con il risultato che di fatto utilizzano quelle medesime concettualizzazioni anche a livello interno.¹²

A causa di questa circolarità, di fatto alcune conseguenze dell'interpretazione dei concetti alla base delle politiche economiche vengono importate all'interno dello Stato anche laddove lo specifico Stato di per sé non le avrebbe autonomamente adottate, o le avrebbe adottate con correttivi o distinguo.

Per concretizzare ciò che intendo, mi limito a un esempio: il caso sopra citato dei bond argentini ci riporta, tra le altre, alla questione del *fallimento dello Stato*.

I diversi arbitrati e procedure che si sono pronunciati sul caso hanno affrontato primariamente la questione del conflitto tra i diritti dei creditori privati interni (cittadini dello Stato, e in quanto tali *tax*

¹¹ ICSID Case ARB/07/5, *Abaclat and others v. Argentine Republic*, disponibile alla URL www.icsid.org.

¹² Vale in parte anche il reciproco, ma qui interessa il primo caso.

payers) ed esterni (cittadini di altri Stati che avevano acquistato *bonds* argentini). Tuttavia, tutti avevano sotto traccia la medesima questione di fondo, ovvero se uno Stato possa fallire secondo le medesime logiche di un ente *privato*, minando in tal modo il principio stesso della sovranità monetaria dello Stato.

È quindi lo stesso concetto di Stato che di fatto viene privatizzato, tanto che gli argomenti utilizzati nelle analisi a vantaggio della soluzione privatistica di fallimento si basano sulla primazia dei principi della *par condicio creditorum* (chiunque sia il creditore o la sua nazionalità) e dell'affidabilità del debitore.¹³

Il dibattito non è nuovo, poiché come noto è nato – nei termini di cui si discute oggi – già a seguito delle crisi asiatiche degli anni Ottanta del secolo scorso e per sollecitazione del Fondo Monetario Internazionale (FMI), che pur prevedeva soluzioni articolate e in parte istituzionali.¹⁴ Si è oggi riattualizzato con la crisi greca.

Peraltro, se lo Stato non solo può fallire, ma rinegozia il proprio debito pubblico con i creditori privati, sia nazionali sia stranieri, esso ha di nuovo un interlocutore che non è più, o non solo, l'elettore.

2.3. Vincoli in relazione alla definizione dei centri di potere

Non dobbiamo infine dimenticare il rilievo che SL ha sempre dato nei suoi scritti, oltre che ai cambiamenti strutturali, anche ai rapporti di potere e ai suoi stessi cambiamenti. C'è un ultimo elemento che emerge da quanto accennato che mi pare abbia implicazioni su questo punto: molte delle scelte di politica economica dello Stato sono soggette, nella descritta applicazione del diritto internazionale dell'economia (diritto degli investimenti, ma anche applicazione delle norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), o altri accordi di liberalizzazione o integrazione dei mercati), a una serie di

¹³ Lo Stato rinegozierebbe cioè il debito così come qualsiasi impresa privata. Vi sono poi state negli anni e vi sono tuttora concrete proposte da parte di studiosi e associazioni di interesse per l'adozione di procedure di insolvenza dello Stato, che derivino i propri parametri dai procedimenti di insolvenza previsti per le imprese private.

¹⁴ Malaguti, 2009.

organi di soluzione delle controversie stabiliti da ciascun accordo rilevante. Si tratta di centri di potere decentrati ed esterni allo Stato, spesso stabiliti *ad hoc*, e che valutano sulla base di principi o norme di ordine differente, poiché sono finalizzati ad applicare norme di diversa fonte.¹⁵

I due più rilevanti qui sono: i tribunali arbitrali che si costituiscono in applicazione del diritto degli investimenti per le controversie tra Stato e investitore privato straniero, cui già si è accennato, e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, che applica *inter alia* alcuni principi di tutela dei diritti economici. Come è noto, quest'ultima ha applicato in modo particolarmente esteso soprattutto il principio di tutela del diritto di proprietà,¹⁶ giungendo per tale via a pronunciarsi in modo molto incisivo sulle scelte di politica economica degli Stati che fanno parte del Consiglio d'Europa.

Il recente caso *Yukos* evidenzia la problematica. Si tratta, come è noto, di una serie di procedimenti internazionali contro la Repubblica Russa per procedimenti attuati nei confronti di un colosso energetico russo, di natura principalmente fiscale: mentre tre diversi arbitrati internazionali hanno permesso agli investitori stranieri che erano soci di maggioranza di *Yukos* di ottenere soddisfazione contro la Federazione Russa e risarcimenti miliardari,¹⁷ gli investitori nazionali (azionisti di minoranza che, in quanto russi, non potevano utilizzare lo strumento del diritto degli investimenti, che protegge solo gli investitori stranieri) sono ricorsi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per vedersi riconosciuta la tutela della proprietà privata contro il proprio Stato.¹⁸ Anche nel caso dunque di cittadini dello Stato,

¹⁵ Il fenomeno è noto come la "frammentazione del diritto internazionale" e non vale solo in ambito economico.

¹⁶ Protocollo n. 1 alla Convenzione Europea per la Tutela dei Diritti dell'Uomo.

¹⁷ Cfr. per tutti Corte Permanente di Arbitrato, *Yukos Universal Limited (Isle of Man) and the Russian Federation*, caso n. AA 227, decisione del 30 novembre 2009 (interim) e decisione del 18 luglio 2014 (finale); disponibile alla URL www.italaw.it. Le decisioni relative agli altri due casi sono esattamente parallele e queste citate. Tutte reperibili alla URL www.italaw.it.

¹⁸ CEDU, *Caso OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*, Application n. 14902/04, decisione del 24 giugno 2014, disponibile alla URL www.echr.coe.int.

è stata una corte internazionale a decidere sul ritenuto abuso commesso dalla Russia, peraltro eccezionalmente riconoscendo indennizzi di un analogo tenore a quelli riconosciuti agli stranieri dai tribunali arbitrali. In contesti come questo, la Corte di Strasburgo giudica su politiche economiche dello Stato per verificare fino a che punto l'interesse definito 'pubblico' possa prevalere su quello di un singolo, o oggi (con la categoria dei diritti umani di terza generazione) di una collettività.

La questione va oltre l'aspetto puramente economico, toccando anche l'organizzazione dell'ordinamento stesso. Per citare uno dei casi che hanno fatto più discutere in Italia negli ultimi anni, il caso *Grande Stevens*,¹⁹ che riguarda l'Italia e che come noto concerne un'accusa di *insider trading* e abuso di mercato per cui Grande Stevens e altri a livello nazionale sono stati condannati sia in sede amministrativa sia in sede penale, la Corte, affermando che il principio del *ne bis in idem* vietava di punire gli attori in entrambe le sedi, ha così insistito nello scardinare ogni logica di separazione tra norme (sanzioni) di diritto amministrativo e di diritto penale, con effetti che incidono sulla stessa partizione del nostro sistema ordinamentale tra diritto amministrativo e diritto civile/penale.

Vi è però un secondo aspetto rilevante in queste procedure: in molte sedi, inclusi alcuni arbitrati internazionali istituzionalizzati, portatori di interessi definiti "collettivi" o "comuni", o *lato sensu* pubblici, possono intervenire come *amicus curiae* a difesa degli interessi di una specifica categoria/comunità (di cui appunto tutelano l'interesse, sia esso inteso come "collettivo" o come "comune") e contro il proprio Stato. Mentre dunque gli interessi di una comunità/categoria interna a uno Stato usualmente non hanno legittimità di tutela fuori dal proprio Stato, ma si ritiene tradizionalmente che essi vengano sintetizzati all'interno dello Stato stesso nelle posizioni che questo adotta quando agisce all'esterno, in rappresentanza dell'intera comunità nazionale (poiché lo Stato è a

¹⁹ CEDU, *Caso Grande Stevens and Others v. Italy*, Application n. 18640/10, decisione del 4 marzo 2014, disponibile alla URL www.echr.coe.int.

quel punto portatore di un interesse unico e unitario), esistono mezzi che permettono a portatori di interessi non solo individuali, ma anche appunto comuni, di farli valere fuori dai meccanismi di formazione del consenso nazionali.

Mi pare che questi meccanismi siano espressione e rappresentazione di rapporti di potere che fanno giocare un ruolo diverso alla dicotomia pubblico/privato e alla concettualizzazione dei rapporti di potere. Cambia nella sostanza il concetto di 'pubblico', che viene soprattutto slegato dal concetto di Stato (nel senso che salta l'uguaglianza automatica pubblico uguale Stato).²⁰

3. Come si possono dunque ripensare, oggi, riforme strutturali?

Mi pare che gli elementi descritti, anche quando producono solo un effetto indiretto sulla logica delle riforme strutturali, obblighino a un ripensamento non solo in termini di efficacia concreta delle riforme, ma anche proprio di definizione delle premesse su cui fondarle. Ciò vale in particolare quanto alla definizione del perimetro dell'analisi, nel senso della comunità di riferimento, del concetto di solidarietà che lega tale comunità, di *pubblico* che si fa carico di interessi *comuni*. E ho qualche perplessità che si possa semplicemente risolvere accettando l'idea dell'ordinamento nazionale come un sistema aperto, ovvero in grado di internalizzare i vincoli esterni.

Intanto, mi pare illusorio credere che basti ricorrere al vincolo estrinseco esterno per risolvere le questioni legate all'internazionalizzazione dei contesti di riferimento oggi, così come non è mai bastata l'autarchia nel passato. Ma mi pare anche che l'insufficienza sia data *in primis* dall'incapacità di tali strumenti di cogliere l'elemento della complessità del reale.

²⁰ C'è peraltro un altro aspetto che reputo fondamentale in questi dati, non più legato alle questioni del potere ma piuttosto allo sviluppo civile: nota infatti Sylos Labini (1989) che tra le infrastrutture non materiali necessarie allo sviluppo civile "la più importante [...] può essere definita sinteticamente come l'abitudine a partecipare alla gestione della cosa pubblica" (p. 293).

Una prima, per quanto semplicistica, indicazione per strumenti in grado di aggredire la questione potrebbe dunque essere quella di dar molto maggior rilievo alle politiche comunitarie e internazionali, ma non tanto nel senso di un uso rafforzato degli strumenti di cooperazione tradizionali, quanto piuttosto di un'effettiva partecipazione a politiche a loro volta 'strutturali' a livello per lo meno regionale.

Si tratterebbe – se vogliamo parlare di UE – di esplicitare l'effettiva valenza del concetto di solidarietà all'interno del mercato unico e di predisporre gli strumenti politici in grado di condizionare i fondamentali dell'economia nel lungo periodo entro tale contesto.

Una seconda indicazione potrebbe invece incidere sugli esercizi che si sono fatti a livello internazionale per cercare di dare una risposta agli effetti globali dei fenomeni. Ci sono stati tentativi, ormai sopiti, ad esempio di dare attuazione a politiche di concorrenza sul piano globale, che valutino gli effetti di cartelli e posizioni dominanti per la loro effettiva incidenza su tale piano. Ciò darebbe un diverso rilievo all'incidenza del potere di mercato. Lo stesso può dirsi della soluzione delle crisi (altro tema che stava molto a cuore a SL, tra le riforme che reputava necessarie nel diritto del mercato), che deve tenere conto degli effetti sui compositi interessi in gioco oltre i confini statali, ed entro cui va dedicato spazio alle crisi interne ad un gruppo.

Infine, c'è spazio – e questa è una terza indicazione che meriterebbe a mio avviso maggiore attenzione di quella che riceve, nonostante vari slogan di partnership pubblico-privato – per politiche che chiamino in causa non solo le diverse componenti dell'*azione pubblica*, nazionale o sovranazionale, ma direttamente i *privati* nella *governance* di alcune tematiche sostanziali, come nel timido dibattito che si sta avendo da alcuni anni sulla responsabilità sociale delle imprese con attività incidenti su più paesi o con effetti sovranazionali.

BIBLIOGRAFIA

- Camera dei Deputati (1965), "Interrogatorio del Prof. Paolo Sylos Labini, Seduta di giovedì 8 febbraio 1962", in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico, Resoconti stenografici degli interrogatori conoscitivi (7 febbraio 1962-16 gennaio 1963)*, Vol. II, Roma: Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari., pp. 57-94, disponibile alla URL: http://legislature.camera.it/_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/018_001001_F014.pdf.
- Fuà G., Sylos Labini P. (1963), *Idee per la programmazione economica*, Bari: Laterza.
- Malaguti M.C. (2009), "Sovereign Insolvency and International Legal Order", *International Community Law Review*, vol. 11 n. 3, pp. 307-326.
- Sylos Labini P. (1956), *Oligopolio e progresso tecnico*, Milano: Giuffrè.
- Sylos Labini P. (1989), "Sviluppo economico e sviluppo civile", *Moneta e Credito*, vol. 42 n. 167, pp. 291-304.
- Sylos Labini P. (2000), *Sottosviluppo. Una strategia di riforme*, Bari: Laterza.
- Sylos Labini P. (2015), "Interrogatorio del prof. Sylos Labini", *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 270, pp. 219-269.