



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Stato e mercato, trasformazione del capitale e creazione di valore**

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

Stato e mercato, trasformazione del capitale e creazione di valore / P.F. Lotito. - STAMPA. - volume primo:(2010), pp. 1435-1440.

*Availability:*

This version is available at: 2158/395745 since: 2024-05-13T19:50:01Z

*Publisher:*

Jovene Editore

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

STUDI IN ONORE DI  
VINCENZO ATRIPALDI

VOLUME SECONDO



JOVENE EDITORE  
NAPOLI 2010

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2010

ISBN 88-243-1949-1

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) e-mail: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

## INDICE VOLUME SECONDO

### DIRITTI E LIBERTÀ

- TOMMASO AJELLO  
Autonomia privata *versus* poteri privati nella pluralità degli ordinamenti giuridici: la tutela del consumatore alla luce dell'analisi istituzionale del diritto ..... p. 783
- VINCENZO BALDINI  
Autonomia della persona, responsabilità condivisa ed effettività dei diritti sociali. Per una lettura 'adeguatrice' del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale..... » 799
- ENRICO BONELLI  
Il valore costituzionale della tutela del consumatore: spunti ricostruttivi (tra Italia ed Unione europea) ..... » 815
- LORENZO CHIEFFI  
Analisi genetica e tutela del diritto alla riservatezza. Il bilanciamento tra il diritto di *conoscere* e quello di *ignorare* le proprie informazioni biologiche ..... » 853
- GIOVANNI COCCO  
In direzione ostinata e contraria: spunti in tema di diritto alla salute ed immigrazione ..... » 883
- CARLO COLAPIETRO  
Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione ..... » 897
- GIOVANNI CORDINI  
Il diritto d'asilo: origine storica e sua configurazione giuridica negli ordinamenti costituzionali contemporanei ..... » 923
- RAFFAELE MANFRELLOTTI  
Autodeterminazione e funzione pubblica: la legge n. 180 del 1978 nella prospettiva della Giurisprudenza costituzionale ..... » 949
- ELENA PAPARELLA  
Il diritto all'integrazione e all'istruzione scolastica dei soggetti diversamente abili: una fondamentale declinazione del diritto allo studio nella prassi amministrativa e nelle recenti politiche governative ..... » 961
- ANDREA PATRONI GRIFFI  
Stranieri non per la Costituzione ..... » 987

## GARANZIE

- AUGUSTO CERRI  
Riflessioni sulla revisione della normativa sulla revisione costituzionale e sul ripensamento dei «*quorum* di garanzia in una democrazia dell'alternanza» ..... p. 1007
- PAOLA CHIRULLI  
Il giudice amministrativo alla prova delle riforme: l'azione risarcitoria autonoma e la difficile costruzione di una responsabilità civile «di diritto pubblico» in una prospettiva di diritto comparato ..... » 1021
- VINCENZO COCOZZA  
La «garanzia costituzionale» della tutela cautelare nel processo amministrativo... » 1061
- ANTONIO D'ANDREA  
La giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti fra la funzione parlamentare e quella giurisdizionale ..... » 1071
- ROSANNA FATTIBENE  
Formazione, valutazione professionale e progressione in carriera dei magistrati: una triade in equilibrio precario tra sistema delle fonti, rapporti tra poteri ed assetto politico-partitico ..... » 1081
- LOREDANA GIANI  
Evoluzione del sistema delle tutele e modelli di soluzione stragiudiziale delle controversie ..... » 1117
- EGIDIO MAROTTA  
L'imparzialità amministrativa ..... » 1141
- SALVATORE PRISCO  
Politica e magistratura in Italia: i nodi da sciogliere con pazienza ..... » 1147
- SAVERIO F. REGASTO  
La Corte Suprema del Regno Unito. Verso una rivoluzione politico-costituzionale? ..... » 1175
- GUIDO RIVOSECCHI  
Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della «soluzione Alfonso Tesauro») ..... » 1221
- GIANCARLO ROLLA  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale e tutela dei diritti fondamentali ..... » 1263

## ECONOMIA E MERCATO

- SANDRO AMOROSINO  
Politiche pubbliche e regolazioni dell'edilizia e delle infrastrutture nella «costituzione economica» ..... » 1283
- AGOSTINA CABIDDU  
Crescita o sviluppo: la disciplina dell'energia ..... » 1299

- RAIMONDO CAGIANO DE AZEVEDO  
Migrazioni e mobilità in Europa ..... p. 1313
- SERGIO FIORENZANO  
Il rilievo costituzionale dell'impresa cooperativa ..... » 1317
- MARCELLO M. FRACANZANI  
Il dialogo competitivo: fra concorrenza e turbata libertà degli incanti ..... » 1349
- GIUSEPPE GAROFALO  
Economia e diritto [«Silete, iureconsulti» vs «Silete, economisti»] ..... » 1393
- CLAUDIO GNESUTTA  
Dopo la crisi: quale regolamentazione finanziaria? ..... » 1411
- PIER FRANCESCO LOTITO  
Stato e mercato, trasformazione del capitale e creazione di valore ..... » 1435
- GONZALO MAESTRO BUELGA  
La construcción del mercado interior de la energía: entre liberalización e intervención pública ..... » 1441
- FILIPPO ZATTI  
La dimensione costituzionale della tutela del risparmio. Dalla tutela del risparmio alla protezione dei risparmiatori/investitori e ritorno? ..... » 1469

## EUROPA

- FRANCESCA ANGELINI  
L'Europa sociale affidata alla Corte di giustizia CE: «sbilanciamento giudiziale» versus «omogeneità costituzionale» ..... » 1495
- GIUSEPPE GUARINO  
L'Unione europea è uno Stato federale ..... » 1527
- SILVIA ILLARI  
Sulla nozione di forma di governo e l'ordinamento dell'Unione europea. Aspetti problematici del difficile cammino verso un nuovo ordine politico ..... » 1537
- LUDOVICO A. MAZZAROLLI  
«Primato» del diritto comunitario e diritto per i singoli Stati di «recedere» dall'Unione. Dalla cd. «Costituzione europea» al «Trattato di Lisbona»: due concetti che diventano, ora, nella prospettiva comunitaristica, apparentemente incompatibili ..... » 1567
- MARIA GRAZIA MELCHIONNI  
Un diplomatico italiano nella costruzione dell'Europa. Roberto Ducci ..... » 1595
- ROBERTO MICCU  
Il costituzionalismo europeo e la sfida delle identità costituzionali nazionali ..... » 1601

ROSSELLA MICELI

Il principio comunitario di effettività quale fondamento dell'integrazione giuridica europea ..... p. 1623

CESARE PINELLI

Omogeneità costituzionale e identità nazionale nella vicenda del mandato d'arresto europeo ..... » 1671

ANTONIO RUGGERI

Ancora in tema di rapporti tra CEDU e Costituzione: profili teorici e questioni pratiche ..... » 1687

AUTORI ..... » 1701

DIRITTI E LIBERTÀ

- SACHS J.D. (2009), *Rethinking Macroeconomics*, in *Capitalism and Society. The Future of Capitalism*, IV, 3.
- SARCINELLI M. (2009), *La vigilanza sul sistema finanziario: obiettivi, assetti e approcci*, in *Moneta e Credito*, 62.
- TIROLE J. (2009), *Illiquidity and All Its Friends*, Paper prepared for «Financial Systems and Macroeconomic Resilience: Revisited», 8th BIS Annual Conference, Basel, June 25-26.
- VICARELLI (1975), *Struttura degli scambi internazionali e inflazione mondiale*, in *Sviluppo economico, scambi internazionali e crisi monetaria*, atti della XV Riunione scientifica della Società Italiana degli economisti, Milano; anche in *Bancaria*, XXXI, 12 (dicembre).
- VICARELLI, F. (1987), *La questione economica nella società italiana. Analisi e proposte*, il Mulino, Bologna.

PIER FRANCESCO LOTITO

## STATO E MERCATO, TRASFORMAZIONE DEL CAPITALE E CREAZIONE DI VALORE

L'analisi del rapporto tra Stato e mercato costituisce certamente una chiave di lettura fondamentale di ogni società e del sistema economico che la caratterizza.

Nelle interazioni tra settore pubblico e settore privato si genera l'insieme delle relazioni che regolano il sistema sociale ed economico e, in un rapporto osmotico, queste relazioni determinano gli equilibri dei mercati.

Questo tipo di approccio può essere utilizzato sia ai fini di una lettura storica di qualsiasi realtà socio-economica, che in termini ideali e politici di determinazione degli obiettivi da assumere per orientare le politiche pubbliche.

In questa sede sono due le domande sulle quali si vuole avviare una riflessione, senza nessuna pretesa di giungere a conclusioni definitive, ma con il desiderio – se possibile – di lanciare una piccola provocazione.

La prima è la seguente: come si è evoluto nell'età contemporanea il rapporto tra Stato e mercato nel nostro Paese? Oggetto di riflessione vuole essere non tanto l'ordinamento italiano, quanto l'Italia come sistema-paese, naturalmente inserita in un contesto europeo nel quale è stata almeno per una parte attrice rilevante e in una cornice internazionale che, invece, ha essenzialmente subito, per circostanze evidenti e inevitabili.

La seconda domanda, invece, riguarda un orizzonte ideale: quale modello di rapporto tra Stato e mercato si può auspicare nel prossimo futuro per il nostro Paese, inserito all'interno di una Unione europea sempre più consolidata e in una cornice di equilibri geopolitici in ridefinizione, segnati da un ruolo crescente dei paesi asiatici (Cina e India in testa) e da una durevole crisi finanziaria che colpisce principalmente i paesi occidentali?

Veniamo al primo punto. In una prospettiva storica, il rapporto tra Stato e mercato si è rivelato dinamico e mutevole, oscillante tra complementarietà e competizione, ma in ogni caso il XX secolo è stato caratterizzato da una lunga fase di espansione del settore pubblico che ha svolto una funzione di sostegno, supplenza e infine sostituzione del settore privato.

L'azione pubblica si è esplicata in attività amministrativa e normativa crescenti, per poi lasciare spazio, nelle fasi di grave crisi, dapprima a differenti forme di sostegno del settore privato e, in seguito, a forme di intervento diretto nell'economia in supplenza o in sostituzione dei soggetti privati. Fino a raggiungere il picco massimo, al termine degli anni '80 del '900, quando oltre metà del PIL del nostro Paese era riferibile al settore pubblico.

Un fenomeno, quello dell'espansione del settore pubblico e delle politiche pubbliche che ha avuto un lungo percorso, dipanatosi in circa un secolo e che è sì è arrestato a causa di un fattore esogeno rispetto allo stesso sistema socio-economico italiano: l'applicazione delle regole europee di competitività, delle quali il divieto di aiuti di Stato alle imprese è un necessario complemento.

Va detto che, ovviamente, il nostro non è l'unico Paese (in particolare europeo) ad aver affrontato questa parabola di lunga espansione del settore pubblico fino ad un culmine che altrove (ad esempio nel Regno Unito) è stato anticipato e dal quale è cominciata una graduale regressione.

Il ridimensionamento del settore pubblico, avvenuto principalmente attraverso privatizzazioni e liberalizzazioni ma più in generale strettamente legato all'introduzione di limiti quantitativi e procedurali di finanza pubblica, deriva da quelle regole europee che, a loro volta, discendono da un principio neutrale e non ideologico: i mercati dei vari Paesi partecipanti all'Unione europea non devono tendenzialmente subire distorsioni in conseguenza dell'azione degli Stati che, agendo come prenditori netti di risorse dai mercati finanziari ed utilizzando il debito pubblico nazionale per finanziare le loro politiche, agiscono selettivamente favorendo – come effettivamente è accaduto molto spesso – talune imprese nazionali in danno di altre imprese, nazionali o europee.

Le regole europee di competitività, infatti, si ispirano ad una concezione di neutralità degli Stati nazionali e degli organismi che ne sono emanazione rispetto al mercato, intesa nel senso che nessuno Stato (o chi per esso) deve poter influire sulle dinamiche del mercato unico europeo favorendo campioni nazionali con risorse, dirette o indirette, prelevate dalla fiscalità generale o, addirittura, finanziate con debito pubblico nazionale. In altri termini si potrebbe sostenere che il mercato unico europeo è una dimensione complessa che si cerca di rendere neutrale rispetto a politiche pubbliche che alterino una gestione naturale (*alias* non sostenuta direttamente o indirettamente con risorse finanziarie pubbliche) degli operatori di mercato, che sono le imprese e gli altri soggetti produttivi.

La stretta connessione tra regole europee di competitività e limiti quantitativi e procedurali di finanza pubblica nazionale è un elemento importante, ma non è, tuttavia, l'elemento centrale da considerare nell'analizzare anche in una prospettiva storica il rapporto tra Stato e mercato in Italia.

Infatti l'elemento centrale, quello che rappresenta il filo conduttore unico di tutta l'evoluzione delle politiche pubbliche di sostegno, supplenza e sostituzione del settore privato a ben vedere è costituito non già dalle spinte competitive europee, ma dalla carenza di patrimonio e capitale privato delle imprese italiane e dalla necessità di impiego di patrimonio e finanza pubblica in sua sostituzione.

L'intera storia industriale del nostro Paese è segnata dalla ristrettezza dei mezzi capitali a disposizione degli imprenditori privati, accompagnata dalla necessità in molti casi di affidare al settore pubblico il compito di realizzare tutto ciò che richiedeva ingenti risorse per investimenti, dalle infrastrutture ai salvataggi di banche e imprese nelle crisi più gravi.

La carenza strutturale di patrimonio e di capitale privato spiega anche la natura banco-centrica dell'economia italiana. Perno del sistema economico è stato a lungo ed è ancora oggi l'insieme degli operatori bancari che, tramite il credito alle imprese, sostituiscono una parte rilevante del capitale privato, assorbendone una parte altrettanto rilevante di margini remunerativi e determinandone in tantissimi casi le sorti.

Pervasività dell'azione pubblica e non sostituibilità – almeno nel breve termine – del credito bancario con mezzi patrimoniali propri delle imprese (ma lo stesso discorso può essere fatto, *mutatis mutandis*, per qualunque altra attività produttiva o 'partita IVA', che assieme alle imprese possono essere indicate con il termine collettivo di operatori produttivi) costituiscono le due leve che schiacciano le attività produttive e comprimono l'economia italiana, più di ogni altra cosa.

Le imprese italiane sono nate e cresciute con ridotta dotazione patrimoniale e di capitale, una sorta di vizio genetico, al quale si è aggiunto nel tempo un limite indotto: la crescente difficoltà sostanziale (per non dire spesso l'impossibilità) per gli operatori produttivi di accumulare in modo significativo il valore generato dalla propria attività per fini di consolidamento patrimoniale o di investimento.

I due aspetti vanno considerati separatamente. Il vizio genetico di scarsità del patrimonio e del capitale iniziale è, per così dire, un dato 'naturale' che caratterizza dalla nascita molte delle realtà produttive italiane e che di per sé va considerato come un dato empirico e una variabile indipendente.

A questa condizione materiale del settore privato non risulta che si sia mai tentato di dare correzione mediante alcuna politica pubblica, se non attraverso una sostituzione *tout court* da parte di operatori e capitali pubblici in tutti quei settori che richiedevano maggiore intensità di capitale (si pensi alle opere di infrastrutturazione del Paese, alle aziende e agli enti pubblici economici, alle imprese di Stato, per giungere in tempi più recenti alle *public utilities* in molti settori dei servizi avanzati). In questi ambiti lo Stato e gli altri organismi pubblici che ne sono stati emanazione si sono limitati a svolgere un ruolo di supporto, sostituzione e supplenza, rinunciando (per volontà politica o per difficoltà di immaginazione) ad ogni funzione di incubatore sociale delle imprese e degli altri operatori produttivi.

In particolare, il consolidamento patrimoniale delle imprese e degli altri operatori produttivi non è mai assunto a obiettivo di politiche pubbliche (se si tralasciano alcune recenti, ma tuttavia marginali e insufficienti iniziative del Governo e considerando a parte la peculiare situazione degli operatori bancari nazionali nella fase successiva alla Grande Crisi del 2008 che è stata prioritariamente diretta al rafforzamento patrimoniale delle banche per contrastare la crisi di fiducia che rischiava di travolgere non solo una pluralità di operatori, ma lo stesso sistema bancario).

Va detto, per contro, che solo in rari casi è accaduto che la gestione delle imprese fosse realmente ispirata a quella superiore funzione sociale di modello organizzativo e relazionale, oltre che di motore del progresso civile in ogni sua forma, secondo quanto auspicato nel pensiero e confermato nella pratica di menti illuminate, come Adriano Olivetti.

Il secondo aspetto da considerare, come si è accennato, è costituito dalla crescente difficoltà sostanziale per le imprese e per gli altri operatori produttivi – almeno di quelli rispettosi della legalità – di accumulare in modo significativo valore generato a fini di consolidamento patrimoniale e di investimento.

A determinare questa situazione concorrono più fattori, ma un ruolo decisivo è certamente giocato dalla crescente incidenza di fattori di costo diretti o indiretti di derivazione pubblica: imposte, oneri indiretti (per adempimenti amministrativi crescenti e adeguamenti a standard normativi burocratizzanti), inefficienze dei settori e servizi pubblici (causate da disfunzioni normative ed amministrative, inadeguatezza del settore formativo e del mercato del lavoro, malfunzionamento del settore giudiziario, insufficienza delle politiche di sicurezza pubblica, ecc.). Si deve constatare che la dilatazione del settore pubblico e della spesa pubblica connessa non è stata accompagnata da un innalzamento della qualità/produzione dell'azione pubblica. In realtà è evidente che non vi è nessun nesso di consequenzialità o complementarità tra i due elementi e, anzi, molte evidenze inducono a considerazioni di opposto segno: l'incremento dimensionale del settore pubblico si accompagna a crescenti difficoltà nel miglioramento qualitativo/di produttività dell'azione pubblica, con frequenti distorsioni 'adattive' dei soggetti pubblici ai contesti e alla scarsità di risorse con cui si trovano a dover operare.

Il concorso di tali fattori ha prodotto negli ultimi decenni un fenomeno serio, che meriterebbe una più approfondita analisi: l'erosione dei margini o, detto in altro modo, la difficoltà per gli operatori produttivi rispettosi della legalità di creare valore aggiunto da destinare alla remunerazione e all'ampliamento del patrimonio/capitale impiegato. Questi operatori produttivi hanno subito una costante riduzione del reddito disponibile, che ne ha eroso la capacità di accumulazione in termini patrimoniali. Inoltre sono mancate idonee politiche pubbliche di incentivo per la trasformazione del patrimonio in capitale investito nelle attività produttive private, un passaggio che avrebbe potuto e che può ancora costituire il discrimine fondamentale tra l'impresa legale e le altre, non rispettose della legalità in ognuna delle possibili declinazioni civili: fiscale, previdenziale, delle condizioni lavorative, ambientale, finanziaria.

Se non si coglie, anche empiricamente, questo dato si rischia di giungere a valutazioni fuorvianti.

Le imprese e gli altri operatori produttivi non sono stati finora al centro di politiche pubbliche che premiassero e valorizzassero la patrimonializzazione e l'impiego di capitale. Anzi, molto ha concorso per svantaggiare l'impresa legale nel suo percorso di evoluzione e adattamento ai modificati contesti di mercato interno e internazionale.

L'ampliamento del settore pubblico e delle politiche pubbliche non è, dunque, riuscito a rafforzare il sistema economico del nostro Paese, ma va anche detto con chiarezza che questo non risulta che sia stato un obiettivo fondamentale dell'azione politica, nemmeno in tempi recenti. Ove lo fosse stato veramente, il perno di ogni azione pubblica non avrebbe potuto essere che l'incentivo e il sostegno all'effettivo rafforzamento patrimoniale delle imprese e degli altri operatori produttivi. Altre

forme di sostegno quali gli aiuti pubblici, i finanziamenti a fondo perduto in conto capitale o in conto interessi, gli incentivi statali alla domanda di prodotti o uno strumentario pubblico analogo sono solo un surrogato di ciò che realmente occorre alle imprese e agli altri operatori produttivi: essere accompagnate nel rafforzamento patrimoniale e nell'affrancamento dallo stress finanziario e dal debito, *in primis* da quello bancario.

Lo si comprende meglio oggi, dopo la Grande Crisi del 2008 che sta ancora compiendo un ciclo la cui durata è tutta da determinare e – come sempre – potrà essere ricostruita solo *ex post* e in termini storici.

Tuttavia ciò che sin da subito è evidente è che non c'è aiuto pubblico che abbia potuto e che possa sostituire l'inadeguatezza patrimoniale e di mezzi capitali di ogni tipo di operatore economico. Il prolungato disequilibrio gestionale rappresentato e sintetizzato da una consistente esposizione debitoria e finanziaria, in rapporto ai mezzi capitali propri, pone qualunque operatore economico a rischio di fallimento, a prescindere dalla sua grandezza o dal mercato in cui operi. Correlativamente, l'equilibrio gestionale tendenziale confermato da una adeguata dotazione patrimoniale, da un ordinario fabbisogno finanziario e dal conseguente ricorso ordinario al credito bancario pone qualunque operatore economico nella migliore condizione possibile per affrontare le sfide del mercato, promuovendo innovazione e investimenti.

È questa la lezione finale e temibile della Grande Crisi, che non a caso ha colpito principalmente i paesi occidentali caratterizzati da settori pubblici e privati fortemente indebitati. Nessuno ne è immune, ma chi ha meno debito e più risorse ha più *chances* di uscirne, prima e meglio.

Se quanto sopra ha un senso, appare allora evidente quale potrebbe essere, se non una risposta, almeno un principio di risposta alla seconda domanda formulata in apertura.

Il modello auspicabile di rapporto tra Stato e mercato dovrebbe ispirarsi certamente ad un completo rispetto di una effettiva neutralità dello Stato e degli organismi pubblici in rapporto ai mercati, ma ciò non basterebbe in ogni caso a favorire il consolidamento e in molti casi la sopravvivenza di imprese e operatori produttivi nazionali.

Perché ciò accada occorre un radicale cambiamento di atteggiamento degli attori istituzionali che, attraverso le loro politiche pubbliche, accettino di porre l'operatore economico legale al centro di un ridisegno del sistema normativo, amministrativo e fiscale che lo metta in condizione di generare valore. E, come si è detto in precedenza, condizione perché ciò accada è che sia sostenuto prioritariamente il rafforzamento patrimoniale di tali soggetti. Questa è la sola stella polare che può guidare il sistema economico del nostro Paese fuori dalle secche della Grande Crisi, ponendo argine ai processi di de-industrializzazione e marginalizzazione produttiva in atto.

Tale azione non può trovare surrogato nell'ulteriore ampliamento del settore pubblico e della spesa connessa: è solo illusorio pensare che questa possa essere una soluzione.

A questi indirizzi dovrebbe ispirarsi un nuovo modello di rapporti tra Stato e mercato, senza per ciò rinunciare in alcun modo all'azione sociale e redistributiva. Si deve accettare, di conseguenza, che per lo Stato e per gli organismi che ne sono emanazione non ha senso redistribuire debito pubblico, come accade ancora ora. Occorre puntare invece ad un effettivo risanamento del settore economico, da porre in condizioni di competere sui mercati internazionali, per poi poter procedere al prelievo di quote ragionevoli del valore creato, anche in vista di nuove politiche infrastrutturali e redistributive. La vera politica keynesiana in frangenti di questo tipo è rappresentata dalla consistente riduzione del settore pubblico (in ogni ambito: normativo, amministrativo, fiscale e, dunque, anche della spesa pubblica ad esso connessa), con una contemporanea liberazione di risorse da destinare in massima parte a politiche pubbliche che abbiano per obiettivo il sostegno ad un reale processo di innovazione e investimento degli operatori produttivi, promosso principalmente attraverso il loro rafforzamento patrimoniale.

Riduzione del settore pubblico e della spesa pubblica si dovrebbero, dunque, accompagnare ad un consolidamento patrimoniale del settore privato, vale a dire degli operatori economici ma anche dei singoli individui. Insomma, meno Stato per consentire alle imprese e agli altri operatori economici produttivi di creare di nuovo valore e competere adeguatamente in un mercato già iper-competitivo e globale.

GONZALO MAESTRO BUELGA

## LA CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO INTERIOR DE LA ENERGÍA: ENTRE LIBERALIZACIÓN E INTERVENCIÓN PÚBLICA\*

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La construcción del mercado energético europeo. – 2.1. Las propuestas de reforma de las directivas 54 y 55 de 2003. – 2.2. El nuevo regulador europeo. – 3. El nuevo paradigma energético. – 4. La demanda de intervención en la construcción del mercado interior de la energía. – 5. Constitución económica y mercado de la energía. – 5.1. La construcción del mercado en los Tratados. – 5.2. Unión y Estados en la construcción de mercado interior de la energía. – 5.3. Regulación e intervención en la construcción del mercado energético. – 6. Conclusiones.

### 1. Introducción

La crisis de los mercados financieros ha reabierto el dilema: liberalización versus intervención, que parecía definitivamente desterrado. Las apelaciones al gobierno económico en Europa, que ahora se suceden, sitúan en el primer plano de la reflexión estos problemas en el sector energético. Estas cuestiones, por razones diversas, emergen en la construcción del mercado interior de la energía, todavía inconcluso y con importantes problemas para su realización.

La posición dominante en la aproximación a los problemas de la construcción del mercado europeo en este sector sigue siendo la liberación. Los problemas se vinculan a la falta de competencia en el mercado y la insuficiencia de las medidas europeas hasta ahora adoptadas<sup>1</sup>. Sin embargo, las dificultades para la plena aplicación de las medidas diseñadas para la construcción del mercado energético, parecen evidenciar que una perspectiva fundamentalmente liberalizadora es, cuando menos, insuficiente para la realización del mercado europeo. Por añadidura, la intervención de las autoridades comunitarias se ha circunscrito fundamentalmente al control de las concentraciones empresariales en el sector<sup>2</sup>. Ciertamente, desde hace algún tiempo, la nueva definición de objetivos en materia energética de Comunidad ha

\* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación que con el título *Constitución económica europea y energía: Regulación, competencias y servicio universal* está financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia, con la referencia SEJ 2007-67262.

<sup>1</sup> P.D. CAMERON, *The internal market in energy: harnessing the new regulatory regime*, en *European Law Review*, 2005, 631 y ss.; R. HAAS, J.M. GLACHANT, N. KESERIC y Y. PEREZ, *Competition in the continental european electricity market: despair or work in progress?*, en *Electricity markets reform. An international perspective* (Stoshansi y Pfaffenberger eds.), Elsevier, Oxford, 2006, 265 y ss.; P.L. JO-SKOW, *Lessons learned from electricity market liberalization*, en *Energy Journal Special Issue. The futur of electricity. Papes in honor of David Newbery*, Oct 2008, 9 y ss.

<sup>2</sup> U. DUBOIS, *Les politiques de la concurrence sur les marchés électriques en Europe*, en *GIS Working Papers*, n. 10, 2008.