



ANNALI
DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA DI
GENOVA

Collana di monografie

65

**STUDI IN MEMORIA DI
GIOVANNI TARELLO**

VOLUME II
SAGGI TEORICO-GIURIDICI

Giuffrè Editore

GUIDO CORSO

LO STATO COME DISPENSATORE DI BENI: CRITERI DI DISTRIBUZIONE, TECNICHE GIURIDICHE ED EFFETTI

1. Nel commentare la pagina di Aristotele sulla giustizia distributiva (una sorta di proporzione geometrica tra i beni dello stato e i cittadini destinatari di una distribuzione che ha per oggetto soprattutto ricchezze e onori) W. D. Ross osserva che essa « suona un po' strana alle nostre orecchie: noi non siamo abituati a considerare lo stato come distributore della ricchezza fra i suoi cittadini. Lo pensiamo piuttosto come un distributore di carichi in forma di tassazione » ⁽¹⁾.

Sono passati meno di settanta anni da quando Ross scriveva, e la situazione si è capovolta. Sarebbe strano, oggi, che uno stato *non* distribuisse e *non* redistribuisse risorse (« ricchezze ed onori ») tra i cittadini. La stessa tassazione, pur dando luogo immediatamente ad un riparto di pesi e di oneri, costituisce, per una quota, la premessa e la condizione di una redistribuzione.

La funzione distributiva entra a far parte del concetto di stato, o di quel particolare tipo di stato che è lo stato del Welfare: definito appunto come « promotore dello sviluppo economico e della redistribuzione sociale » ⁽²⁾.

« Nel passaggio dallo stato di diritto allo stato amministrativo è cresciuta enormemente la funzione distributiva del diritto »: a

⁽¹⁾ W. D. Ross, *Aristotele*, Methuen and Co., London, 1923, tr. it., Milano, 1982, p. 202.

⁽²⁾ È il titolo del primo capitolo di *Bringing the State Back In*, ed. by P. B. EVANS, D. RUESCHEMEYER and T. STOCKOPOL, Cambridge Univ. Press, 1985, p. 44 ss.

misura che « la ripartizione delle risorse (e non soltanto di quelle economiche) è stata in gran parte sottratta al contrasto degli interessi privati ed è stata assunta dagli organi del potere pubblico » ⁽³⁾.

La distribuzione non è solo il risultato di una prassi, o l'obiettivo di specifiche politiche: essa è iscritta nel progetto dello stato amministrativo o del Welfare State o dello stato sociale.

Vi è tutta una serie di articoli della Costituzione italiana che possono essere letti in questa chiave. Se la legge può imporre limiti alla estensione della proprietà terriera secondo le regioni e le zone agrarie (art. 44), risulta autorizzata una espropriazione e redistribuzione della proprietà che eccede quei limiti; se i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi, a mezzo di borse di studio o assegni alle famiglie (art. 34), ci deve essere qualcuno che deve sopportarne il costo, occorrono cioè risorse tolte ad altri soggetti; se agli indigenti sono garantite cure gratuite (art. 32) è la collettività (dei non indigenti) che se ne addossa l'onere.

Ancora. La previsione di contributi speciali a singole regioni per valorizzare il mezzogiorno e le isole (art. 119) autorizza una redistribuzione territoriale delle risorse, dalle zone più ricche alle zone meno ricche; l'istituto della riserva originaria o della espropriazione di imprese che operano in situazioni di monopolio (art. 43) comporta la possibilità di trasferimento coattivo non solo della proprietà (art. 42) ma anche della impresa; il diritto del cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere al mantenimento e all'assistenza sociale (art. 38) presuppone che il relativo costo venga addossato ad altri.

Si potrebbe ancora ricordare il principio di progressività del sistema tributario (art. 53) cui è legata una evidente funzione redistributiva (le fasce di reddito più alte sono colpite più che proporzionalmente dalla imposizione fiscale); e, soprattutto, il principio di eguaglianza sostanziale per cui la Repubblica si assume il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico, oltre che sociale, che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (art. 3).

⁽³⁾ N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione*, Milano, 1977, p. 106.

Questo immane programma di giustizia distributiva si specifica in una pluralità di criteri di distribuzione.

Un criterio ricorrente è quello del *bisogno*, espresso simultaneamente da una situazione di povertà e da una condizione fisica menomata — l'handicap di cui all'art. 38, la malattia prevista dall'art. 32 —: diritto all'assistenza dell'inabile al lavoro privo di mezzi; cure gratuite agli indigenti.

La povertà può essere abbinata al *merito* e alla capacità intellettuale (i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di cui all'art. 34); così come il merito può fungere da criterio esclusivo per la distribuzione di quella particolare risorsa pubblica che è l'insieme dei posti di pubblico impiegato (cui si accede per pubblico concorso: art. 98 Cost.).

Il criterio di distribuzione può anche essere di tipo *produttivistico o efficientistico*, ispirato a un obiettivo di accrescimento della ricchezza collettiva.

La proprietà terriera privata può essere limitata, oltre che per stabilire più equi rapporti sociali, anche al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo (art. 44); è l'utilità generale che deve presiedere alla nazionalizzazione di settori produttivi (art. 43); i contributi speciali di cui all'art. 119 co. 3 servono a « valorizzare » il Mezzogiorno e le isole. Sottinteso di queste disposizioni è che un certo assetto della proprietà terriera propizia l'incremento della produzione agricola, che l'impresa pubblica favorisce l'eliminazione di strozzature del mercato (per es. le situazioni di monopolio di cui all'art. 43), che l'investimento pubblico aggiuntivo (i « contributi speciali ») promuove la crescita del prodotto sociale del Mezzogiorno.

Eccezionalmente, un certo bene può essere distribuito secondo il *rango*: l'insindacabilità e l'immunità penale sono attribuiti ai parlamentari, a tutela del loro *status* (art. 68).

Bisogno, merito, produttività (o efficienza), rango: quattro criteri che, da soli o combinati fra loro, presiedono alle forme di distribuzione della ricchezza e dei beni previsti dalla Costituzione. Ciascuno di essi, a sua volta, è suscettibile di una quantità di specificazioni (soprattutto il primo e il terzo). La legislazione ordinaria

di attuazione dei precetti costituzionali esibisce una grande ricchezza di subcriteri, o di modi in cui i criteri di distribuzione concretamente si atteggiavano⁽⁴⁾.

2. I criteri pubblici di distribuzione dei beni — i criteri che presiedono alla distribuzione dei beni effettuata dallo stato e dalle pubbliche istituzioni — sottintendono ovviamente convinzioni morali. Mentre le previsioni di una costituzione che riguardano l'organizzazione dei pubblici poteri sono eticamente neutre (salva l'ispirazione di base — per es. l'opzione tra democrazia e dittatura — che ha anch'essa un fondamento etico), le norme attributive dei c.d. diritti sociali recano tutte il segno di un certo ethos (significativamente il titolo II della parte I della costituzione italiana è dedicato ai « rapporti etico-sociali »).

Inevitabilmente tali criteri distributivi subiscono gli effetti del mutamento, nel tempo, delle concezioni morali sottostanti.

Se andiamo a rivisitare le categorie che con qualche approssimazione abbiamo individuato nella costituzione (bisogno, merito, efficienza, rango), ci accorgiamo subito di come sia radicalmente cambiata la loro considerazione in quaranta anni: e tale mutamento cogliamo proprio attraverso la legislazione che di quei criteri di distribuzione avrebbe dovuto fare applicazione.

Cominciamo dal criterio del bisogno. La Costituzione qualifica il bisogno in senso, per così dire, pauperistico: il bisogno è essenzialmente *povertà*, anche se a questa si aggiunge una menomazione ulteriore (la malattia, art. 32; l'inabilità al lavoro, l'handicap, art. 38). Lo stato provvede, distribuendo risorse in sostituzione di quelle che la persona, se non fosse povera (se il malato fosse abbiente, se l'inabile al lavoro fosse provvisto dei mezzi necessari per vivere), dovrebbe procurarsi da sé.

Coerente con tale impostazione sarebbe, ad es., una organizza-

zione sanitaria in cui tutti pagassero le prestazioni ad eccezione degli « indigenti ».

Come è noto, l'assetto vigente è diverso.

È caratterizzato dal principio della universalità e gratuità delle prestazioni: sicché chiunque, italiano o straniero, povero o ricco, ha diritto di accedere all'unità sanitaria locale (o al limite, al centro specialistico straniero, a spese della Regione), alle stesse condizioni (prima fra tutte la gratuità)⁽⁵⁾. È chiaro che se la prestazione non costa al singolo, o costa in misura ridotta, dopo l'introduzione del c.d. ticket⁽⁶⁾, costa alla collettività: il sistema viene totalmente fiscalizzato, alimentato dal gettito fiscale, anziché dal prezzo pagato dall'utente, mentre, secondo l'art. 32 Cost., la fiscalizzazione avrebbe dovuto, o potuto, essere limitata alle prestazioni sanitarie dovute agli indigenti.

Con l'estensione a tutti dell'accesso *gratuito* al pubblico servizio non si vuole tanto, come potrebbe apparire, far godere l'« abbiente » degli stessi benefici dell'« indigente »: perché in ultima analisi è sempre l'abbiente che paga, non più nella veste di utente del pubblico servizio bensì in quella di contribuente che paga le tasse. La filosofia sottesa alla universalizzazione del pubblico servizio è di segno diverso. Della prestazione gratuita deve beneficiare il ricco oltre che il povero affinché il povero non si senta discriminato o « stigmatizzato ». Occorre cioè che il povero non venga moralmente ferito da una prestazione pubblica che, per essere *solo a lui* destinata, avrebbe il sapore di carità pubblica che conferma, ribadisce e sanziona la sua condizione di povero⁽⁷⁾.

L'accento si sposta dalla condizione oggettiva di povertà, misurabile in termini di reddito, alla condizione soggettiva di discriminazione e di emarginazione: il povero è bisognoso non solo perché non ha soldi ma anche perché viene considerato povero, si sente tale, e percepisce la povertà come una *deminutio* morale.

⁽⁵⁾ Art. 1 L. 23 dicembre 1978 n. 833.

⁽⁶⁾ Si tratta della quota di partecipazione dell'assistito alla spesa farmaceutica e alle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio, introdotta dall'art. 9 D.L. 11 marzo 1983 n. 59, più volte modificato.

⁽⁷⁾ A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, in « European Journal of Sociology », 1961, p. 228.

⁽⁴⁾ Un'ampia classificazione dei criteri di giustizia distributiva in G. TARELLO, *Il diritto e la funzione di distribuzione dei beni*, in S. CASTIGNONE, R. GUASTINI e G. TARELLO, *Introduzione teorica allo studio del diritto*, Genova, 1984, pp. 201-202.

Ancora più eloquenti sono gli indirizzi legislativi in tema di assistenza (art. 38 Cost.).

L'inabile al lavoro, che tale è per una menomazione fisica o psichica, si impone alla considerazione del costituente se sprovvisto dei mezzi necessari per vivere: in quanto tale, ha diritto al mantenimento e alla assistenza sociale.

La legislazione ordinaria ha una ispirazione diversa e comunque più complessa. Accanto ad istituti come la pensione di invalidità⁽⁸⁾, che costituiscono espressione fedele dell'art. 38, le misure prevalenti tendono a considerare l'handicappato in quanto tale, a prescindere dal reddito: presuppongono un bisogno che non è tanto economico, ma è bisogno di socializzare, di inserirsi nella vita associata (nella scuola, nella città, con l'abolizione delle barriere architettoniche)⁽⁹⁾, di uscire dall'emarginazione. Anche in questo caso il criterio distributivo non è più tanto la *povertà* quanto l'*esclusione*: le risorse attribuite, fatte in prevalenza di assistenza materiale e morale erogata dai servizi sociali, tendono a compensare una condizione di emarginazione più che ad integrare un reddito⁽⁸⁾.

Ampie vicissitudini ha subito il criterio del merito.

Mentre la categoria del bisogno è stata, per così dire, riscritta, e ne è stata enfatizzata la dimensione dell'esclusione in luogo di quella originaria della oggettiva povertà, l'idea di merito è stata direttamente contestata, almeno sotto un duplice profilo.

Innanzitutto perché si è ritenuto che il soggetto chiamato a valutare il merito — lo stato, il datore di lavoro, il docente — non avendo a disposizione criteri oggettivi, fosse portato a discriminare, premiando in base al rapporto di clientela e alla affinità politico-partitica tra chi giudica e chi viene giudicato (reclutamento nei pubblici concorsi); o mirando, col premio, a rompere una solidarietà di classe (il datore di lavoro che incentiva il lavoratore non sindacalizzato o affiliato a un sindacato giallo) o giudicando in base

⁽⁸⁾ Cfr. il D.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124 e la L. 6 agosto 1966 n. 625, più volte modificata.

⁽⁹⁾ D.P.R. 27 aprile 1978 n. 384, in materia di barriere architettoniche e trasporti pubblici.

a sintonia politico-ideologica o puramente e semplicemente in base alla simpatia (il docente).

La seconda ragione è più sottile, e corrisponde ad una concezione estrema della democrazia. Chi più merita (per es. dimostrando nella scuola più capacità) normalmente beneficia di un investimento economico-sociale fatto all'interno della sua famiglia o della sua classe, e comunque alle sue spalle: il suo maggior profitto, lungi dal costituire il risultato di uno sforzo esclusivamente personale, ribadisce una superiorità di partenza, conferma una ineguaglianza di base.

Da qui la polemica contro la meritocrazia: perché questa legittima una discriminazione conseguente a una distribuzione non sorretta da criteri oggettivi (motivo uno) o riproduce una discriminazione che è già propria della situazione di partenza (motivo due). Secondo questa impostazione, il criterio del merito va respinto o perché è inapplicabile o perché, lungi dal promuovere il merito che si esprime a partire da posizioni di eguaglianza, ratifica una diseguaglianza originaria.

Questo atteggiamento culturale, che ha giocato un ruolo di rilievo in organismi come l'impresa o la scuola, è penetrato, sia pure in maniera parziale, anche nella legislazione. Si pensi ad alcune riforme della scuola, o della università o del comparto sanitario: liberalizzazione degli accessi alla università⁽¹⁰⁾, riforma dell'esame di maturità⁽¹¹⁾, riforma dell'assistentato universitario (con l'eliminazione della clausola che subordinava il mantenimento del posto al conseguimento della libera docenza entro il decennio)⁽¹²⁾, stabilizzazione di personale precario (nella università, nella scuola, nella sanità)⁽¹³⁾ mediante semplici giudizi di idoneità (o addirittura,

⁽¹⁰⁾ Art. 1 L. 11 dicembre 1969 n. 910.

⁽¹¹⁾ D.L. n. 9/1963 conv. in L. n. 119/1969.

⁽¹²⁾ Art. 11 L. 26 gennaio 1962 n. 16.

⁽¹³⁾ Per il personale universitario cfr. art. 4 del D.L. 1° ottobre 1973 conv. con modifiche in L. 30 novembre 1973 n. 766, e artt. 50 e 58 D.P.R. 11 luglio 1980 n. 382.

Per il personale sanitario cfr. artt. 58 ss. L. 18 aprile 195 n. 148; art. 47 L. 23 dicembre 1978 n. 833; artt. 64 ss. D.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761; art. 1 L. 20 maggio 1985 n. 207.

Per il personale della scuola il numero delle leggi di sanatoria e immissione

come il personale docente della scuola, in assenza di questi), e via dicendo. Le motivazioni sono sempre le stesse: equivalenza dell'attività di fatto (non di ruolo) alla capacità da valutarsi in un pubblico concorso, delegittimazione dei meccanismi di valutazione concorsuale (chi giudicherà i giudici?), polemica contro l'uso discriminatorio dei giudizi.

Alla stessa stregua possono essere interpretate numerose vicende dell'impiego pubblico generale: dell'abolizione delle note annuali di qualifica e dei rapporti informativi⁽¹⁴⁾, alla riduzione della forbice retributiva tra qualifiche superiori e qualifiche inferiori, alla eliminazione di una pluralità di meccanismi selettivi, alla crescente rilevanza della anzianità nella progressione retributiva.

In alcuni casi, infine, il criterio del merito è stato intenzionalmente sostituito dal criterio distributivo del bisogno. Così può essere, letta la normativa sulle assunzioni obbligatorie, che riservando una quota dei posti di pubblico impiegato a persone disoccupate iscritte negli elenchi delle categorie privilegiate (invalidi civili e di guerra, orfani, vedove ecc.), ha eliminato, per i posti riservati delle carriere esecutive ed ausiliarie, il pubblico concorso⁽¹⁵⁾. Più di recente un meccanismo simile è stato esteso anche al di fuori delle assunzioni obbligatorie: l'accesso alle fasce funzionali più basse dell'impiego pubblico non avviene più per concorso, ma per avviamento da parte degli uffici comunali di collocamento, e la priorità è data sulla base di una serie di indicatori di bisogno (chi ha più figli, reddito più basso ecc. ha la precedenza)⁽¹⁶⁾.

Passiamo adesso al principio distributivo della produttività o della efficienza.

Le sue applicazioni sono molteplici e spesso antitetiche. Secondo l'ottica dell'art. 44 Cost. la frantumazione della proprietà

in ruolo di personale precario è sterminato: indicazioni in N. DANIELE, *L'ordinamento scolastico italiano*, in *Trattato di diritto amministrativo diretto da G. Santaniello*, Padova, 1988, vol. II, p. 214 ss.

⁽¹⁴⁾ Art. 17 L. 11 luglio 1980 n. 312.

⁽¹⁵⁾ L. 2 aprile 1968 n. 482 sulle assunzioni obbligatorie.

⁽¹⁶⁾ Cfr. il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 settembre 1987 n. 382.

terriera e la creazione della piccola proprietà contadina soddisfano non soltanto una esigenza di giustizia (« equi rapporti sociali ») ma anche una finalità produttiva (« razionale sfruttamento del suolo »): le leggi di riforma agraria degli anni cinquanta, dirette alla dissoluzione del latifondo, sono espressione immediata a questo progetto. Venticinque anni dopo, in attuazione delle c.d. direttive Mansholt, l'obiettivo perseguito è diverso: grazie a premi di incentivazione all'esodo si cerca di diminuire il numero degli imprenditori agricoli e di ricostituire unità produttive più ampie, capaci di una redditività adeguata agli standard comunitari⁽¹⁷⁾.

L'efficienza è legata non più alla piccola dimensione, ma alla grossa dimensione.

Analoga oscillazione in tema di finanziamenti pubblici delle imprese.

Alle imprese che compiono nuovi investimenti in determinati territori (es. Mezzogiorno) o in determinati settori produttivi vengono riconosciuti particolari benefici: contributi in conto interessi, contributi in conto capitale, fiscalizzazione degli oneri sociali, esenzioni fiscali ecc.

Ciò nell'assunto che le provvidenze pubbliche incentivino operazioni economiche che altrimenti non verrebbero poste in essere (perché le risorse necessarie verrebbero investite in altri territori e in altri settori con prospettive di maggior profitto); e che da tali operazioni traggano vantaggio, per gli effetti di ricaduta (maggiore occupazione, investimenti indotti, ecc.), i territori (art. 119 Cost.) e i settori interessati.

Per limitare l'osservazione all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, registriamo una prima fase, immediatamente successiva alla istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, in cui le risorse sono destinate prevalentemente all'agricoltura; negli anni sessanta e nei primi anni settanta è l'industria a beneficiare dell'intervento pubblico; negli anni ottanta i fondi pubblici sono essenzialmente destinati al fattore umano (formazione, incentivazione della imprendi-

⁽¹⁷⁾ L. 19 maggio 1975 n. 153 di attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura.

toria giovanile ecc.)⁽¹⁸⁾. Nell'ambito dell'intervento a favore dell'industria vi è uno stadio in cui viene privilegiato, attraverso più elevati contributi, l'investimento *capital intensive*; ed uno stadio in cui viene incentivato l'investimento che dà luogo soprattutto ad una maggiore occupazione.

Tutto ciò accade perché la distribuzione di risorse pubbliche, ispirata ad un criterio di efficienza, subisce i mutamenti delle concezioni correnti in tema di efficienza, e soprattutto è sottoposta ai continui aggiustamenti che l'esperienza suggerisce: esperienza della quale fanno parte gli stessi effetti dell'intervento redistributivo. Sicché ad es. l'iniziativa pubblica per la creazione di opere pubbliche nel Mezzogiorno si è attenuata negli anni recenti proprio perché, in conseguenza delle misure precedenti, la dotazione di infrastrutture e attrezzature di questi territori è oggi sostanzialmente adeguata agli standards nazionali: mentre risulta carente l'attività di manutenzione delle opere esistenti, attività che gli indirizzi più recenti mirano a promuovere⁽¹⁹⁾.

Il criterio distributivo dell'efficienza è, per così dire, moralmente neutro e comunque, rispetto ad esso, l'ispirazione etica è più distante (di quanto non avvenga nei due criteri distributivi richiamati in precedenza): da qui la variabilità degli esiti, delle scelte compiute in nome dell'efficienza.

Ma il principio di efficienza è contrastato, negli anni recenti, proprio sul piano morale.

La polemica degli ambientalisti si esprime contro la filosofia produttivistica che privilegia la crescita economica, l'investimento industriale, l'occupazione, a prezzo di guasti profondi all'ambiente: sicché l'uomo ciò che guadagna in reddito e capacità di consumo lo perde in termini di rapporto con la natura, di salute fisica e psichica, di capacità di fruizione di quelle speciali risorse che non

⁽¹⁸⁾ Art. 1, co. 2, L. 1° marzo 1986 n. 64.

⁽¹⁹⁾ La « gestione infrastrutture » figura al primo posto nella lista degli interventi previsti nell'ambito della « azione organica » relativa al potenziamento ed incremento delle dotazioni infrastrutturali: cfr. la delib. CIPE 29 dicembre 1986, che approva il primo piano annuale di attuazione del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno ex art. 1 L. 64/1986 (il testo in G.U.R.I. 21 febbraio 1987 n. 43, s.o.).

vengono prodotte, ma possono essere solo godute (godute in quanto rispettate, con la piena consapevolezza della loro esauribilità).

La qualità della vita viene contrapposta al Gross National Product: con una contestazione sempre più radicale di scelte economiche che una volta erano ritenute ovvie, e non suscettive di essere razionalmente contrastate (dalla centrale nucleare all'impianto di chimica di base)⁽²⁰⁾ ^(20 bis).

3. Le tecniche giuridiche della distribuzione sono⁽²¹⁾ le più varie. Senza pretendere di esaurirne la rassegna, proviamo ad elencarne alcune, fra le più ricorrenti.

a) In numerosi casi la legge prevede attribuzioni pecuniarie pubbliche a favore di soggetti appartenenti a determinati gruppi: sussidi, sovvenzioni, contributi in conto capitale, contributi in conto interessi.

Si va dall'assegno di povertà alla pensione sociale, ai finanziamenti pubblici a favore delle imprese (a condizione che operino in un determinato territorio o in un determinato comparto produttivo).

b) In altri casi il beneficio consiste nella attribuzione gratuita o semigratuita delle prestazioni di un pubblico servizio: dalle prestazioni sanitarie, che continuano ad essere gratuite, pur dopo l'introduzione del ticket, per ampie fasce di popolazione, al trasporto

⁽²⁰⁾ Su questi temi v. soprattutto N. LUHMANN, *Ökologische Kommunikation*, Opladen, 1986, tr. it. *Comunicazione ecologica*, Milano, 1989.

^(20 bis) Anche il criterio del rango sul quale si fonda lo speciale regime penale e processuale penale del Presidente della Repubblica e dei Ministri — è stato vigorosamente contestato.

Per la modifica delle attività istruttoria e il riconoscimento (parziale) delle competenze dell'autorità giudiziaria ordinaria cfr. L. 20 maggio 1988 n. 163, che detta la disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di cui agli artt. 90 e 96 della Costituzione.

⁽²¹⁾ Sulle tecniche giuridiche di distribuzione v. soprattutto l'antologia *Readings in the Economics of Law Regulation* ed. by A. I. Ogus and C. G. Veljanovski, Clarendon Press, Oxford, 1984, spec. p. 23 ss.; J. Q. WILSON, *The Politics of Regulation*, in J. W. McKIE (ed.), *Social Responsibility and the Business Predicament*, Washington D.C., 1974, p. 135 ss.; J. Q. WILSON (ed.), *The Politics of Regulation*, N. Y., 1980, Basic Books, p. 357 ss.; B. M. MITNICK, *The Political Economy of Regulation*, N. Y., 1980, Columbia Un. Press.

urbano (riduzioni tariffarie). La questione si complica, come si è accennato, quando il servizio è gratuito per tutti (come era, all'origine, il servizio sanitario nazionale). In realtà anche qui vi è una distribuzione di risorse: essa viene a gravare non sugli utenti abbienti, in modo che essi paghino il servizio anche per chi ne fruisce gratuitamente, ma sul contribuente, sia egli o meno utente di un servizio che è totalmente finanziato con risorse tributarie.

c) Un terzo modello, ripetutamente proposto sul piano teorico ma poco applicato nella pratica, è quello del « buono » o « voucher » ⁽²²⁾.

Agli utenti appartenenti a categorie a basso reddito viene attribuita una somma da destinare a corrispettivo di prestazioni che potranno essere rese dall'apparato pubblico o da un soggetto o da un'impresa privata. Con questa tecnica si vuole stimolare la concorrenza nella produzione del servizio fra soggetti, pubblici o privati, che sono portatori di una offerta, addossando comunque alle istituzioni pubbliche il costo sostenuto dagli utenti meno abbienti.

d) Mentre gli schemi sopra indicati comportano spostamenti di ricchezza da gruppi sociali ad altri, e postulano tutti un prelievo fiscale e una redistribuzione di risorse a favore di soggetti diversi, la legge interviene in altri casi direttamente sul contenuto del contratto: sicché i destinatari della redistribuzione sono costituiti da classi di contraenti.

La tecnica più collaudata è quella del controllo dei prezzi. Fissando, per es., un equo canone di locazione, o stabilendo un prezzo di imperio per generi di prima necessità (es. il pane) o determinando un tetto per le tariffe di certi servizi (es. autotrasporti in concessione) il legislatore, o l'autorità amministrativa a ciò deputata, alterano l'esito della contrattazione quale avrebbe prodotto un mercato non regolato; e trasferiscono così dal proprietario all'inquilino, dal panettiere al consumatore, dall'impresa di trasporto al viaggiatore una quota del prezzo che altrimenti sarebbe stato riscosso.

⁽²²⁾ Il modello, proposto da Milton Friedmann, è illustrato da G. GUARINO, *Quale amministrazione?*, Milano, 1985, pp. 121-22.

Le ragioni per cui si interviene su certi schemi contrattuali e non su altri sono le più varie ⁽²³⁾: perché si tratta di servizi prodotti in regime di monopolio e di oligopolio, e in presenza di una domanda rigida (es. tariffe elettriche o di certi servizi); perché una quota del prezzo, se lasciato libero, verrebbe a incorporare una rendita che si aggiunge al profitto destinato a remunerare il capitale investito (locazione di immobili urbani, affitto di fondi rustici); perché si tratta di beni di prima necessità di cui è politicamente opportuno contenere il prezzo per impedire, per es., un effetto di moltiplicare dei meccanismi inflazionistici.

Una peculiare situazione giustificativa di questa specie di intervento pubblico è rappresentata dal c.d. « moral hazard » ⁽²⁴⁾. Poiché il prodotto viene pagato da un soggetto diverso dal consumatore, questi non avverte l'esigenza di limitare il consumo né subisce restrizioni di tipo monetario. La predeterminazione pubblica di un tetto ai prezzi è resa necessaria da questa asimmetria tra domanda e offerta, che induce i produttori ad elevare costantemente i prezzi senza incontrare resistenza nel consumatore.

La fissazione d'imperio dei prezzi dei medicinali o, in Italia, la predeterminazione delle tariffe professionali dei medici convenzionati col sistema sanitario pubblico costituiscono l'applicazione più ovvia del principio ⁽²⁵⁾.

In alcuni dei casi accennati la manovra redistributiva non si arresta alla determinazione del prezzo (o del prezzo massimo) del bene o del servizio che forma oggetto del contratto: ma si cumula ad un ulteriore intervento a favore del contraente danneggiato dalla imposizione autoritativa del prezzo. Il gestore dell'autolinea in concessione è tenuto a praticare certe tariffe (basse), ma ha poi diritto ad una integrazione monetaria, commisurata alla percorrenza, che valga a coprire il costo di produzione e ad assicurare il profitto di impresa ⁽²⁶⁾.

⁽²³⁾ S. BREYER, *Analyzing Regulatory Failure*, ora in A. I. OGUS e C. G. VELJANOVSKI, *op. cit.*, p. 234 ss.

⁽²⁴⁾ S. BREYER, *op. cit.*, p. 236.

⁽²⁵⁾ Cfr. l'art. 48 L. 23 dicembre 1978 n. 833.

⁽²⁶⁾ Artt. 6 e 9 L. 10 aprile 1981 n. 151, che approva la legge quadro sui trasporti pubblici locali.

Il fondo nazionale trasporti, alimentato da risorse tributarie, assolve a questa funzione.

e) L'intervento pubblico sul contratto non si esaurisce nella determinazione autoritativa del prezzo. In certi casi il legislatore regola il procedimento di formazione del contratto, dettando norme derogatorie rispetto a quelle generali, o stabilisce regole specifiche per la risoluzione del rapporto.

Particolarmente significativa è la disciplina del contratto di lavoro. È pubblicistica la fase dell'avviamento al lavoro⁽²⁷⁾, che condiziona nella generalità dei casi la stipula (e quindi preclude al datore di lavoro, se è prescritta la chiamata numerica, l'assunzione di un lavoratore diverso da quello avviato dall'ufficio di collocamento); ed è derogatoria rispetto ai principi la disciplina del recesso nel contratto a tempo indeterminato, che nelle imprese al di sopra di una certa dimensione, è subordinato per il datore di lavoro all'esistenza di una giusta causa o di un giustificato motivo, mentre il lavoratore può sempre recedere *ad nutum*⁽²⁸⁾.

In questo caso non vi è tanto distribuzione o redistribuzione di risorse pecuniarie fra le parti dal rapporto di lavoro. Vi è invece una redistribuzione autoritativa di potere contrattuale operata dal legislatore per correggere un *unequal bargaining power* e assicurare una tutela del contraente debole. Questa redistribuzione, riferita alla disciplina della risoluzione del rapporto, tocca le parti del contratto individuale; riferita alla fase dell'avviamento, opera anche nella relazione fra le contrapposte categorie dei lavoratori e dei datori di lavoro.

f) L'intervento sui prezzi può avere direzione opposta a quella indicata *sub d)*. Il legislatore, o l'autorità amministrativa competente, fissa i prezzi minimi del prodotto (per es. in materia di agricoltura) per tutelare i soggetti produttori da un eccesso di concorrenza. Se i prezzi cadono troppo in basso — è questa una delle ragioni che si accampano — le imprese falliscono e i prodotti delle poche superstiti finiranno con l'essere troppo costosi. Oppure —

⁽²⁷⁾ L. 264/1959; artt. 35 ss. L. 300/1970.

⁽²⁸⁾ L. 15 luglio 1966 n. 604; artt. 18 e 35 L. 20 maggio 1970 n. 300.

questa è un'altra motivazione — attraverso prezzi « predatori » una impresa espelle dal mercato le concorrenti, eleva i prezzi e recupera i profitti perduti, e ciò prima che nuove imprese, attratte dagli alti prezzi, entrino nel settore⁽²⁹⁾.

In altri casi il sostegno dei prezzi ha motivazioni più specificamente politiche. Si ritiene che, lasciato a se stesso, il mercato privato fornisca una quantità troppo esigua del prodotto desiderato (per es. prodotti agricoli e armi)⁽³⁰⁾.

Le misure pubbliche di sostegno dei prezzi operano a favore delle imprese del settore che si vedono trasferire risorse a carico dei consumatori. Supponendo rigidità della domanda, le risorse trasferite costituiscono un di più rispetto al totale dei profitti che verrebbero prodotti in regime di mercato non regolato.

g) Lo stesso obiettivo di sostegno delle imprese di un settore può essere perseguito con misure diverse.

Si presume che senza l'intervento pubblico le imprese del settore (o dell'area geografica) rimarrebbero troppo piccole o troppo poco organizzate per reggere alla concorrenza.

La crescita delle dimensioni o la razionalizzazione dell'assetto produttivo sono necessarie alla riduzione di costi per unità di prodotto, e alla competitività delle imprese sul mercato interno e soprattutto su quello internazionale.

Le direttive Mansholt in agricoltura, rivolte alla riduzione del numero delle imprese agricole e alla crescita delle dimensioni di ciascuna, mediante incentivi monetari all'esodo, sollecitazioni all'abbandono dei suoli meno fertili, misure tese a favorire l'accorpamento della proprietà agraria, sono sorrette da questa giustificazione⁽³¹⁾. Analoga è l'ispirazione della normativa sulla ristrutturazione industriale o di larga parte delle misure previste dalla legislazione sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno⁽³²⁾.

⁽²⁹⁾ S. BREYER, *op. cit.*, p. 236.

⁽³⁰⁾ S. BREYER, *op. cit.*, p. 237.

⁽³¹⁾ Cfr. le direttive nn. 159, 160 e 161 adottate dal Consiglio delle Comunità europee il 17 aprile 1972 (recepite con L. 153/1975 citata alla nt. 17).

⁽³²⁾ L. 12 agosto 1977 n. 675, che reca provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo

La redistribuzione viene perseguita, in tutti questi casi, mediante la riduzione del numero dei soggetti e delle imprese fra cui spartire il profitto complessivo del settore produttivo (oltre che mediante la presumibile crescita del prodotto stesso, in conseguenza della razionalizzazione delle unità produttive).

h) Al medesimo risultato della riduzione del numero dei soggetti operanti nel settore si perviene attraverso il sistema autorizzativo o del *licensing* ⁽³³⁾.

L'accesso ad una attività economica (per es. commercio al minuto) e ad una professione libera (avvocati e procuratori, ingegneri, architetti, medici ecc.) è subordinato al superamento di un esame di abilitazione e all'iscrizione ad un albo: l'iscrizione a sua volta presuppone il possesso di requisiti di moralità, l'immunità da precedenti penali ecc. In certi casi (farmacisti, notai) vi è anche la predeterminazione del numero dei posti da coprire (la pianta organica).

Le ragioni che tradizionalmente vengono invocate a favore di tale sistema sono legate alla tutela del consumatore contro la frode (che possa essere commessa dal commerciante sfornito dei requisiti di moralità verificati al momento dell'iscrizione all'albo) o contro l'incompetenza (per es. del medico del quale non sia stata accertata la capacità professionale).

Le misure in questione limitano il numero degli operatori, fissandolo a un livello inferiore a quello cui si perverrebbe se l'attività fosse del tutto libera e non fosse subordinata a questa disciplina dell'*entry* ⁽³⁴⁾: effetto di limitazione che, laddove gli esami, le abilitazioni e le iscrizioni sono affidati alle rappresentanze di settore (gli ordini professionali), è di solito intenzionalmente perseguito, in funzione di tutela contro la concorrenza che possa derivare dai nuovi entrati ⁽³⁵⁾.

del settore; L. 1° marzo 1986 n. 64, sulla disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

⁽³³⁾ T. MOORE, *The Purpose of Licensing*, ora in A. I. OGUS e C. G. VELJANOVSKI, *op. cit.*, p. 267 ss.

⁽³⁴⁾ Cfr. il commento di A. I. OGUS e C. G. VELJANOVSKI, *op. cit.*, p. 274.

⁽³⁵⁾ Significativi i dati sui candidati che hanno superato gli esami di Procuratore legale presso la Corte d'Appello di Milano (1,95 % nel 1987): cfr. R.

Abbiamo così una distribuzione autoritativa di ricchezza attuata non con misure monetarie, ma con i più tradizionali sistemi di regolazione.

i) A fini di tutela di un certo gruppo sociale o etnico il legislatore ricorre sempre più frequentemente alla c.d. riserva.

Una quota dei posti nell'impiego pubblico è riservata ai cittadini di un gruppo etnico (per es. i tedeschi in Alto Adige) ⁽³⁶⁾; una quota dei posti di studente universitario, laddove viga il criterio del *numerus clausus*, è riservata ai negri (è il presupposto da cui trae origine il noto Bakke's Case, deciso dalla Corte Suprema americana) ⁽³⁷⁾; una quota delle forniture necessarie deve essere affidata dalle amministrazioni pubbliche operanti nel Mezzogiorno alle imprese locali ⁽³⁸⁾; una quota degli organici delle imprese con oltre trentacinque dipendenti e delle pubbliche amministrazioni va coperta con lavori appartenenti alle categorie privilegiate (invalidi civili di guerra e del lavoro, orfani, vedove ecc.) ⁽³⁹⁾.

Un gruppo sociale svantaggiato, che verrebbe discriminato nel concorso con altri soggetti, si vede tutelato attraverso la delimitazione di un ambito che è ad esso riservato, con esclusione della possibilità di accedervi per quegli altri soggetti.

Anche in questo caso vi è una distribuzione autoritativa di beni (il cui valore è in ultima analisi economico) realizzata con misure regolatrici che non comportano l'uso di risorse monetarie.

l) Un ulteriore tipo di intervento è diretto a correggere i c.d. *spill over effects*, o effetti di traboccamento. Si tende ad assicurare una compensazione laddove il prezzo del prodotto non riflette certi

DANOVI, *Commento alla L. 27 giugno 1988 n. 242*, in *Le leggi civili commentate*, Padova, 1988, p. 885.

⁽³⁶⁾ Art. 89 D.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 e D.P.R. 3 aprile 1985 n. 108 (sulla dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico).

⁽³⁷⁾ *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 U.S. 265 (1978), ampiamente discusso da L. H. TRIBE, *American Constitutional Law*, 2nd ed., The Foundation Press Inc. 1988, p. 1528 ss.

⁽³⁸⁾ Artt. 113-114 D.P.R. 6 marzo 1978 n. 218, che approva il t.u. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno. Il vigore di tali disposizioni è stato confermato dall'art. 17 della L. 64/1986.

⁽³⁹⁾ Artt. 11 e 12 L. 2 aprile 1968 n. 482.

maggiori costi che la sua produzione e il suo uso impongono alla collettività: si cerca cioè di trasferire sul produttore costi di produzione che, in difetto di intervento correttivo pubblico, verrebbero scaricati sui consumatori e in genere sul pubblico.

Le c.d. *pollution charges* — o tasse sugli inquinanti — rientrano in questa specie di redistribuzione. Il produttore rimborsa la collettività del maggior costo da disinquinamento che la collettività subisce come conseguenza del processo produttivo ⁽⁴⁰⁾.

Perseguono lo stesso obiettivo misure a carattere preventivo che impongono all'impresa certi standard (limiti alle emissioni inquinanti ecc.) per rispettare i quali occorre l'adeguamento degli impianti, nuovi macchinari e in genere maggiori costi. Analoga è l'ispirazione della legislazione antinfortunistica o sulla sicurezza degli impianti o dei prodotti che è anche rivolta ad impedire danni (al consumatore, al lavoratore, a terzi), attraverso l'imposizione all'imprenditore di misure idonee (corrispondenti a maggiori costi di produzione) ⁽⁴¹⁾.

m) Più indiretta, e quindi meno percepibile, è la funzione distributiva nel caso dei c.d. beni pubblici (pubblici in senso economico): beni che per definizione non sono suscettibili di una corretta allocazione da parte del mercato.

Sono i beni il cui consumo da parte di un soggetto non riduce il livello di consumo degli altri. Esempi tipici sono la difesa e l'ordine pubblico, ma altri beni possiedono questa caratteristica: le autostrade, l'ambiente pulito, l'informazione, l'istruzione. Se i singoli non possono agevolmente essere esclusi dal godimento di tali beni, il mercato non è in grado di garantire una efficiente allocazione di risorse ⁽⁴²⁾.

Chi sarà disposto a pagare per un bene di cui in ogni caso potrà beneficiare come « free rider » ⁽⁴³⁾?

⁽⁴⁰⁾ Lord ZUCKERMAN e W. BECKERMAN, *Minority Report to the third Report of Royal Commission on Environmental Pollution* (Cmnd. 5054, 1972), in A. I. OGUS e C. G. VELJANOVSKI, *op. cit.*, p. 253 ss.

⁽⁴¹⁾ Esempi in J. Q. WILSON, *The Politics of Regulation*, cit., p. 143 ss.

⁽⁴²⁾ A. I. OGUS e C. G. VELJANOVSKI, *op. cit.*, p. 239. Sui public goods, H. S. ROSEN, *Public Finance*, 2nd ed., Irwin, 1988, p. 62 ss.

⁽⁴³⁾ M. OLSON, *The logic of Collective Action*, Cambridge Mass., 1965, tr. it. *La logica dell'azione collettiva*, Milano, 1983, p. 35 ss.

Da ciò trae giustificazione l'intervento pubblico che determina l'offerta al di fuori del mercato e prescrive un corrispettivo per l'accesso al bene.

4. Le politiche distributive spesso non raggiungono i risultati voluti, o producono effetti negativi non voluti o producono effetti opposti a quelli voluti. Poiché il più delle volte (la maggior parte delle ipotesi indicate nel paragrafo precedente) tali politiche alterano l'applicazione delle regole del mercato, la critica contro di esse viene fatta di solito dal punto di vista del mercato — della invincibilità di alcune almeno fra quelle regole. Ma non mancano i rilievi fondati su altri elementi: la difficoltà dell'*enforcement* (di assicurare l'osservanza delle misure) ⁽⁴⁴⁾, la diseducazione indotta nei beneficiari, le tecniche di elusione adottate dalle vittime dell'intervento correttivo e così via.

Prendiamo il caso dei sussidi. Quando sono diretti alle imprese per compensarne eventuali inefficienze finiscono talvolta con l'indurre ad aumentare l'inefficienza per attrarre ulteriori sussidi ⁽⁴⁵⁾. I sussidi di povertà o disoccupazione, se mantenuti a livelli (relativamente) elevati, possono spingere una quota dei beneficiari a perpetuare il loro stato. È il caso della Cassa Integrazione guadagni ⁽⁴⁶⁾, la cui misura elevatissima (l'80 per cento del salario in precedenza percepito) finisce col privilegiare, in molti casi, i lavoratori sospesi dal lavoro (rispetto a quelli che mantengono immutato il proprio rapporto di lavoro), consentendo loro di destinare le energie lavorative ad un'altra occupazione retribuita (anche se clandestina).

La concessione gratuita delle prestazioni di un pubblico servizio, se attuata senza correttivi o con correttivi insufficienti, porta a sprechi di risorse e comunque ad un eccesso di domanda. Da qui

⁽⁴⁴⁾ W. H. RIKER e P. C. ORDESHOOK, *An Introduction to Positive Political Theory*, Englewood Cliffs (N.J.), 1983, spec. p. 282 ss.; B. M. MITNICK, *op. cit.*, p. 13 ss.

⁽⁴⁵⁾ J. L. MIGUÈ, *Controls Vs. Subsidies in the Economic Theory of Regulation*, 1977, p. 20 J. Law and Economics, p. 213; C. J. SCHULTZE, *The Public Use of Private Interest*, 1977, pp. 57-64.

⁽⁴⁶⁾ Art. 2 L. 20 maggio 1975 n. 164, recante provvedimenti per la garanzia del salario.

l'esigenza di un nuovo criterio di selezione: di solito il criterio della coda ⁽⁴⁷⁾.

Allo stesso risultato porta spesso il controllo dei prezzi, se attuato nella forma della determinazione di un prezzo massimo inferiore a quello di mercato. Ne consegue un necessario razionamento per cui ciò che si risparmia in termini di spesa si perde in termini di tempo (è il costo di opportunità: i guadagni che avrebbe procurato il prossimo miglior uso della stessa quantità di tempo): costo che può superare quel risparmio, e così dar luogo a perdite sociali aggregate.

L'altro esito naturale di una politica di restrizione dei prezzi è costituito dal mercato nero: il sistema dei prezzi riemerge illegalmente e riassume parte della funzione allocativa al di fuori della legge. Una quota crescente di prodotti viene trasferita al mercato nero (con ulteriore aggravio dello squilibrio tra domanda e offerta).

L'analisi del controllo dei prezzi massimi dimostra che in una realtà caratterizzata dalla scarsità dei beni, le forze della domanda e della offerta non possono essere eliminate con un provvedimento legislativo. Chi determina autoritativamente un tetto ai prezzi si limita a trasferire la funzione allocativa a qualche altro canale ⁽⁴⁸⁾.

La conferma è offerta dalle politiche di blocco dei fitti o comunque di controllo dei canoni di locazione degli immobili urbani.

Eccesso di domanda sulla offerta di case con canoni di locazione regolati per legge, pressioni del mercato nero, trasferimento della proprietà e dei nuovi investimenti alle attività economiche non regolate e suscettibili di maggior profitto (case arredate, borsa, titoli di debito pubblico ecc.).

Lo scarto tra domanda e offerta è espresso dalle liste d'attesa (sia nel settore privato che nel settore delle abitazioni di produzione

pubblica). Quando la casa diventa disponibile, perché lasciata dall'inquilino, non è infrequente, in Gran Bretagna, che il proprietario richieda « Key money » al nuovo inquilino (o che esiga, in Italia, un canone maggiorato rispetto all'equo canone legislativamente determinato).

L'esistenza di liste d'attesa e di code nei settori controllati fa sì che una quota della domanda non soddisfatta trabocchi (spills over) nei beni succedanei, specialmente nel mercato delle case di abitazione in vendita.

Questo spill-over effect, congiunto a redditi medi in aumento e ad agevolazioni creditizie (credito fondiario) si è tradotto in crescente domanda di acquisto di abitazioni: e, di conseguenza, in crescita progressiva dei prezzi degli immobili urbani ⁽⁴⁹⁾.

Il controllo dei canoni di locazione produce alla lunga la riduzione dell'offerta di nuove costruzioni da dare in affitto (al punto che in Gran Bretagna è praticamente scomparsa l'attività privata di costruzioni destinate a locazioni, in parte per la concorrenza degli enti locali e in parte per le accresciute e più attraenti opportunità di investimento in iniziative industriali e commerciali). Ma crea altresì un incentivo per i proprietari di case a riconvertire le proprietà esistenti e i nuovi investimenti dai settori regolati ai settori non regolati o regolati in modo meno restrittivo (botteghe, uffici e appartamenti di lusso). Fino al 1974 in Gran Bretagna una valvola era costituita dagli appartamenti arredati, sottratte alla disciplina legale del canone.

Estesa anche a questi tale disciplina, ne è risultata una immediata e cospicua riduzione dell'offerta di questo tipo di locazioni. Nella fase finale della vicenda i proprietari tendono a vendere gli appartamenti agli inquilini, sicché l'offerta delle case in affitto (arredate e non) subisce un ulteriore declino.

Il controllo del mercato dei fitti produce un altro risultato negativo. Ridotto il tasso di rendimento della proprietà data in affitto, il proprietario perde sia la capacità che l'incentivo ad affrontare le spese di riparazione e manutenzione. I beni offerti non soltanto si riducono, ma si deteriorano qualitativamente: aumento degli

⁽⁴⁷⁾ G. TARELLO, *Il diritto e la funzione di distribuzione di beni*, cit., pp. 197-198.

Sulle *waiting lists* nel National Health Service britannico, cfr. A. J. CULYER, *Need and National Health Service. Economics and choice*, York Studies in Economics, 1976, p. 96 ss.

⁽⁴⁸⁾ K. HARTLEY, *Price controls, Markets and Income Distribution*, ora in A. I. OGUS e C. G. VELJANOVSKI, *op. cit.*, p. 278.

⁽⁴⁹⁾ K. HARTLEY, *op. cit.*, pp. 279-80.

slums, successiva demolizione, conseguente riduzione dello stock delle case in affitto.

Non dissimili sono gli esiti della legislazione sui salari minimi, laddove esiste.

Prospettata spesso come una soluzione al problema della povertà che dipende da basse paghe, essa comporta, in conformità al modello competitivo, una riduzione dell'offerta di lavoro, col risultato di una accresciuta disoccupazione al livello del nuovo salario legale. « Quelli che rimangono impiegati ricevono retribuzioni più alte, ciò che riflette l'obiettivo politico perseguito. Altri che dovrebbero anch'essi beneficiare della misura, perdono il posto di lavoro, esito chiaramente incoerente con l'intento dichiarato di riduzione della povertà ».

« Il mercato reagirà in una varietà di modi. Alcuni disoccupati si mostreranno disposti ad accettare lavoro al di sotto della retribuzione legale. Altri entreranno nei mercati non regolati così concorrendo a ridurre ulteriormente le paghe in tali settori. I datori di lavoro risponderanno sostituendo le macchine agli uomini, cambiando le condizioni di lavoro e, se possibile, ridefinendo le occupazioni in modo da sottrarle all'impero della legislazione » ⁽⁵⁰⁾.

Analoghe considerazioni possono essere fatte per le misure legislative di tutela del lavoratore che, senza interferire immediatamente sulla retribuzione, fissano autoritativamente i contenuti del contratto o la durata o le modalità di risoluzione ecc.

Lo sfavore con cui la legislazione italiana guarda al contratto di lavoro a termine ⁽⁵¹⁾ o al contratto a tempo parziale ⁽⁵²⁾ o al cumulo di rapporti di lavoro ⁽⁵³⁾ è una causa cospicua di riduzione dell'offerta di lavoro; il livello elevatissimo degli oneri riflessi (contributi previdenziali ecc.) incentiva lo sfruttamento (lavoro straordi-

⁽⁵⁰⁾ K. HARTLEY, *op. cit.*, p. 281.

⁽⁵¹⁾ L. 18 aprile 1962 n. 230 sulla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato.

⁽⁵²⁾ Uno spiraglio è stato aperto dall'art. 5 del D.L. 30 ottobre 1984 n. 276, conv. in L. 19 dicembre 1984 n. 863.

⁽⁵³⁾ Ciò vale soprattutto nel pubblico impiego, caratterizzato dalla esclusività della prestazione lavorativa in favore dell'ente pubblico (cfr. art. 60 D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3).

nario) del medesimo lavoratore piuttosto che l'assunzione di una nuova unità lavorativa; l'abolizione, questa volta in sede di contrattazione collettiva, delle c.d. gabbie salariali (i differenziali di retribuzione tra nord e sud) ha ridotto la spinta delle imprese del nord ad investire nel sud; la super protezione di cui godono le lavoratrici-madri (nel periodo di gravidanza e puerperio) ⁽⁵⁴⁾ induce in molti casi i datori di lavoro, pubblici e privati, laddove sia possibile, a preferire manodopera maschile.

Il meccanismo è sempre lo stesso. L'alterazione legislativa della regola di mercato, in funzione della protezione di una classe di soggetti, produce effetti spesso nocivi per questa classe.

Sotto questo profilo è esemplare la normativa sul contratto a termine. Ponendo forti vincoli alla ammissibilità di questo tipo di contratto, e soprattutto facendo dipendere dal rinnovo del contratto a termine per due volte la sua conversione *ab initio* in contratto a tempo indeterminato, la legge — pur animata da sacrosanti intenti di tutela del lavoratore — ha finito col ridurre l'offerta di lavoro, in tutte quelle ipotesi in cui il datore di lavoro avverte l'esigenza di un impiego più massiccio del fattore lavoro ma non è disposto a subire un carico permanente che ecceda temporalmente quella particolare contingenza.

Altra vicenda significativa. Nel 1970 è stata modificata la disciplina legale della risoluzione del rapporto di lavoro per giusta causa o giustificato motivo, estesa dalle imprese con più di trentacinque dipendenti alle imprese (o sedi, stabilimenti, uffici o reparti) con più di quindici dipendenti ⁽⁵⁵⁾. Ridotta correlativamente la libertà di recesso *ad nutum* del datore di lavoro, con rafforzamento della tutela dei lavoratori, si è altresì introdotta una forte remora all'ampliamento delle imprese che si trovano ai margini di quella (nuova) soglia: tenuto conto che il passaggio da quindici a sedici dipendenti comporta il vincolo della giusta causa o del giustificato motivo di risoluzione. Una misura di favore (redistributiva del potere di disposizione del rapporto di lavoro) che si traduce in una remora alla (nuova) offerta di lavoro.

⁽⁵⁴⁾ L. 30 dicembre 1971 n. 1204.

⁽⁵⁵⁾ Art. 35 L. 20 maggio 1970 n. 300.

Le politiche redistributive a favore di gruppi umani i cui contorni non sono definiti in maniera inequivocabile (lo sono, per es., i negri o i cittadini alto atesini di nazionalità germanica, non lo sono i coltivatori diretti o gli invalidi civili) spingono molti a entrare a far parte, illegalmente, di quei gruppi. Decine di migliaia di persone hanno beneficiato delle provvidenze disposte a favore dei coltivatori diretti, pur svolgendo diversa attività lavorativa, o della assunzione obbligatoria o delle pensioni di invalidità previste per gli invalidi civili, sebbene fossero perfettamente sani.

Ovviamente tali abusi possono essere prevenuti con un controllo attento dei meccanismi di accesso alla categoria. Ma ciò produce un costo (*l'enforcement*) che va pure valutato in una considerazione complessiva della misura redistributiva⁽⁵⁶⁾; a parte il fatto che il controllo trova spesso ostacolo nella spinta ad allargare il novero dei beneficiari che la classe politica, animata da intenti di ricerca del consenso anche di tipo clientelare, esercita sulle burocrazie preposte alla gestione della fase di qualificazione giuridica del soggetto o dell'accertamento delle condizioni (professionali, fisiche ecc.) di appartenenza alle categorie.

Non sono esenti da critiche le misure legislative che, in funzione della sicurezza delle condizioni di lavoro o del prodotto finale (es. autoveicoli), impongono standards. Per es. i controlli di qualità esercitati sulle case di abitazione date in affitto hanno dato luogo (negli USA) ad una riduzione dell'offerta di case a basso canone⁽⁵⁷⁾.

Norme tecniche sulla sicurezza degli autoveicoli non hanno in certi casi prodotto una riduzione del numero degli incidenti: il che sarebbe dovuto, secondo una analisi dedicata agli effetti di tali prescrizioni, al comportamento del conducente, meno attento, o al comportamento delle case produttrici, che riducono la spesa sui pezzi che non sono sottoposti alla normativa di sicurezza⁽⁵⁸⁾.

Più in generale si è sostenuto che gli standards (soprattutto gli *specification standards*) disincentivano l'innovazione, cristallizzando i processi produttivi, e di conseguenza concorrono al declino della produttività industriale⁽⁵⁹⁾.

Per quanto riguarda quella particolare misura redistributiva (in certo senso antitetica allo standard) che è la *pollution charge* o «tassa ecologica», l'obiezione è quella ovvia che viene rivolta a strumenti di politica economica di questo tipo: la tassa dà luogo a un costo di produzione supplementare che viene trasferito sul consumatore, sotto forma di maggior prezzo; o che danneggia le imprese del settore, quando esse operano in un mercato internazionale, in concorrenza con imprese straniere che non sono soggette alla tassa.

Di segno opposto è la critica che viene mossa alle molteplici misure di sostegno alle imprese (contributi in conto capitale o in conto interesse, fiscalizzazione oneri sociali, ecc.). Esse operano, in forza più o meno larvata, con effetti protezionistici: che le pongono in contrasto con le normative sovranazionali (CEE)⁽⁶⁰⁾ e che disincentivano l'innovazione come è stato da secoli spiegato dagli economisti critici del sistema dei dazi doganali.

Le osservazioni fin qui fatte riguardano gli effetti di singole politiche redistributive, effetti di segno opposto a quello voluto.

Non mancano, tuttavia, costruzioni, più generali, che tendono a segnalare la inevitabilità di questi effetti. Citiamo tre di tali formulazioni.

Secondo N. Luhmann, lo stato del benessere è caratterizzato dal principio di compensazione - compensazione degli svantaggi che toccano ai singoli a causa di un determinato sistema di vita. Il concetto di compensazione tende ad essere universalizzato: tutte le differenze possono essere compensate, ma rimangono sempre differenze o compaiono nuovi deficit che, a loro volta, esigono di esser com-

⁽⁵⁶⁾ A. I. OGUS e C. G. VELJANOVSKI, *op. cit.*, p. 265.

⁽⁵⁷⁾ W. Z. HIRSCH e altri, *Regression Analysis of the Effects of Habitability Law upon Rents: An Empirical Observation on the Ackerman-Komesar Debate*, «California Law Rev.», 1975, p. 1098.

⁽⁵⁸⁾ W. J. OI, *On the Economics of Industrial Safety, Law and Contemporary Problems*, 1974, p. 669.

⁽⁵⁹⁾ G. B. CHRISTENSEN e R. H. HAVEMANN, *Public Regulations and the slow down in Productivity Growth*, «American Econ. Rev.», 1981, p. 312.

⁽⁶⁰⁾ M. LIBERTINI, *Gli aiuti pubblici alle imprese e il diritto comunitario della concorrenza*, in AA.VV., *Il finanziamento agevolato delle imprese. Profili giuridici* (a cura di S. Mazzamuto), Ipsoa Informatica, Milano, 1987, p. 167 ss.

pensati⁽⁶¹⁾. Il redistribuire non soltanto non elimina tutte le disuguaglianze, ma ne costituisce di nuove, o ne mette in luce altre, ponendo le premesse di un processo all'infinito.

R. Boudon parla di effetti « perversi » dell'azione sociale⁽⁶²⁾. Il risultato negativo non si collega solo — in questa prospettiva — alla decisione o alla scelta (di tipo distributivo) dell'autorità politica: consegue ad una pluralità di azioni individuali giustapposte che producono effetti collettivi indesiderabili, ed in ogni caso non inclusi negli obiettivi espliciti degli attori.

Più persone, convinte della insolvibilità delle banche, accorrono agli sportelli per ritirare i loro risparmi: così facendo determinano i fallimenti per il semplice fatto di averli paventati (la c.d. previsione creativa di R. K. Merton — un concetto elaborato in relazione ad una vicenda frequente negli anni della grande crisi della fine degli anni venti).

Più soggetti, in periodo di inflazione, acquistano con anticipo di mesi beni di cui avranno bisogno, in previsione di un loro rincaro: così facendo forniscono ulteriore alimento all'inflazione dalla quale vorrebbero proteggersi.

L'onnipresenza degli effetti perversi rende poco credibile quella che B. chiama le utopie cibernetiche, cioè le utopie che rappresentano le società come programmate o programmabili. L'aumento della complessità delle moderne società le allontana, piuttosto che avvicinarle, all'ideale (o allo spauracchio) della programmazione.

Una terza costruzione è dovuta a J. W. Forrester che parla di comportamento controintuitivo dei sistemi sociali⁽⁶³⁾.

I sistemi sociali, secondo questa analisi, sono insensibili alla maggior parte dei cambiamenti di indirizzo che vengono adottati nel tentativo di modificarne il comportamento. La nostra esperienza,

⁽⁶¹⁾ N. LUHMANN, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München, 1981, tr. it. *Teoria politica nello stato del benessere*, Milano, 1983, p. 42.

⁽⁶²⁾ R. BOUDON, *Effetti « perversi » dell'azione sociale* (tr. it.), Milano, 1981, p. 18.

⁽⁶³⁾ J. W. FORRESTER, *Counteritive behavior of social systems*, in *Technology Review*, LXXIII, 53, 1971 e anche in *Toward Global Equilibrium* (D.L. Meadows e D.H. Meadows eds.), Cambridge Mass. 1973, tr. it. *Verso un equilibrio globale*, Milano, 1973, p. 17 ss.

formatasi nella consuetudine con sistemi semplici, ci porta a cercare la causa di un qualsiasi inconveniente in prossimità dei sintomi: ci spinge verso una causa apparente, che è plausibile sulla scorta dell'esperienza di sistemi semplici, ma che è in realtà solo una manifestazione concomitante, prodotta, al pari del sintomo che ci ha attratto, dalla dinamica delle retroazioni di un sistema più ampio. F. fa l'esempio della città, in cui la miseria è accompagnata (causata, pensano alcuni) dalla insufficienza degli alloggi. Si aumenta allora il numero delle abitazioni, cresce la popolazione (attirata dall'esterno), altra gente viene intrappolata in questo sistema sociale depressivo. Non è la penuria di alloggi, ma all'opposto la loro abbondanza che alimenta il sottosviluppo urbano.

I numerosi esempi fatti sopra di effetti non voluti delle politiche redistributive, o addirittura opposti all'intento perseguito possono essere ricondotti ai paradigmi teorici di Luhmann, di Boudon, di Forrester: la compensazione degli svantaggi come processo che si autoalimenta all'infinito, gli effetti perversi dell'azione sociale, il comportamento controintuitivo dei sistemi sociali quando, come di solito accade, si pretende di indirizzarli e modificarli intervenendo sui sintomi.

Vi è, infine, la questione dei costi. Tra i tanti costi accennati di un programma politico di giustizia distributiva ve ne è, per così dire, uno fisso: il costo del personale addetto agli apparati amministrativi e di servizio deputati all'attuazione di quel programma⁽⁶⁴⁾.

Al di fuori dei casi in cui la redistribuzione viene perseguita modificando le regole, senza che lo Stato operi come attore della redistribuzione stessa — dalla disciplina dei rapporti di lavoro all'equo canone, dalla determinazione autoritativa dei prezzi alla modifica del tasso ufficiale di sconto — ogni altro intervento viene posto in essere direttamente dallo Stato e dalle pubbliche istituzioni: richiede personale sanitario e parasanitario per assicurare il servizio sanitario (e affrancare i meno abbienti dal costo della medicina privata), insegnanti di ogni ordine e grado per assicurare il servizio

⁽⁶⁴⁾ R. ROSE, *Understanding Big Government The Programme Approach*, London, 1984, tr. it. *L'espansione della spesa pubblica*, Bologna, 1988, pp. 208-09.

dell'istruzione (e consentire ai meno ricchi di accedervi), operatori sociali di vario tipo per assicurare il servizio dell'assistenza, e così via.

Questo personale costa, assorbendo la maggior parte o massima parte delle risorse destinata al settore; oppone una formidabile resistenza all'innovazione, precludendo la modifica della politica che aveva portato alla costituzione dell'apparato (si pensi al tema degli enti inutili e alla difficoltà della loro soppressione, o al sovradimensionamento del corpo insegnante in relazione alla curva demografica); tende ad espandersi e ad assorbire una quota maggiore di risorse pubbliche (i magistrati che protestano lamentando il loro scarso numero).

Certamente le risorse che sono assorbite dal personale addetto ai servizi (e quindi, in larga parte, alla redistribuzione della ricchezza collettiva) non vengono « bruciate »; danno luogo a redditi che si traducono in consumi, risparmi, investimenti ecc. Non è che la redistribuzione sia vanificata: essa cambia, in parte, direzione, nel senso che risorse destinate a gruppi sociali svantaggiati sono intercettate e captate dai gruppi di dipendenti pubblici chiamati ad effettuare la distribuzione.

Non è un effetto « perverso », alla Boudon. È un effetto « naturale », anche se non sempre tenuto nella giusta considerazione, dell'azione di uno Stato che si fa dispensatore di ricchezza.