

L'eguaglianza sostanziale nella proposta di Costituzione europea: i servizi di interesse economico generale

di Stefano Riela

L'economia sociale di mercato nel perseguire obiettivi di efficienza ed equità definisce il modello economico europeo, anche nella proposta di Costituzione elaborata dalla Convenzione. La ricerca dell'equilibrio tra efficienza ed equità passa attraverso la concorrenza nel mercato interno e le deroghe dettate dai valori propri dell'eguaglianza sostanziale. L'equilibrio tra questi obiettivi di politica economica, spesso in trade-off, è tema della Conferenza intergovernativa per la futura Costituzione, alla luce del dibattito aperto dalla Commissione europea con il Libro Verde sui servizi di interesse generale.

Introduzione

La difesa dei diritti civili e politici ha caratterizzato le prime Costituzioni moderne – quali quella francese e quella statunitense¹ – nella garanzia dell'eguaglianza formale dei cittadini. Nel tempo, i testi di natura costituzionale si sono arricchiti con diritti di natura sociale ed economica, detti “di seconda generazione”. L'eguaglianza sostanziale dei cittadini, in qualità di diritto di seconda generazione, è entrata fin da subito tra gli obiettivi dei Trattati che, a partire da quello di Roma, hanno caratterizzato il percorso istituzionale dell'Unione Europea.

¹ La Costituzione di de Gaulle del 1958 e il *Bill of Rights* del 1791 si preoccupavano di definire la struttura di governo e le “regole del gioco” dello Stato.

In un contesto funzionalista, la realizzazione di un mercato unico europeo necessitava - oltre al classico intervento *antitrust* - un controllo affinché la fornitura di servizi pubblici non fosse fonte di distorsione dei mercati e quindi ostacolo per l'eguaglianza dei cittadini. Favorire alcune imprese ben identificate nella riduzione dei propri costi, nonché nell'aumento dei ricavi (pensiamo ai casi di fiscalizzazione delle perdite e di offerta in esclusiva di alcuni servizi), in quanto "aiuto di Stato", continuano a essere vietati anche nella proposta di Costituzione redatta al termine della Convenzione europea.

Il divieto di aiuti di Stato non è, però, assoluto. Un mercato concorrenziale non permetterebbe, nel suo efficace funzionamento, di prendere in considerazione quei problemi di equità che sono prioritari in un'economia sociale di mercato, obiettivo dell'Unione. Esistono, infatti, alcuni servizi di interesse economico generale ai quali l'Unione attribuisce un ruolo di promozione della coesione sociale e territoriale, che necessitano di un intervento pubblico per garantire sufficienti condizioni qualitative e accessibilità per tutti i cittadini.

Un libero mercato per un'eguaglianza sostanziale

I Trattati che costituiscono la base giuridica delle politiche dell'Unione hanno definito una base di partenza per il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, individuando tra gli obiettivi istituzionali un: "*mercato unico nel quale la concorrenza è libera e non distorta*" (art. I-3 par. 2²). La concorrenza si pone, quindi, come colonna portante del modello economico, figlia del funzionalismo che ha determinato la storia dell'Unione, coerentemente con i valori di libertà, democrazia e uguaglianza in una società fondata sul pluralismo (art. I-2) e nel rispetto della libertà di impresa (art. II-16) e del diritto di proprietà (art. II-17).

² Dove non diversamente specificato, i riferimenti sono al progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Conv 850/03 del 18 luglio 2003 disponibile su: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.it03.pdf>.

I valori del progetto di Costituzione, sulla scia dei diritti fondamentali della Carta approvata a Nizza³, definiscono il contesto nel quale la concorrenza è strumento per perseguire il benessere collettivo. Mercati perfettamente concorrenziali, secondo la teoria economica, permettono il raggiungimento dei cosiddetti equilibri Pareto-efficienti⁴ per i quali nessuno riuscirebbe a stare meglio, dal punto di vista economico, senza peggiorare la condizione di qualcun altro.

Per permettere all'economia - e quindi, alla domanda e all'offerta che interagiscono nei mercati - di avvicinarsi a quell'equilibrio capace di garantire un benessere collettivo obiettivo dell'Unione (art. I-3 par. 1), la mano smithiana⁵ non può restare invisibile. Le ipotesi che rendono perfetta la concorrenza nei mercati hanno, infatti, valenza puramente teorica ed è necessaria la mano visibile dell'Unione - avendo come *benchmark* il modello teorico - per rendere accessibili i mercati tanto ai soggetti della domanda quanto a quelli dell'offerta e per fare agire questi liberamente e indipendentemente in un *level playing field*. La politica della concorrenza (parte III - capo I - sezione 5) viene quindi completata dai processi di liberalizzazione, che hanno aperto molti settori del mercato interno, dagli incentivi per lo sviluppo delle piccole e medie imprese e per l'attività di ricerca e innovazione. Con questi interventi, l'Unione alimenta quei processi capaci - nella dinamica "distruttrice e creatrice"⁶ - di

³ Il Consiglio europeo di Nizza ha proclamato, il 7 dicembre 2000, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea disponibile su: <http://db.consilium.eu.int/df/docs/it/CharteIT.pdf>.

⁴ Tale condizione di equilibrio viene definita Pareto-efficiente (dal nome del sociologo Vilfredo Pareto), in virtù dei due teoremi fondamentali dell'Economia del benessere formalizzati negli anni cinquanta da Kenneth J. Arrow e da Gérard Debreu.

⁵ L'idea di una "mano invisibile" che permette ai comportamenti individuali, ed egoistici, di raggiungere il benessere collettivo si deve ad Adam Smith in "La Ricchezza delle Nazioni" del 1776. Il testo è disponibile in rete: <http://www.bibliomania.com/2/1/65/112/frameset.html>.

⁶ Con i processi di "distruzione creativa" Joseph A. Schumpeter (in "*Capitalism, Socialism and Democracy*", 1942, *passim*) identifica quelle trasformazioni che rinnovando metodologie produttive, tecniche e conoscenze travolgono quelle obsolete e meno efficienti.

garantire tanto il profitto delle imprese più efficienti, quanto il benessere per i consumatori.

Il “benessere dei popoli” è un obiettivo che, nella sua divisibilità a livello macro-economico, deve essere interpretato per conciliarsi con il benessere dei singoli e, quindi, con l’egualianza sostanziale dei cittadini. Il processo competitivo, sebbene foriero di benessere a livello generale e di efficienza nel lungo periodo, nel suo evolversi fisiologico permette, dal lato dell’offerta, soltanto ai migliori di rimanere nel mercato. Dal lato della domanda, la struttura e le dinamiche dei mercati possono penalizzare eccessivamente i cittadini in termini di quantità e prezzi offerti da imprese che, per loro natura, massimizzano il loro profitto.

In questo si evidenzia il *trade-off* di politica economica tra efficienza ed equità che l’Unione risolve perseguendo, oltre alla concorrenza nel mercato interno, obiettivi di solidarietà, di lotta all’esclusione sociale, di coesione (art. I-3 par. 3) e adottando politiche per l’occupazione, sociale⁷ e regionale (parte III - capo III - sezione 1, 2 e 3).

I servizi di interesse economico generale: solidarietà e competitività

Nell’inclusione dell’aspetto “sociale” nell’economia di mercato, il progetto di Costituzione considera alcuni servizi - quali i trasporti, i servizi postali, l’energia e le telecomunicazioni - di interesse economico generale e riconosce come efficienza, qualità e accesso a questi siano funzionali alla promozione della coesione sociale e territoriale dell’Unione (art. II-36) e, per la loro incidenza sull’economia e sulla produzione di altri beni e servizi, alla competitività dell’industria europea.

In virtù di un interesse generale, gli Stati membri assoggettano questi servizi a specifici obblighi che un’azienda, ove considerasse il proprio interesse commerciale, “non assume-

⁷ Per un approfondimento vedi *supra* in questo capitolo F. Vergara Cafarelli: “Il sistema di governo dell’economia nel progetto di Costituzione per l’Europa”.

rebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni”⁸.

Dalla normativa comunitaria sviluppatasi è possibile individuare gli elementi comuni che caratterizzano l’interesse economico generale. Innanzitutto, la popolazione deve poter usufruire dei servizi in questione al livello qualitativo stabilito e a un prezzo considerato accessibile per la coesione economica e sociale negli stati membri. Disponibilità e prezzo che, identificando il concetto di servizio universale⁹, non sono funzione della tipologia di utente e della sua ubicazione geografica e che non possono però derogare ad aspetti qualitativi quali la continuità e la sicurezza del servizio¹⁰.

Il mercato, sebbene controllato per limitare gli effetti delle fisiologiche imperfezioni, non sempre assicura che servizi aventi un ruolo fondamentale nella società siano garantiti nel rispetto dell’interesse generale. I prezzi possono, infatti, essere troppo elevati per alcune categorie di consumatori a causa del costo e quindi del prezzo della fornitura. Nelle cosiddette “industrie di rete”, il costo dell’infrastruttura, della manutenzione e della fornitura del servizio stesso difficilmente permetterebbe l’applicazione dello stesso prezzo, che sia accessibile, nelle zone periferiche o scarsamente popolate di quello applicato tipicamente gli agglomerati urbani se non per mezzo di sussidi o garantendo condizioni di esclusività nella fornitura.

Nello scorso secolo, i paesi europei avevano cercato di rendere efficace ed efficiente il controllo sui servizi pubblici internalizzando la fornitura di questi e spesso rendendo le imprese pubbliche monopoliste in molti settori-chiave. Con l’affermarsi

⁸ Articolo 2 del Regolamento (CEE) n. 1191/69 relativo all’azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.

⁹ Vedere, per esempio, la Direttiva 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica.

¹⁰ Vedere, per esempio, la Direttiva 97/67/CE, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio e la Direttiva 96/92/CE concernente norme comuni per il mercato interno dell’elettricità.

dell'idea che l'imprenditorialità pubblica poco s'integra nel paradigma di sviluppo, di libertà economica e di democrazia, si è anche dubitato dell'efficienza della gestione delle imprese pubbliche e del fatto che i loro *manager* avessero l'incentivo nel perseguire obiettivi di benessere collettivo. Allo stesso tempo, l'evoluzione tecnologica e lo sviluppo della domanda hanno ridotto i costi e ampliato il mercato favorendo l'introduzione della concorrenza a livello di settore¹¹. I processi di liberalizzazione intrapresi nell'Unione hanno permesso di garantire la continuità dei servizi e, agli operatori interessati, di adattarsi a condizioni di mercato in evoluzione, prevedendo periodi di transizione supplementari o deroghe per singoli Stati, laddove fosse necessario tener conto di circostanze specifiche.

A fronte del processo di liberalizzazione, l'Unione non chiede la privatizzazione - o la nazionalizzazione - delle imprese, ma lascia questa decisione agli Stati membri (art. III-331) con l'obbligo per questi di garantire assoluta parità di trattamento tra operatori pubblici e privati. Nonostante la libertà di scegliere se fornire i servizi pubblici direttamente o indirettamente attraverso altri enti pubblici oppure se affidarne la fornitura a terzi, spinte privatizzatrici hanno attraversato e continuano ad attraversare l'Europa.

Tali processi, oltre ad aver dato fiato alle finanze pubbliche di molti governi, specialmente di quelli "inseguitori" dei parametri di Maastricht¹², hanno segnato il passaggio da un approccio istituzionale ad uno funzionale del servizio pubblico¹³. Con questo passaggio si è voluto rendere più trasparenti le modalità con cui questi servizi sono organizzati e finanziati e scindere un connubio che nella maggior parte dei casi aveva sancito il fallimento dello

¹¹ La produzione di certi servizi, specialmente nelle "industrie di rete", gode di economie di scala tali per cui il costo unitario di produzione decresce con l'aumentare della quantità offerta. In questi casi, in funzione del rapporto economie di scala-dimensione della domanda, l'efficienza si raggiunge grazie ad un'unica azienda. Le condizioni di monopolio, riducendo la quantità offerta e aumentando i prezzi, non sono però favorevoli agli utenti.

¹² Si veda il Protocollo sui criteri di convergenza di cui all'art. 121 del trattato che istituisce la Comunità europea disponibile su: <http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/selected/livre336.html>.

¹³ Si veda Elio Borghonovi in *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea 1996, *passim*.

Stato-imprenditore. La prestazione dei servizi tramite soggetti distinti dalla pubblica amministrazione muove ora la responsabilità di questa dalla fornitura diretta alla regolamentazione.

Solidarietà senza distorsioni nel mercato interno

La proposta di Costituzione conferma l'importanza dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (art. III-70), mantenendo ferma l'incompatibilità degli aiuti di Stato che: *“favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”* nel mercato interno (artt. III-55 e 56). Per aiuto di Stato s'intende qualunque beneficio che conferisce un vantaggio economico in maniera selettiva, favorendo soltanto talune imprese o talune produzioni e che incide sugli scambi fra gli stati membri.

L'incompatibilità degli aiuti di Stato con le regole del mercato interno non è, però, assoluto e sono previste deroghe a favore degli aiuti che abbiano una destinazione particolare in funzione di criteri quali le dimensioni dell'impresa beneficiaria, la sua localizzazione geografica, il settore di attività o la finalità dell'aiuto. L'articolo III-55 par. 2 ricorda che, sebbene le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale siano sottoposte alle norme in materia di concorrenza, l'aiuto concesso è compatibile con la Costituzione, se necessario per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico.

Sulla base dell'art. 16 del Trattato che istituisce la Comunità europea introdotto ad Amsterdam, e facendo seguito alla relazione finale del gruppo di lavoro “Europa sociale” della Convenzione europea¹⁴, *“l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione della Costituzione, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, segnatamente economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i rispettivi compiti”* (art. III-6).

¹⁴ Convenzione europea - Relazione finale del Gruppo XI “Europa sociale” par. 19. Conv 516/1/03 del 4 febbraio 2003 disponibile su: http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=IT&Content=WGXI.

Anche se i finanziamenti comunitari possono fornire un contributo, spetta agli Stati membri garantire la stabilità finanziaria di quei servizi d'interesse economico generale che diversamente non potrebbero essere forniti vantaggiosamente - garantendo, per esempio, un accesso universale o una totale copertura geografica - e in condizioni di equilibrio finanziario.

Qualora un aiuto di Stato fosse legittimato, le disposizioni costituzionali dovrebbero assicurare che ogni sostegno finanziario concesso ai fornitori di servizi di interesse generale non abbia effetti negativi sulla concorrenza e sul funzionamento del mercato interno. Affinché i meccanismi di finanziamento attuati dagli Stati membri siano il meno distorsivi possibile della concorrenza e non ostacolino l'eventuale ingresso nel mercato da parte di altri operatori, questi devono consentire di compensare solo i costi aggiuntivi sostenuti dalle imprese per l'adempimento del mandato di servizio pubblico. Ogni compensazione superiore all'extra-costo non è quindi, in linea di principio, compatibile con le disposizioni in merito agli aiuti di Stato.

La libera concorrenza in un mercato è tale per cui le imprese competono riducendo i loro costi, "svelando" la funzione produttiva ottimale a beneficio dei consumatori. Per alcuni servizi di interesse economico generale, però, il mercato non è concorrenziale - e tanto meno auspicabile che lo sia¹⁵ -, inoltre quantificare l'extra-costo del servizio pubblico - in assenza di informazione perfetta sulla funzione produttiva ottimale - non è facile, o meglio, non sempre tale quantificazione si può basare su criteri oggettivi, dando adito a interpretazioni potenzialmente lesive dell'interesse collettivo. L'assenza di concorrenza *nel* mercato, è però parzialmente superabile creando una concorrenza *per* il mercato. Le imprese possono, infatti, competere nell'assegnazione della fornitura del servizio di interesse economico generale, ribassando la sovvenzione pubblica richiesta¹⁶.

¹⁵ Vedi *supra*, nota 10.

¹⁶ Per un'introduzione agli strumenti volti a creare la concorrenza per il mercato, si veda il contributo fornito da Harold Demsetz, "Why Regulate Utilities?" in *Journal of Law and Economics*, vol. 11, 1968, pp. 55-65.

Per limitare gli aiuti di Stato e per aumentare il benessere dei consumatori, le autorità pubbliche devono rendere le procedure di assegnazione del servizio pubblico trasparenti, aperte al maggior numero possibile di candidati e non discriminatorie rispetto ai servizi da fornire e all'importo della compensazione¹⁷.

Sussidiarietà senza distorsioni nel mercato interno

Lo sviluppo della tecnologia e i cambiamenti delle esigenze della domanda determinano, dal punto di vista economico, quali sono i servizi di interesse generale che possono essere forniti a condizioni di mercato e quelli che necessitano di un sostegno pubblico. La linea di demarcazione tra queste due categorie di servizi evolve non solo per questioni legate all'efficienza allocativa e produttiva, ma anche per effetto delle scelte di politica economica degli Stati membri nel perseguire gli obiettivi dell'Unione (art. I-3). Anche le caratteristiche dell'interesse generale - quali il concetto di servizio universale, la qualità e la sicurezza - sono dinamiche e adattabili, ove necessario, all'evoluzione delle esigenze collettive dei cittadini.

La stessa distinzione fra attività economiche e non economiche ha dimostrato un carattere evolutivo. Sempre più attività hanno, infatti, assunto una rilevanza economica che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, consiste: “*nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato*”¹⁸.

L'importanza di definire la natura dei servizi di interesse generale è però necessaria in quanto per quelli non costituenti un'attività economica non si applicano le norme sugli aiuti di Stato. Si capisce allora il potenziale impatto sulla concorrenza nel mercato interno, soprattutto nel caso in cui servizi econo-

¹⁷ Come suggerito dal Documento non ufficiale della Commissione europea del 12 novembre 2002: “Servizi di interesse generale e aiuti di Stato”, disponibile su: http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/1759_sieg_it.pdf.

¹⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000 nelle cause riunite C-180-184/98 *Pavel Pavlov e altri contro Stichting Pensionenfonds Medische Specialisten*.

mici e non economici coesistono nello stesso settore e sono forniti dalla stessa azienda¹⁹. Tuttavia, dare una definizione astratta di servizio “non economico” è molto difficile. La Commissione ha individuato alcuni esempi di attività non economiche, tipicamente quelle che per loro natura sono intrinsecamente di pertinenza dello Stato²⁰: l’istruzione nazionale, i programmi obbligatori per la previdenza sociale di base e alcune attività di organismi, che assolvono funzioni ampiamente sociali, non destinate a impegnarsi in attività industriali o commerciali.

Ma considerando che la distinzione non potrebbe essere statica nel tempo, non è sembrato alla Commissione praticabile stilare un elenco definitivo di tutti i servizi d’interesse generale che vengono considerati “non economici”²¹.

In virtù del principio di sussidiarietà (art. I-9) spetta agli Stati membri definire quali servizi siano di interesse generale e quali siano: gli obblighi di servizio universale, la copertura territoriale, i parametri di qualità e di sicurezza, i diritti per gli utenti e i requisiti ambientali.

Soltanto nel caso delle grandi industrie di rete, la Comunità ha elaborato normative sugli obblighi di servizio pubblico specifiche per settore. Tuttavia, anche in presenza di obblighi armonizzati, spetta comunque agli Stati membri specificarli e renderli effettivi in funzione delle caratteristiche specifiche del settore.

Conclusioni

La proposta di Costituzione conferma la necessità di una concorrenza effettiva per perseguire gli obiettivi di sviluppo

¹⁹ In questi casi un sostegno pubblico non identificabile come “aiuto di Stato”, invece di essere destinato a compensazione del costo dell’interesse generale non economico, sussidia l’attività, di interesse economico, della stessa impresa su altri mercati aperti alla concorrenza.

²⁰ Comunicazione della Commissione, *I Servizi di interesse generale in Europa*. Guce C17 del 19 gennaio 2001, cfr. in rete: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/pages/documents_en.htm.

²¹ Relazione della Commissione al Consiglio europeo di Laeken “Servizi di interesse generale”, Com(2001) 598 cfr. in rete: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/pages/documents_en.htm.

economico a livello europeo, rafforzati dagli impegni presi a Lisbona nel marzo 2000 dai paesi dell'Unione²². Secondo lo *State Aid Scoreboard*²³, la maggior parte dei paesi membri sta riducendo i livelli di aiuto, ri-orientandoli verso obiettivi orizzontali quali l'ambiente e la ricerca e sviluppo, riducendo così l'impatto anticompetitivo. Il ruolo della concorrenza viene integrato dagli obiettivi dell'Unione e dalle politiche economiche dei singoli paesi, che, lungi da considerare la mera efficienza allocativa e produttiva, garantiscono servizi di interesse economico generale. Tali servizi sono strumentali a un'eguaglianza sostanziale combinando tanto l'aspetto solidaristico, quanto quello competitivo della cittadinanza la quale - nel mercato interno - è sia domanda, sia offerta.

I servizi di interesse generale restano un elemento chiave del modello europeo di società a fronte di un'economia che diventa globalizzata e che espande i mercati nei quali essere competitivi e i cittadini e le imprese si aspettano che sia disponibile un'ampia gamma qualitativa a prezzi accessibili.

Il principio di sussidiarietà permette agli Stati membri di attuare le rispettive politiche economiche - con ampio potere anche in merito di fornitura di servizi di interesse generale - in funzione delle caratteristiche socio-economiche domestiche. La necessità di garantire la certezza giuridica e la trasparenza strumentali ad un *level playing field* nel mercato interno, ha posto però alla Commissione europea²⁴ l'interrogativo di *se* ed eventualmente *come* creare un quadro giuridico a livello di Unione per gli aiuti pubblici concessi ai servizi in questione. Da un lato, si costituirebbe la base per un'ulteriore normativa settoriale che consente di raggiungere gli obiettivi fissati nel *framework*, sem-

²² Il 23 e 24 marzo 2000, il Consiglio europeo ha tenuto una sessione straordinaria a Lisbona per concordare un nuovo obiettivo strategico per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza.

²³ *State Aid Scoreboard - spring 2003 update*, Com(2003) 225, cfr. in rete: http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/.

²⁴ Libro Verde sui Servizi di interesse generale, Com(2003) 270 del 21 maggio 2003; cfr. in rete: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/pages/documents_en.htm.

plificando, quindi, e consolidando il mercato interno in questo ambito. Dall'altro lato, la varietà di questi servizi – in particolare la loro organizzazione e le loro modalità di finanziamento – che giustifica il principio di sussidiarietà stesso, determinerebbe un quadro giuridico sovranazionale così generico il cui valore aggiunto sarebbe, nella sostanza, dubbio.

La definizione di un contesto giuridico funzionale al modello economico europeo, passa, quindi, dalla definizione di servizio di interesse generale nelle sue accezioni, dal suo eventuale inserimento tra gli obiettivi dell'Unione, dall'individuazione delle modalità di intervento pubblico e delle competenze da ripartire tra istituzioni dell'Unione, governi, autorità nazionali e locali. Nella ricerca dell'equilibrio tra aspetto concorrenziale e solidaristico, tanto i lavori in sede di Conferenza intergovernativa quanto il fisiologico *decision-making* dell'Unione devono poter evitare che questioni legate alla congiuntura politico-economica siano di ostacolo alla definizione delle basi per uno sviluppo di lungo periodo.