

FORMA DEL CICLO Y FORMA DE LAS INSTITUCIONES * 1

Giuseppe MINEO

Universidad de Catania

RESUMEN

A partir de un pormenorizado examen de los múltiples significados de la transición del modelo fordista de producción a la empresa red, se analiza la medida en que, lejos de lo que podría parecer, las nuevas formas de organización de la producción no significan una pérdida de presencia e importancia del Estado en la dirección de la actividad económica. Los cambios en la regulación de las ayudas a las empresas son una excelente prueba de ello.

ABSTRACT

Starting from a detailed examination of the many results of the transition from the Ford method of production to a web business method, the author analyses the extent to which, unlikely as it may seem, the new methods of organizing production do not result in the state's losing presence and importance in the direction of economic activity. The changes in the subsidies to businesses are an excellent proof of this.

SUMARIO

1. Globalización y transformaciones del ciclo productivo: una introducción. 2. De la empresa fordista a la empresa-red. 3. Los caracteres formales de la empresa-red: la escisión entre forma del producto y forma del proceso productivo. 4. Las condiciones ambientales que exigen la organización de la producción en la forma de empresa-red. 5. El tratamiento del "espacio" y del "tiempo" en la empresa-red. 6. Objetivos y presupuestos de la empresa-red. 7. La crisis de los años setenta y el giro marcado por la publicación de la ley n. 675 de 12 de agosto de 1977. 8. La crisis del principio de la tutela a favor del trabajador y las nuevas tareas de la intervención pública. 9. La crisis de nacionalidad del sistema financiero y las nuevas técnicas de ordenación de la actividad bancaria. 10. Los cambios en la forma y en la función de la legislación económica: de la ley-medida a la llamada ley-procedimiento. 11. De la crisis del Estado social a la reorganización de la esfera pública del *sistema-Paese*. 12.

* Traducción de Pedro Mercado Pacheco.

1. El presente artículo constituye la reelaboración de un trabajo anterior aparecido con el título "Forme del ciclo e ruolo dello Stato" en la revista *Democrazia e Diritto*, n. 1, 1988. De este trabajo se han reproducido los apartados 2-6 con algunas modificaciones formales, mientras los apartados 7-13 se han escrito para esta ocasión. Se ha reescrito también el apartado 1 como introducción. Como el lector notará fácilmente, la reflexión insiste sobre todo en el "caso italiano" y en mi opinión tal "caso", aun con todas sus peculiaridades, ha representado una variante nacional del modelo de gobierno económico y social de inspiración fordista-keynesiano y, por tanto, puede ofrecer un paradigma significativo de los problemas y de las soluciones normativas e institucionales que tal modelo está sufriendo bajo el impacto de los procesos de globalización.

Producción postfordista y papel del Estado. El debate sobre el llamado “Estado ligero” y el caso italiano de los “gobiernos técnicos”. 13. La tecnificación de la política y la nostalgia del sistema en el reciente debate sobre el método de la ciencia jurídica.

1. GLOBALIZACIÓN Y TRANSFORMACIONES DEL CICLO PRODUCTIVO

Es una opinión ampliamente compartida que la legislación económica del último decenio ha producido un profundo cambio en las relaciones entre empresa y Estado. Sin embargo, resulta hoy mucho más controvertido el juicio sobre el significado de tal cambio, que según algunos habría señalado la restauración del mercado y del cálculo económico y, en última instancia, habría marcado los tiempos y las formas de la *privatización* de la economía italiana.

En efecto, el agotamiento de las grandes leyes de programación pública del desarrollo económico (la ley n. 675 de 12 de Agosto de 1977, y la legislación de intervención extraordinaria en el Mezzogiorno), la sanción legal de la movilidad obrera, la nueva fisonomía de los intermediarios financieros y de la Bolsa y, por último, pero no por ello menos importante, la transferencia de los grandes grupos industriales y financieros (Montedison, Alfa Romeo, SME, INA, IMI, etc.) del sector público al sector privado, constituyen hechos que parecen reforzar la opinión de una creciente subordinación del papel del Estado a las características del proceso de acumulación privada².

Pero no es menos cierto que la reestructuración industrial operada en el decenio transcurrido ha sido posible gracias a un masivo empleo de recursos públicos que permitieron a los aparatos estatales conservar una amplia esfera de influencia sobre los movimientos de la economía, mientras que el tipo y las modalidades de transferencia de empresas del sector público al sector privado han suscitado, por muchos motivos, dudas legítimas acerca de la efectiva naturaleza de los procesos de privatización³.

Basten estas observaciones para volver a recordar aquella antigua lección según la cual expresiones como “público” y “privado”, referidas a las formas de organización de los sistemas industriales de los países con capitalismo maduro, son en gran medida síntesis verbales de hechos y procesos que deben ser descodificados *in extenso*, antes que conceptos capaces de dotar de sustancia y significado a los fenómenos a que se refieren.

El hecho es que estamos en pleno curso de una gran transformación, en la misma longitud de onda de aquella que afectó a las sociedades capitalistas en los años comprendidos entre las dos guerras mundiales, pero además con una potencia expansiva capaz de implicar al planeta en su conjunto hasta en sus más recónditos rincones. También las recomposiciones de las profundas fracturas y de las contraposiciones

2. Así, por ejemplo, R. PARBONI, “La privatizzazione dell’economia italiana” en *Stato e mercato*, n. 12, 1984, pp. 385 y ss.

3. Vid. S. CASSESE, “E se le economie italiana venisse davvero privatizzata? Un commento al saggio di Parboni”, en *Stato e mercato*, n. 13, 1985, p. 159 y ss.

radicales producidas por las grandes revoluciones del siglo, con las que se cierra el “Siglo breve” al que recientemente se ha referido Eric J. HOBBSBAWM, tienen que incluirse en este inédito escenario. No es casual que las expresiones más recurrentes sean las de economía mundial, empresa global, sociedad de la información, todas ellas dirigidas a señalar el alcance totalizante de las transformaciones en marcha y la reescritura de los significados de las identidades individuales y colectivas heredadas de la edad moderna⁴.

Todo esto atraviesa los cambios profundos acaecidos en la forma y en las técnicas del ciclo productivo, que han significado la crisis del ciclo de producción fordista y la consolidación progresiva de la forma de producción de la llamada “empresa-red”. De este terreno, más complejo y concreto, debe partir la reflexión sobre las transformaciones de las relaciones entre Estado y empresa⁵.

2. DE LA EMPRESA FORDISTA A LA EMPRESA RED

Como, por lo demás, reconoce la investigación económica más acreditada, el paso de una forma a la otra y la afirmación de la empresa-red como forma dominante de organización del ciclo productivo, constituyen ciertamente el suceso más significativo de los actuales procesos de reestructuración de la economía mundial⁶. La esencia de tal proceso consiste, en sustancia, en el paso de un sistema de “producción finalizada” a un sistema de “producción no finalizada”; un proceso históricamente inducido por la ruptura de los presupuestos de compatibilidad que habían regido el sistema fordista, y hecho posible por la utilización de las técnicas de manufactura automática y el uso del robot. Un cambio de forma generado, en particular, por los

4. No se trata, por tanto, del simple advenimiento de nuevas tecnologías que convierten en diseconómicas las técnicas y las modalidades de producción precedentes, sino de un *cambio de época* que pone en discusión todas las “instituciones” económicas, culturales y jurídico-políticas de la acción social: en este sentido, a partir de los estudios de K. POLANYI, *The Great Transformation*, 1944 (traducción italiana *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 1974, traducción castellana, *La gran transformación*, La Piqueta, Madrid, 1989), vid. S. LATOUCHE, *La Occidentalisation du monde, Essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformisation planétaire*, Paris, 1989, (trad. italiana, *L'Occidentalizzazione del mondo*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992) y ID. *La Megamachine. Raison techno-scientifique, ragione economica et le mythe du Progrès*, 1995, (Trad. it. *La Megamachina*. Bollati Boringhieri, Torino 1995); C. CASTORIADIS, *L'institution imaginaire de la société II. L'imaginaire social et l'istitution*, 1975 (Trad. it. *L'istituzione immaginaria della società*, Bollati Boringhieri, Torino, 1995); P. BARCELLONA, *L'individuo sociale*, Costa & Nolan, Genova, 1996.

5. Una útil colección de trabajos sobre las transformaciones de la cultura y de la forma de empresa es la de P. M. MANACORDA, *La memoria del futuro, Economia, cultura, politica nella società informatizzata*, La Nuova Italia, Roma, 1986.

6. Para el enfoque analítico privilegiado por nosotros ha sido esencial el estudio de P. BIANCHI, *Divisione del lavoro e ristrutturazione industriale*, Il Mulino, Bologna, 1984. Vid. además, C. ANTONELLI, *L'impresa rete*, Papers, Cespe, n. 7, Roma 1987; ID., *Cambiamento tecnologico e impresa multinazionale*, Milano, Angeli, 1984. Vid. también P. PERULLI, “Nuove forme d'impresa nella crisi della democrazia industriale”, en *Democrazia e Diritto*, n. 3, 1987, pp. 193 y ss., y S. VICARI, “Nuove tecnologie e nuove concezione strategiche”, en *Finanza, marketing e produzione*, n. 2, 1986, pp. 29 y ss.

mismos acontecimientos que determinaron la crisis de la producción de masas y la globalización de la competencia, que tiende así a desplegarse a nivel planetario. Sin embargo, la naturaleza y el contenido de tales acontecimientos son diversos y diversamente relevantes⁷.

El sector de la industria automovilística puede ser tomado como un ejemplo paradigmático. Como es conocido, la entrada en el mercado europeo de los productores japoneses comporta para los productores europeos y americanos una reducción en términos cuantitativos y un cambio en términos cualitativos de la demanda, obligándolos a no usar toda la capacidad productiva que habían alcanzado. La crisis del petróleo de 1973 determina asimismo una brusca caída de la demanda global de automóviles en los mercados europeos y americanos. Y por último, la etapa de reivindicaciones salariales que estalla a partir de finales de los años sesenta trastoca no sólo los niveles retributivos preexistentes, sino también las tareas y las reglas de organización exigidas por los ritmos regulares y obligados de la cadena de montaje. Frente a estos “factores de crisis”, “los productores europeos reaccionan... forzando la extensión de sus propios mercados. Al tener que mantener sus propios volúmenes de producción, dada la rigidez de sus propias instalaciones, tienden a entrar en otros mercados con similar estructura de consumo. La extensión del mercado tiende así a coincidir rápidamente con el de todos los demás productores y a acelerar la tendencia a intercambios cruzados de bienes del mismo tipo, pero cada vez más diferenciados”⁸.

La estrategia de la industria automovilística tiene consecuencias generales bastante significativas. La primera consiste en que por tratarse de una producción líder, en el sentido de que expresa un lugar estratégico de los procesos de acumulación de los principales países capitalistas, el modo con el que los constructores decidieron cambiar la extensión de sus mercados y derogaron las reglas de coexistencia precedentes, proyecta sus efectos sobre la conducta de empresas operantes en sectores de mercancías muy distantes del bien automóvil, determinándolas a operar en una dimensión internacional, global, hasta ahora escasa o episódicamente practicada.

La segunda consecuencia consiste en el hecho de que el relanzamiento económico y productivo de la industria automovilística ha demostrado que no existen ya productos maduros, destinados naturalmente a ceder el paso a otros: para marcar la diferencia y para indicar el éxito de un producto cuentan, sobre todo, la innovación tecnológica incorporada en el producto, las estrategias de marketing desarrolladas, las facilidades ofrecidas para su adquisición, las redes de asistencia, la posibilidad y la economía de la reparación y las piezas de recambio, etc. En otras palabras, para marcar la novedad y la diferencia entre un producto y otro juegan una serie de “recursos inmateriales” que parecen satisfacer hoy mejor las expectativas y necesida-

7. Sobre los conceptos de “producción finalizada” y “producción por finalizar” y sobre la peculiar relación de continuidad/discontinuidad que media entre estos dos procesos en los sistemas de producción rígida y los sistemas de producción flexible, vid. P. BIANCHI, *op. cit.*, pp 23 y ss. al que también nos remitimos para la reconstrucción histórica de los acontecimientos que determinaron la hegemonía de los sistemas de producción flexible (en particular, pp. 61 y ss.)

8. P. BIANCHI, *op. cit.*, pp. 70-71.

des, capturando al consumidor más allá de la simple estrategia del precio: el cual, aún manteniendo su importancia, ha perdido, sin embargo, la importancia central que le atribuían la teoría económica marginalista y el sistema de producción fordista⁹.

Otro ejemplo significativo podemos recabarlo del caso del sector textil y del vestido. En pocos años la empresa Benetton se ha hecho capaz de producir y de vender la moda como un producto de masas consiguiendo hacer frente eficazmente a la competencia de los países emergentes¹⁰.

Las etapas de esta *performance* han sido fundamentalmente cuatro. La primera etapa consistió en reinventar el ciclo productivo de la confección de la lana mediante la descentralización en 300 pequeñas empresas de la actividad de confección y mediante la incorporación de la actividad de tintorería, que se convierte en una actividad estratégica a los fines del control de todo el proceso productivo. Con tal objetivo se estandarizó el modelo de *pullover* y se convirtió en variable su color con un procedimiento de tinte de la prenda ya terminada (y no del hilo).

La segunda etapa consistió en haber creado un sistema de distribución “exclusiva” y de “masas”, del que forman parte 3.000 negocios esparcidos por todo el mundo y que pertenecen a un centenar de titulares. Por otra parte, los negocios principales están conectados con el elaborador central de Ponzano Veneto, donde confluyen las informaciones del mercado que luego son utilizadas a los fines de determinar la tintura de las prendas. Las economías de integración de esta fórmula son múltiples: las informaciones de la red de comercios permiten, en efecto, determinar el color y la tintura de la prenda, y la tintura de la prenda (y no del hilo) permite incrementar la velocidad de rotación de las mercancías en los comercios y, para la empresa, la adquisición anticipada de las órdenes de compra, además de una más rápida programación.

La tercera etapa ha consistido en la diversificación productiva. En 1972 comenzó la producción de *jeans*, en 1975 la de los géneros de algodón. Después ha seguido una diversificación en la camisería y en los accesorios, para finalizar con la adquisición en 1982 del Calzaturificio de Varese.

La cuarta y última etapa (al menos por ahora) ha sido la reorganización de la estructura financiera. En sus inicios los servicios financieros estaban a cargo de los subcontratistas y de las redes de ventas. Desde hace unos años, por el contrario, el sector financiero se ha convertido en otro frente de diversificación como consecuencia de la adquisición de participaciones en bancos y mediante la creación de sociedades de *leasing* y de *factoring*; más recientemente se ha constituido un *holding* que opera en el sector parabancario y de la gestión financiera¹¹.

9. De ahí la necesidad de realizar un esfuerzo de reconceptualización de la noción de producción si queremos tener una idea de lo que será la “economía del futuro”, como subraya C. STOFFAES, *Ripensare la produzione, ripensare il lavoro*, en P. M. MANACORDA, *La memoria del futuro*, cit., p. 40. El hecho de que “la producción fordista presenta... una configuración que puede ser descrita con los instrumentos analíticos propios de la economía marginalista” es indicado por P. BIANCHI, cit., p. 68.

10. La historia del fenómeno Benetton, tomado desde hace ya tiempo como paradigmático, está ahora analíticamente expuesta en G. NARDIN, *La Benetton*, Roma, Ed. Lavoro, 1987.

11. Las etapas del desarrollo son descritas así por G. ODDO, “Il Sindicato e la Benetton”, en *Mondo economico*, 27 julio 1987, pp. 24 y ss.

3. LOS ASPECTOS FORMALES DE LA EMPRESA RED: LA ESCISIÓN ENTRE FORMA DEL PRODUCTO Y FORMA DEL PROCESO PRODUCTIVO

Como ha señalado P. Bianchi a propósito de la industria automovilística, el elemento efectivamente innovador, el verdadero salto tecnológico, no ha sido la introducción del robot en sustitución de los trabajadores manuales, sino la elaboración de un nuevo modelo de organización de la producción que acaba con el ciclo precedente, integrado verticalmente y caracterizado por la obligada continuidad de espacio y de tiempo entre las sucesivas funciones operativas (la cadena de montaje)¹².

En concreto, desde el punto de vista técnico-organizativo, la ruptura con el pasado consiste esencialmente en la ruptura del nexo de causalidad lineal entre forma del producto y forma del proceso productivo. En la fábrica fordista, caracterizada por la secuencia rígida y necesaria entre movimientos, operaciones y fases productivas, la “producción finalizada” y la “producción por finalizar” terminaban coincidiendo necesariamente, y las modificaciones del producto eran posibles sólo a condición de cambiar la disposición completa del proceso productivo, y siempre a largo plazo y con costes muy elevados.

Por el contrario, la empresa-red exige un sistema de producción flexible que diferencia entre sí la forma del producto y la forma del proceso productivo, ya que éste último, por la forma en que se organizan las distintas fases productivas, puede estar orientado hacia una pluralidad de productos finales de acuerdo con los cambios en el tipo y las características de la demanda del mercado, y además en tiempo real, sin las exigencias de tiempo y de coste impuestas por la rigidez del ciclo fordista.

De esta forma, cambia el elemento cardinal del sistema, aquel que Marx había definido como el elemento autócrata del proceso productivo: si en el sistema fordista se consideraba que dicho elemento era la propia cadena de montaje por su ínsita capacidad de ordenar los tiempos y las fases de la producción, en la empresa flexible el elemento autócrata termina por identificarse con el sistema de registro/elaboración de las informaciones, capaces de organizar cada vez los ritmos y la secuencia de las fases productivas o de acuerdo con las tendencias de la demanda del mercado recogidas por la red de sensores esparcidos por todos los lugares en los que la empresa opera¹³.

4. LAS CONDICIONES AMBIENTALES QUE EXIGEN LA ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN EN LA FORMA DE LA EMPRESA RED

En la empresa red, en particular, las actividades de marketing, de producción y de comercialización se organizan en una secuencia y siguen una dirección circular completamente distintas a la del modelo fordista. B. Rodgers, responsable durante diez años del marketing de IBM, expone con extrema precisión esta secuencia y dirección: “El sector de marketing de IBM tiene la responsabilidad de especificar las

12. P. BIANCHI, *op. cit.*, p. 78.

13. *Ibid.*, p. 105.

oportunidades existentes para los nuevos productos... Una vez que el sector en cuestión ha definido aquellas oportunidades que considera más válidas, intervienen los servicios encargados de su desarrollo y producción. Los técnicos responsables de definir las características específicas del producto son libres de elegir la tecnología más idónea. Posteriormente, después de haber tomado la decisión de introducir en el mercado un nuevo producto en una determinada fecha futura, se realizan ulteriores estudios de marketing con el objetivo de valorar la respuesta del mercado. Y antes que un solo dólar sea asignado a la producción, se realiza un estudio pormenorizado para verificar las hipótesis iniciales y confirmar la validez del producto”¹⁴.

De las palabras de Rodgers emerge con claridad el indisoluble vínculo entre el diseño estratégico y su realización que se instaura en la empresa orientada al mercado y no ya orientada hacia el consumidor, que era el presupuesto del sistema fordista¹⁵.

Este cambio de perspectiva nos habla del modo peculiar en el que interactúan entre sí actividades de producción y actividades de comercialización, redes de venta, tendencialmente separadas y recíprocamente indiferentes en la empresa fordista, pero estrechamente relacionadas en la empresa red, desde el momento que el éxito de una empresa depende de manera decisiva de la sintonía constante con las necesidades y con las demandas planteadas día a día por el mercado¹⁶. La conexión entre decisiones de producción e informaciones comerciales asume así los rasgos de una peculiar fase orgánica del ciclo productivo. Sin embargo, las mismas razones que exigen la integración tienden también a reforzar la autonomía organizativa y el papel de los titulares

14. Citado por W. G. SCOTT, “Dal marketing tradizionale al marketing strategico” en, *L'impresa*, n.2, 1987, pp 12 ss.

15. El legendario Modelo T de la Ford y, por otra parte, la célebre ocurrencia de H. Ford sobre la facultad de elección atribuida al consumidor (libre de elegir... el color negro del automóvil) son paradigmáticos de los presupuestos de un sistema de producción pensado esencialmente para hacer un consumo de masas de un producto hasta entonces exclusivo; o lo que es lo mismo, pensado para confiar la consecución de tal objetivo a la disminución del precio “natural” posible gracias a la standarización de la producción. Sobre estos presupuestos del sistema fordista, vid. P. BIANCHI, *op cit.*, p. 59 y el cap. 3. La globalización de los mercados y de la competencia, y las características de las nuevas tecnologías de producción producen un vuelco total de la perspectiva organizativa y productiva fordista, y manifiestan su ventaja competitiva en la posibilidad de articular al máximo la oferta, llevada a cabo por la micronización del mercado. Vid. S. VICARI, *Nuove tecnologie e nuove concezioni strategiche*, cit., p. 53.

16. Se impone así la filosofía de producción llamada *just in time*, que intenta conseguir el objetivo de “producir y proveer de la cantidad exacta de productos sin defectos en el preciso momento en que son necesarios y en el lugar exacto en el que son demandados”; vid. L. CROSBY, *Just in time e controllo della qualità e quantità*, citado por S. SCIARELLI, *L'impresa flexible*, Padova, Cedam, 1987, p. 58. En el sistema de producción fordista, por el contrario, la indiferencia recíproca entre actividad de producción y actividad de comercialización se expresaba concretamente en el tipo de funciones atribuidas a las llamadas reservas de almacén o, en el caso de la industria automovilística, a las funciones que asumían los grandes aparcamientos adyacentes a la fábrica, donde se almacenaba la producción terminada en espera de que el mercado la absorbiese... a largo plazo. Algo que era considerado inevitable siguiendo los postulados de la economía marginalista, ya que “[para los neoclásicos] el equilibrio a largo plazo no se realiza en un plazo cierto en el futuro, sino que es un estado de cosas imaginario en el cual, en la situación existente aquí y ahora, no existe nada que sea incompatible. El “largo plazo” neoclásico es, en efecto, un tiempo *lógico* en el que los ajustes son instantáneos” (vid. la cita de J. ROBINSON, en P. BIANCHI, *op.cit.*, p. 113).

de la red de comercialización, ya sea porque el éxito económico de la empresa depende de ellos cada vez más, ya sea porque, sobre todo, la necesidad de expandir al máximo la red comercial (para aumentar el número de los sensores del mercado, para maximizar las ventas) establece las condiciones de una implicación de los titulares de la red comercial, que asume no solo la forma de anticipación del capital de apertura, sino también la participación en el capital social y en las decisiones estratégicas de la empresa.

Si reflexionamos por un momento en las razones de las diversas reglamentaciones con las que la praxis contractual regula las operaciones de *franchising* —ciertamente la fórmula organizativa que mejor expresa las nuevas fronteras de la integración entre producción y comercialización en la empresa red— nos damos cuenta que, detrás de la multiplicidad de las fórmulas, el papel central, unificante, de la regulación lo constituye la confianza que une entre sí a *franchisor* y *franchisee*, que va mucho más allá, por sus contenidos y efectos, de la relación normal de confianza que puede llevar a un productor a ceder sus productos a un agente o a un punto de venta: se trata, en efecto, de una relación de colaboración y de corresponsabilidad que asume el valor de verdadera y auténtica causa del contrato, y que sirve para cualificar la trama de relaciones obligatorias establecidas entre la empresa y los “nuevos” colaboradores¹⁷.

Desde este punto de vista, la empresa red genera procesos de identificación con la empresa que refuerzan y acompañan las tendencias actuales hacia el individualismo y el personalismo propios de la civilización de la imagen¹⁸. También por esta vía se constatan las tendencias al estancamiento que caracterizan la actual coyuntura económica. Detrás de la euforia que inspira la “velocidad” de los procesos con los que se enfatizan las decisiones y los éxitos financieros, existe la consciencia del desorden y la incertidumbre latente¹⁹. Las respuestas puestas en práctica resultan de gran eficacia, al ser capaces de transferir a un campo más amplio, haciéndolas coesenciales al consumo de masas, las mismas razones de inestabilidad y crisis que amenazan de forma constante la estabilidad de los sistemas capitalistas²⁰.

17. Sobre el *franchising* y sobre las innumerables posibilidades organizativas que tal fórmula permite, existe una amplia bibliografía económica y jurídica en Italia: vid. por todos, AA.VV., *Il franchising*, Milano, Buffetti, 1985, A. FRIGNANI, *Factoring, franchising, concorrenza*, Torino, Giappichelli, 1979, y R. PARDOLESI, *I contratti di distribuzione*, Napoli, Jovene, 1979.

18. Todo esto ha generado nuevos mensajes políticos y una floreciente publicística. Pensemos para lo primero, en el programa del llamado “capitalismo popular” con el que M. Tatcher intentó legitimar el desmantelamiento de la industria pública; y para lo segundo, la proliferación de libros sobre la vida y costumbres de las dinastías capitalistas italianas (Agnelli, Ferruzzi, etc.).

19. Sobre el agrio contraste de los sentimientos que acompañan el movimiento circular del desarrollo del capitalismo, especialmente a partir de la crisis de los años treinta, vid. las sugestivas páginas de C. P. KINDLEBERGER, *Euforia e panico. Storia delle crisi finanziarie*, Bari, Laterza, 1981.

20. En este sentido podría decirse que la parábola del individualismo en las sociedades capitalistas se inicia en las mismas regiones en las que constituyó al mismo tiempo un potente factor de desarrollo y de crisis (en el sentido en el que hablaban de él J. BURKHARDT, para el caso de la burguesía italiana del Renacimiento, y J. A. SCHUMPETER a propósito de la inestabilidad del capitalismo), para terminar y aniquilarse como *mercancía absoluta*, objeto mismo del consumo de la sociedad contemporánea, en el sentido en que se refieren a ello, aunque con profundas diferencias de inspiración, J.O.

Alguien podría objetar que formas de producción descentralizada se conocen y han sido practicadas desde hace siglos, incluso en los momentos más álgidos de la hegemonía del modelo fordista: baste pensar, en Italia, en la tradición de la industria textil, en la industria de baldosas, etc²¹. Sin embargo, la novedad consiste en el hecho de que, de manera distinta a como sucedía en el pasado, esta forma de producción ha asumido una posición dominante gracias a la disponibilidad de técnicas de comunicación, automatización y control de mercado, que le permiten romper por completo las barreras territoriales y colocarse en condiciones de operar en cualquier lugar en el que las condiciones ambientales parezcan sean las más favorables para la maximización de los beneficios. Además, y simultáneamente, permiten ponerse a resguardo de una autoridad estatal demasiado interventora. En otras palabras, la peculiaridad de esta forma del ciclo de producción consiste en el hecho de conquistar y de integrar mercados, tradiciones, gustos, formas de consumo y capacidades productivas esparcidas por el mundo sobre la base de las nuevas nociones de espacio y de tiempo que la misma forma del ciclo exige y que contribuye a afirmar, manipulándolas continuamente²².

Las nuevas formas de “control” del espacio y del tiempo, unidas a la innovación en las relaciones entre producción y comercialización, entre organización de la red productiva y de distribución y control de la demanda, son los elementos que definen el sentido del cambio sobrevenido en estos años.

5. EL TRATAMIENTO DEL “ESPACIO” Y DEL “TIEMPO” EN LA EMPRESA RED

En este contexto, la exigencia de flexibilidad y movilidad de las relaciones del trabajo reviste al mismo tiempo el carácter de presupuesto y objetivo de la empresa red²³.

Como objetivo, dicha exigencia aparece históricamente relacionada con la deci-

CONNOR, *Individualismo e crisi dell'accumulazione*, op. cit., cuando señala que “el individualismo americano no representa ya un elemento esencial para la integración económico y social ya que, por el contrario, está en contradicción consigo mismo... [porque] en la sociedad del consumo de masas, el individualismo se ha vuelto muy costoso desde el punto de vista económico” (p. 11) y P. BARCELLONA, *L'individualismo proprietario*, Boringhieri, Torino, 1987 [trad. esp. *El individualismo propietario*, Madrid, Trotta, 1996].

21. Sobre las razones ambientales y culturales que impulsaron la definición de los distintos sistemas organizativos de la producción de masas, vid. en particular el importante trabajo de C. SABEL y J. ZEITLING, “Alternative storiche alla produzione di massa” en *Stato e mercato*, n. 5, 1982, pp. 213 y ss.

22. Como subraya P. BIANCHI, “la introducción del control numérico en la producción representa un cambio de época en los sistemas de producción flexible en cuanto permite la total separación entre la fijación de las órdenes externas y de las órdenes internas de la máquina, en otras palabras, al establecer un lenguaje definido entre el momento de proyectar un producto y el de definición del proceso, permite transferir en el tiempo y en el espacio la producción en razón de las posibilidades de almacenar y recoger informaciones” (op. cit., p. 99).

23. Sobre este tema, en general, vid. P. ZANELLI, *Impresa, lavoro e innovazione tecnologiche*, Giuffrè, Milano, 1985, y B. VENEZIANI, “Nuove tecnologie e contratto di lavoro” en *Dir. lav. rel. ind.*, 1987, pp. 1 y ss.

sión de romper el frente de solidaridad de las masas obreras generado por el mismo modo de producción fordista y que, a su vez, había dado forma y poder a la conducta del movimiento sindical, a su presencia social e institucional, extensa hasta el punto de confundirse con los sujetos de la representación política. Como hemos visto a propósito de la industria automovilística, una de las razones que llevaron a las empresas a modificar la forma del ciclo productivo fue precisamente la voluntad de romper la ola de reivindicaciones salariales llevadas a cabo por los sindicatos obreros a partir de finales de los sesenta. Se trataba entonces de una decisión estratégica, destinada a incidir en la estructura misma del proceso productivo con el fin de desbaratar las tendencias del movimiento obrero a poner en discusión la propia forma de mercancía del trabajo, expresada vistosamente en la tesis que consideraba el salario como una variable independiente de la obtención de beneficios por la empresa.

La empresa red y el ciclo de producción flexible permiten, en efecto, fragmentar las masas obreras y desorganizar las estructuras y el poder de los sindicatos tradicionales, o dificultar su reconstrucción en los nuevos sectores productivos. La flexibilidad de las relaciones laborales y la movilidad obrera constituyen igualmente un presupuesto teórico de la existencia y la reproducción de la empresa red y de la manera en la que técnicamente ésta afronta y resuelve el problema de la acumulación, del control del ciclo productivo y de su confrontación con el mercado y con la internacionalización de la producción. Dado que la competencia entre empresas y sistemas económicos tiende a asumir dimensiones mundiales, y dado que, por la forma de organizarse el ciclo productivo, el acento pasa de la producción finalizada a la producción por finalizar, la naturaleza y el desarrollo de las relaciones de trabajo dejan tendencialmente de ser orgánicas y establemente fijadas, porque la empresa red y el ciclo de producción flexible requieren ante todo la plena disponibilidad de la fuerza de trabajo para su utilización en la cantidad, los plazos y los lugares que cada día materializan la demanda o las mejores oportunidades de utilización.

Lo que sucede, en otras palabras, es que las coordenadas de espacio y de tiempo con que opera la empresa red, por sí mismas informan también la disciplina de las relaciones de trabajo; de forma que, en sintonía con el cambio acaecido en la forma del ciclo productivo, el acento pasa del trabajo finalizado al trabajo por finalizar²⁴.

De aquí se derivan dos corolarios que inspiran y definen los contenidos y la evolución de la legislación laboral del último quinquenio. En particular: la conquista por parte de las empresas del poder unilateral de decidir discrecionalmente los tiempos y las formas de utilización de la fuerza de trabajo en sintonía con la evolución de la coyuntura económica y política y los cambios de estrategia operativa de la empresa, etc.; y ello, sin embargo, sin tener que soportar ya los costes derivados de la exigencia de disponibilidad indeterminada de la fuerza de trabajo (costes que, por el contrario, son cargados sobre terceros ajenos a la empresa: normalmente, sobre el Estado).

La necesidad de externalizar el coste de la disponibilidad de la fuerza de trabajo

24. Sobre las múltiples consecuencias producidas por este cambio, vid. sobre todo los ensayos recogidos en la primera parte del volumen editado por P. M. MANACORDA.

está íntimamente relacionada con la naturaleza “no fijada” de la relación de trabajo que corresponde al ciclo flexible. En resumen, la forma del ciclo productivo que introduce la empresa red tiene, en lo que respecta a la relación entre capital y trabajo, una doble consecuencia: la necesidad de que exista una masa de fuerza de trabajo continuamente disponible y utilizable a través de decisiones unilaterales de la empresa, y la necesidad de una relación con sujetos externos a la empresa que soporten el coste de dicha disponibilidad.

Paradójicamente, en el sistema de producción de la empresa-red la relación entre empresa y Estado tiende a convertirse de manera creciente en una relación orgánica, y en cualquier caso en absolutamente mayor a la postulada por la empresa fordista. Porque, bien sea para organizar la relación entre producción y trabajo, o —como veremos más adelante— para organizar la disponibilidad del capital fijo y el capital variable, o bien sea, sobre todo, para afianzar y proteger los procesos de internacionalización exigidos por la globalización de la actividad de la empresa, por todas estas razones la relevancia del papel de hecho de los Estados nacionales se acentúa. En efecto, para secundar y adaptarse a tales tendencias se produce una transformación total en la intervención estatal sobre el ciclo productivo, se activa un proceso de desarticulación de las funciones estatales que tiende a extender y a complicar la relación entre el contenido económico y el contenido político de las decisiones de intervención estatal (pública).

Esta nueva fase de las relaciones entre Estado y empresa, entre forma y función de la intervención pública y forma y función del ciclo productivo, alcanza su punto de máxima expresión e intelegibilidad en los procesos vinculados a la flexibilización de la estructura financiera y la financiarización/desmaterialización de la producción, típicas de la empresa-red; en ambas tendencias, en efecto, se condensa el significado de conjunto de la gran transformación que ha sacudido a las economías y a las sociedades contemporáneas.

6. OBJETIVOS Y PRESUPUESTOS DE LA EMPRESA RED

La escisión entre disponibilidad y uso de la fuerza de trabajo. La flexibilidad del ciclo productivo cambia profundamente la estructura de las operaciones de captación de los capitales con los que la empresa red alimenta su actividad, sus programas de inversión y la gestión empresarial. Mientras la empresa fordista exigía inversiones masivas en capital fijo —y, por tanto, financiación y empleo esencialmente a medio y largo plazo— y, además, el mantenimiento a nivel del sistema en su conjunto de una proporción relativamente estable de capital fijo y de capital variable, la empresa red, por el contrario, requiere instrumentos y formas de financiación más elásticas y dúctiles, aptas para dotar de un gra margen de maniobra a la estructura financiera: por ejemplo, el endeudamiento a corto plazo, el *leasing*, la financiación a través de los propios socios (autofinanciación).

La flexibilidad de la estructura financiera, gracias al aumento de la velocidad de rotación del capital, incrementa por otra parte la masa de capitales interrelacionados

en el conjunto de la empresa; pero al hacerlo así acentúa la tendencia a la separación entre, de un lado, las dimensiones y el movimiento de la estructura financiera y, de otro, la estructura directamente productiva, en el sentido de que el capital financiero tiende a buscar su valorización inmediata en la velocidad con la que consigue movilizar la mayor cantidad posible de recursos líquidos disponibles, mientras la valorización del ciclo productivo encuentra su propia sanción/realización en los ritmos de expansión de la demanda efectiva.

En esta tendencia que caracteriza la fisonomía actual de las concentraciones y grupos de sociedades, se expresa la forma en que el acento puesto en la producción por finalizar y el especial relieve que asume la componente financiera y los servicios accesorios definen el producto típico de la empresa red como un producto intrínsecamente inmaterial, ulterior y más abstracto que el conjunto de mercancías que la empresa pone en las redes de venta y respecto del cual acentúa su indiferencia. En efecto, la actitud de indiferencia hacia la producción real, hacia cuál sea el producto final, expresa a la perfección la esencia característica del producto de la empresa red; esta indiferencia es la que en última instancia le permite la velocidad y flexibilidad de acción necesarias en el contexto de la economía mundial y de la competencia global²⁵

En tanto que producto intrínsecamente inmaterial, éste se alimenta fundamentalmente de informaciones y circula de forma financiera, siendo así capaz de fijarse y emanciparse rápidamente de los lugares, de las mercancías y de los servicios en los que puntualmente se materializa: en efecto, gracias a las continuas combinaciones de estos dos factores (información y circulación financiera) es posible realmente para la empresa realizar el carácter “no fijado” del producto respecto a las técnicas y formas de la producción material. Por otra parte, la importancia y la autonomía del componente financiero exige una “remuneración” en cuanto elemento de la producción finalizada y, al mismo tiempo, una rápida y pronta reversibilidad en la forma líquida, con el fin de poder ser disponible para el uso que requerido por el continuo cambio del flujo de informaciones.

La escisión entre disponibilidad y uso de los recursos financieros. La exigencia de flexibilidad de la estructura financiera, en la praxis y en las distintas configuraciones jurídicas en las que tiende a manifestarse reviste, en consecuencia, el doble carácter de objetivo y presupuesto de la empresa red.

Como objetivo, la flexibilidad de la estructura financiera aparece históricamente relacionada con la decisión de liberar el ahorro social del conjunto de vínculos institucionales que habían determinado su uso de acuerdo con la forma del ciclo fordista y con las necesidades de capitales de las instituciones financieras. Nos referimos, en general, a los vínculos de destino a través de los cuales la Reforma Bancaria

25. De aquí, además, la dificultad que encuentran los juristas al definir el objeto de los grupos de sociedades, fenómeno que expresa la forma organizativa más cercana a las articulaciones de la empresa red. Sobre este tema, vid. F. GALGANO, “Quale é l’oggetto della società holding?” en *Contratto e impresa*, 1986, pp. 326 y ss. Sobre los grupos de sociedades, desde el punto de vista empresarial y jurídico vid. por todos A. PAVONE LA ROSA (a cura di), *I gruppi di società*, Il Mulino, Bologna, 1982.

de 1936 había establecido la conexión entre ahorro social y producción industrial (en concordancia con la separación entre el ciclo de la producción y el ciclo de la comercialización exigida por el sistema fordista) que daba lugar a un doble circuito de financiación: financiación a corto plazo destinada a suministrar el capital necesario para la administración de la empresa y gestionada por las llamadas empresas del crédito, y financiación a medio y largo plazo, con la que los llamados Institutos de crédito especial habrían debido suministrar las inversiones en capital fijo de las empresas²⁶.

Este sistema, que manifestaba al mismo tiempo un alto nivel de protección y el alcance esencialmente nacional de sus estructuras (y que asignaba al mercado de la Bolsa un papel absolutamente marginal), estaba caracterizado por un marcado centralismo y dirigismo bajo el gobierno del eje Banca d'Italia-Ministro del Tesoro, que gestionaban los montantes del crédito subsidiado y del gasto público.

El sistema de vínculos que obstaculizaban la “movilización” del ahorro social en su conjunto podía funcionar, si bien se mira, gracias al papel de intermediación asumido por el sistema bancario de forma directa y exclusiva.

Frente a este orden rígido, era forzoso introducir circuitos alternativos capaces de desviar la liquidez del circuito bancario, de reducir la dependencia de sus ventanillas, con el objetivo de liberar cuotas crecientes de capitales inmovilizados (pensemos, por ejemplo, en los “tesoros” inmovilizados por las Cajas de ahorro y los grandes Institutos de crédito de derecho público) para convertir estos “bienes” en materia disponible para el tratamiento financiero.

La diversificación de los servicios financieros, la constitución de los llamados Fondos comunes de inversión, la necesaria adquisición de cuotas importantes del capital social de los principales bancos públicos (Banca nazionale del lavoro, Banca Commerciale, Credito italiano, Banco di Roma, etc.), el asalto impetuoso de los principales grupos industriales (¡pero no sólo de ellos!) a los sectores con más fértil liquidez (las empresas de seguros y de distribución, etc), al tiempo que exaltan la peculiar estructura organizativa de la empresa red, reducen progresivamente la esfera de la intermediación financiera tradicional, es decir, tienden a modificar su estructura y funciones para ponerla a disposición de las nuevas funciones y formas del ciclo productivo.

En este marco, una ayuda decisiva para la disolución de los vínculos de destino vino del interior del propio sistema bancario, en concreto de sus grupos burocráticos y dirigentes que derivan del poder económico y social de la banca la legitimación de su propio poder personal, de acuerdo o no con los grandes truts industrial-financieros,

26. Sobre las circunstancias que llevaron a la formulación de las medidas que dieron cuerpo a la llamada Reforma Bancaria de 1936-38, hay disponible un amplio material histórico y documental. De particular interés son los estudios promovidos por el Banco di Roma con motivo del centenario de su fundación y recogidos en tres volúmenes *Banca e industria tra le due guerre*, Il Mulino, Bologna, 1981; y los ensayos recogidos en *La legge bancaria. Note e documenti sulla sua storia segreta*, bajo la dirección de M. PORZIO, Il Mulino, Bologna, 1981; por su claridad y riqueza de referencias bibliográficas, vid. R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Il Mulino, Bologna, 1986, pp. 13 y ss.

explícitamente empeñados en continuar la operación de contracción del área de la intermediación bancaria... el asalto a la ciudadela, es decir, la adquisición de los propios bancos (como demuestran, para seguir en Italia, los intentos de adquisición desplegados por la CIR de Carlo di Benedetti sobre el Credito Romagnolo, o de Gemina (área Fiat) sobre la Banca d'America e d'Italia, malogrados por el veto explícito de la Banca d'Italia).

Además, existen otras dos razones que empujan a la banca hacia esta nueva senda: por un lado, la globalización de los mercados de mercancías y capitales, que ha debilitado las barreras proteccionistas levantadas para favorecer a la banca como compensación por las funciones de estabilización social que hasta ahora ésta había desempeñado; por otro lado, la globalización de la competencia, que ha afectado a todos los sectores y que hará plenamente operativo el principio de libertad de establecimiento en todo el área de la Unión europea.

Por estas razones, la liberación de los vínculos de destino se convirtió en el objetivo principal de las propias empresas bancarias. Sucedió así, por ejemplo, que para mantenerse en sintonía con las transformaciones del ciclo productivo, se instauró la práctica de la renovación de la financiación a corto plazo, la cual, en la práctica, ha roto la correspondencia (establecida por la ley bancaria) entre formas de captación de fondos y formas de uso de estos, poniendo al servicio de las empresas, incluso con costes muy sostenibles, la masa completa del ahorro intermediado.

Más en general, la reestructuración del sistema bancario se orientó hacia el doble objetivo de consolidación de las posiciones ocupadas y la recuperación del terreno perdido en toda el área de la intermediación financiera; de ahí, entre otras cosas, la creación de los Fondos comunes de inversión, la ampliación de la gama de servicios reales dirigidos a empresas y particulares así como la aceleración que se imprime al proceso de concentración bancaria, bien sea con la finalidad de conseguir economías de escala, bien para contrarrestar la penetración en el sector de sujetos extraños (bancos extranjeros, pero también los truts industrial-financieros) o bien para disponer de la estructura técnica y organizativa más adecuada para ejercer el papel de competidores globales (como indica la senda, recientemente emprendida, por el Istituto S. Paolo de Torino, la Banca Nazionale del Lavoro y otros grandes bancos comerciales).

Así, además de un objetivo, la flexibilidad de la estructura financiera se constituye en presupuesto para la existencia y la reproducción de la propia empresa-red, en sintonía con el carácter no fijado de los factores de producción y la naturaleza esencialmente inmaterial del producto.

Por otro lado, la flexibilidad de la estructura financiera de la empresa hace necesaria y continúa la relación con el Estado, y ello de forma más apremiante incluso que la exigida para externalizar los costes de la disponibilidad de la fuerza de trabajo. La empresa-red, en efecto, exige en la misma medida la máxima disponibilidad de recursos líquidos y la máxima garantía de movilidad de la inversión. Disponibilidad y garantía que sólo el Estado puede asegurar, ya sea porque posee de los recursos materiales y normativos necesarios para satisfacer tales demandas, ya sea porque, en cuanto poseedor de tales recursos, puede asegurar la externalización de los costes de

movilización de los capitales, necesaria para evitar la implosión de una forma del ciclo productivo que tiene como principio constitutivo el carácter tendencialmente no fijado de los factores productivos respecto de las mercancías concretas producidas.

De este peculiar entrecruzamiento de tendencias hacia la liberación de vínculos precedentes y, simultáneamente, hacia una más apremiante y necesaria relación con el Estado, derivan las instancias dirigidas a definir un nuevo terreno de “compene-tración” entre empresa y Estado, destinado a diseñar las características de una nueva fase típica y original porque debe garantizar un poder de disposición unilateral que para la empresa viene exigido por la inmaterialidad y flexibilidad de su misma producción; típica y original, también, porque comporta la implicación directa de los grupos burocrático-dirigentes en el área de las estructuras estratégicas de la empresa.

7. LA CRISIS DE LOS AÑOS SETENTA Y EL GIRO PRODUCIDO POR LA LEY N. 675 DE 12 DE AGOSTO DE 1977

La situación de emergencia económica de los años setenta no trajo consigo exclusivamente un rápido incremento de la ayudas públicas en favor de las actividades productivas, destinado a perdurar en los veinte años sucesivos e incluso después²⁷. En efecto, en la legislación económica promulgada en los inicios del decenio es posible captar el cambio de los principios y las técnicas normativas que redefinen el papel del Estado como soporte de la red de relaciones que la empresa mantiene con el mercado de los factores productivos y con los consumidores en la época de la globalización.

El cambio de tendencia lo marca la ley n. 675 de 12 de agosto 1977, expresión emblemática de una cultura político-institucional tributaria todavía en gran medida de la idea de programación pública de la economía de inspiración fordista keynesiana, pero que sin embargo se traduce en fórmulas capaces de anunciar ya los escenarios de la crisis y los conflictos de la transición postfordista. La promulgación de dicha ley, en efecto, determina la advenimiento de una noción de EMPRESA SUBSIDIADA que no hace referencia ya a un *sujeto económico* (gravado por una situación contractual) *débil*, merecedor de tutela en las relaciones de financiación, según una óptica que intenta esencialmente equilibrar el intercambio entre banca y empresa²⁸, sino UN

27. La importancia de este dato cuantitativo para la comprensión del “modelo jurídico real” de la financiación pública de las actividades productivas es subrayada ya por F. GALGANO, “Il credito agevolato, fra crisi della programmazione e autonomia del mercato”, en S. MAZZAMUTO, *Il finanziamento agevolato delle imprese. Profili giuridici*, IPSOA, Informatica, Roma, 1987, p. 765. La colección de ensayos dirigida por MAZZAMUTO junto con los artículos contenidos en LIBERTINI-COSTI, *Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria*, Giuffrè, Milano, 1982, representan en la literatura italiana la exposición más completa, también en clave comparativa, del pensamiento y de los debates suscitados por la legislación económica que tiene su origen en la ley n.675/77.

28. En este sentido estaba redactado el art. 4 de la ley de 30 de julio de 1959, n. 623 sobre incentivos a las pequeñas y medianas industrias y a la artesanía, pero en realidad era paradigmática de las tendencias de la legislación de ayuda vigente hasta la promulgación de la ley n. 675/77.

NUEVO STATUS NORMATIVO que *refleja* como *tipo de problemas* los conflictos originados por la situación de *cambio técnico organizativo* que atraviesa la empresa para adaptarse continuamente a los *inputs* del mercado, que son asumidos como *causa general de legitimación y justificación* tanto para el acceso como para el mantenimiento de la financiación pública²⁹.

El cambio de paradigma respecto del pasado consiste concretamente en que los incumplimientos del programa de inversiones al que se *destinan* los incentivos que estén amparados en “causas no imputables” o que sean un efecto de la iniciativa unilateral del empresario, dejan de constituir ya hipótesis de resolución de la relación de financiación pública según los principios ordinarios de la regulación de las relaciones obligatorias, y pasan a ser considerados hechos que incluso cuando superan los márgenes de tolerancia prescritos por la propia legislación, dan origen a un *procedimiento* específico de redefinición del programa de ayudas que involucra nuevamente a todos los sujetos interesados en su formación y ejecución, con vistas a mantener las ayudas mismas. Este procedimiento versa, en particular, sobre la gestión de los llamados “vínculos ocupacionales” (exigencias relativas al empleo), sobre plazos y los modos de la reestructuración técnico-organizativa y también sobre la rentabilidad “esperada” de las inversiones “programadas” en el momento de la concesión de la financiación pública³⁰.

Es verdad, sin embargo, que en el momento de la promulgación de la ley n.675/’77 ésta viene considerada y justificada como *medida extraordinaria de tutela de la empresa* para permitir el desarrollo de los programas de reconversión y/o reestructuración industrial que habrían de desarrollarse en la fase de crisis económica aguda que atravesaron todos los sistemas capitalistas occidentales en los años setenta, a la espera de que la superación de la coyuntura desfavorable permitiera de nuevo compatibilizar

29. La percepción de los cambios producidos por la legislación de ayuda en el status organizativo y operativo de la empresa se pone de manifiesto tanto por la doctrina anterior (vid., M. ANNESI, “La condizione giuridica della impresa agevolata” en *Rev. Trim. Dir. Publ.*, 1974, pp 983 y ss.) como la posterior a la promulgación de la ley n. 675/’77 (vid. R. COSTI, “Lo statuto della impresa agevolata” en LIBERTINI-COSTI, *Problemi giuridici delle agevolazione finanziarie all’industria*, cit., pp. 313 y ss. y V. MARRONE, “Lo statuto dell’impresa agevolata” en S. MAZZAMUTO (a cura di), *Il finanziamento agevolato delle imprese*, cit., pp. 631 y ss). Pero el tipo de enfoque reconstructivo de la doctrina se sitúa todavía dentro del debate sobre las funciones de la empresa en la época de la ola de intentos de planificación atribuidos a la legislación económica. De ahí el escaso interés mostrado por el tema en la reflexión jurídico-política, por las razones que se explican más adelante en el texto.

30. Según lo dispuesto en el art. 4, c.12, a) b) c) y en el art. 9. Este último artículo establecía en particular que “en los casos en los que el número (de trabajadores y trabajadoras dependientes fijos) sea inferior al indicado en el Decreto de concesión de las ayudas o...superior a los niveles de ocupación preexistentes, o la ejecución del proyecto se aparte de la forma indicada en el propio decreto... el Ministro de industria *determinará la suspensión* de la aportación de las cantidades previstas hasta el vencimiento del periodo indicado en el citado decreto, salvo que la empresa beneficiaria pruebe que el incumplimiento se ha producido por una causa no imputable a ella. Cuando se hayan recuperado las condiciones previstas en el decreto de concesión, las cantidades serán nuevamente satisfechas una vez transcurrido el vencimiento sucesivo a la fecha de la presentación de la certificación de la Inspección Provincial de Trabajo”.

desarrollo, incremento de los beneficios e incremento del empleo³¹. Una lectura, por tanto, todavía deudora de las doctrinas de inspiración fordista-keynesiana y que todavía parece otorgar a la intervención del Estado la oportunidad de realizar una reorganización completa de la composición y los desajustes del sistema empresarial con vistas a la superación de las “cuestiones históricas”—empezando por la cuestión *meridional*— del desarrollo económico-social nacional³².

Dando por descontadas inicialmente estas opciones, permanece el hecho de que el cambio de la organización técnico-productiva se convierte por primera vez en objeto de un *procedimiento* peculiar dirigido no ya a *sancionar*, sino sobre todo a *verificar* las causas y la naturaleza del cambio exigido por el mercado, para acto seguido pasar a redefinir la base financiera que exige el tipo de cambio verificado. Los programas de financiación pública sufren un *proceso de morfogénesis de sus significados*, en la misma medida que la *crisis ambiental* que constituye su presupuesto de aplicación se define como situación *fisiológica* del ciclo productivo, que resuelve sus contenidos del mismo modo que un *ius poenitendi* que la empresa —pero también los otros sujetos implicados en el procedimiento de formación del programa— están *obligados* a ejercer no sólo como medida cautelar, sino sobre todo para cumplir la *obligación* de reaccionar de forma rápida a los cambios del ambiente socioeconómico de referencia³³.

Los desarrollos legislativos posteriores vendrían, en efecto, a confirmar el nuevo *status* que preside las nuevas relaciones entre empresa y Estado, desprendiéndose de la ambigüedad de su formulación originaria en la ley n. 675/’77. Ya a mitad de los años ochenta, con la entrada en vigor de la ley n. 710/’85 y, sobre todo, con la ley n. 64/’86, la última ley de intervención *extraordinaria* en el Mezzogiorno, el proceso de cambio puede considerarse completado con la caducidad de las partes de la regulación más estrechamente tributarias del modelo fordista-keynesiano de intervención estatal³⁴.

31. Los motivos que inspiraron la publicación y la interpretación del texto de la ley en el sentido indicado son claramente perceptibles en todos los autores que participaron en el primer comentario orgánico de dicha ley, dirigido por M. LIBERTINI, en *Le Nuove Leggi Civili Comm.*, 1978.

32. Sólo en un contexto profundamente influenciado por los postulados fordistas y keynesianos sobre el desarrollo puede aparecer obvio prescribir, además de las autorizaciones ministeriales para fianciar y subsidiar a las industrias del Centro y del Norte, que “los desarrollos de la política industrial deben ser subordinados a la obligación de concentrar en el Mezzogiorno la creación de empleo” (vid. art 2,1 c). E incluso, como hemos visto en el texto del art. 9 (vid. nota num. 29), la sanción de la suspensión de las ayudas públicas por una creación de empleo *¡superior!* a la establecida.

33. Estos aspectos de la nueva regulación son puestos de relieve por la doctrina y en particular por S. MAZZAMUTO, *Il rapporto di finanziamento agevolato: aspetti privatistici dell’attuazione*, en MAZZONI - NIGRO (a cura di), *Credito e moneta*, Giuffrè, Milano 1982, pp. 419 y ss.

34. El art 1 de la ley 710/85 deroga toda la regulación sobre exigencias del empleo inspirada por la ley 675/77 de la misma forma que viene a menos la distinción entre “modernización” y “ampliación industrial” en base al mismo criterio del empleo. De hecho en la normativa se le reconoce al empresario un poder de disposición unilateral sobre la cantidad de mano de obra en la empresa sin que ello tenga consecuencias sobre el disfrute de los incentivos y las ayudas, mientras esté abierto el procedimiento de salvaguardia para la verificación de las innovaciones exigidas por el mercado aportadas a la empresa. Para una exposición más detallada de tales tendencias nos permitimos reenviar a G. MINEO, *Commento*

Los tipos de problemas y los resultados a los que se llegó, sin embargo, no fueron del todo percibidos por los autores que se ocuparon de la denominada *legislación de la crisis* de la que generalmente se subrayó exclusivamente su inspiración asistencial o sus pretensiones de dirigismo. Fueron diversos los factores que concurrieron para que se llegase a realizar y justificar una lectura de estas características, entre los que tiene un peso decisivo el papel que algún segmento de la clase de los juristas se consideró obligado a desempeñar en el conflicto de poder político y cultural derivado de la crisis. El resultado fue la imposibilidad de comprender los elementos de auténtica innovación que tal disciplina introdujo en el tradicional marco normativo de la intervención pública en la economía, especialmente en el frente del gobierno del mercado de trabajo y, sobre todo, en el frente del gobierno estatal del crédito y de la actividad bancaria.

8. LA CRISIS DEL PRINCIPIO DE TUTELA A FAVOR DEL TRABAJADOR Y LAS NUEVAS TAREAS DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

En el terreno de las relaciones entre empresa y mercado de trabajo, la entrada en vigor de la ley n. 675/77, como no ha dejado de señalar la doctrina más atenta, implicó un giro destinado a marcar de forma sustancial el sentido y el desarrollo normativo de toda la legislación laboral posterior³⁵. Si es posible remitirse a tal reflexión de la doctrina para la reconstrucción analítica del problema, también es verdad que aún hoy no siempre se es consciente del significado (también) *simbólico* de un giro en la legislación que si por un lado reconocía *el principio de compatibilidad entre exigencias del empleo* y exigencias de reconversión y/o reestructuración de la empresa, por otro, mediante la modificación “expansiva” introducida en la regulación de la Cassa Integrazione de Guadagni procedía ya a *ampliar* el desarrollo del ciclo productivo de la empresa con el objetivo de incluir en él como *fases orgánicas*, además de la garantía de la disponibilidad de la fuerza de trabajo según las exigencias del mercado, la actividad de recualificación exigida por el programa de reconversión y/o reestructuración.

En relación con el primer aspecto del giro, la brecha abierta en el frente de los principios consolidados de tutela del trabajador por la formulación de la regulación de la compatibilidad de las exigencias de empleo sirvió sólo para justificar y catalizar un etapa de intensas reformas legislativas que determinó la *crisis del tipo* (contractual) *del trabajo subordinado*, por cuenta ajena, según una tendencia que ha modificado sus tradicionales características de *uniformidad, imperatividad y nacionalidad*, para concluir en una *fragmentación de la relación de trabajo*, paralela e incluso más

a la legge 28.11.1985, n. 710, en *Le Nuove Leggi Civili Comm.*, 1987, pp. 278 y ss. y *Commento all'art. 12 della legge 1.3.86, n. 64, ibidem*, 1990, pp. 194 y ss.

35. Por ejemplo, vid. M. D'ANTONA, “Poteri pubblici nel mercato del lavoro. Amministrazione e contrattazione collettiva nella legislazione recente”, en *Riv. it. dir. lav.*, 1985, I, p. 249, y C. ROMEO, *Impresa assistita e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1988.

acentuada que la “fragmentación” de la organización de la empresa³⁶, entendida desde la idea de la primacía de las razones técnico-organizativas sobre las normas de salvaguardia del puesto de trabajo³⁷.

Las reformas introducidas por la ley n. 675/’77 en la regulación de la Cassa Integrazione dei Guadagni determinaron una modificación funcional de dicho instituto dirigida a *reflejar* una concepción de la empresa como conjunto de fases en el que cada una de ellas se dota de una peculiar estructura organizativa y operativa en correspondencia con el grado de *utilidad/riesgo* que debe gestionar en relación con el funcionamiento conjunto del sistema/empresa.

En efecto, con la reforma de la C.I.G, dispuesta por la ley n. 675/’77 toma cuerpo la idea de que la movilidad y/o la recualificación profesional puede llegar a ser objeto de *una fase con gestión público/privada* con intervención del Estado, de los sindicatos y de la propia empresa, dirigida a socializar los costes y el impacto ambiental de las *suspensiones/reducciones* colectivas de empleo, sin comprometer en vía de principio el primado del empresario sobre la organización del ciclo productivo en su conjunto³⁸.

En este marco problemático se insertan la nueva etapa del *derecho sindical* y la transformación del papel de los sindicatos en la gestión del conflicto industrial, que se habían cerrado pocos años antes con la primera aparición del Estatuto de los trabajadores. Una vez roto el frente de la tutela *imperativa* del trabajo subordinado y admitida la *subsidiariedad/compatibilidad* de los vínculos ocupacionales respecto al cambio fisiológico del ciclo productivo de la empresa, no sólo la cantidad y/o la composición, sino también el conjunto de las modalidades de utilización de la fuerza de trabajo (los plazos, el lugar y los niveles salariales de la prestación laboral) tienden en general a convertirse en materia disponible de una contratación cada vez más individualizada que parece devolver a la voluntad negocial de las “partes” (empresa y trabajador individual) la *primacía* que entre las fuentes de regulación del contrato de trabajo se había reservado a la reglamentación estatal y/o sindical en la fase precedente incluso con el favor de la interpretación jurisprudencial³⁹.

Por otra parte, el momento y la forma en que se llevan a cabo la “privatización”

36. Para una eficaz síntesis de la modificación de los principios que sostienen el derecho del trabajo, vid. CARINCI - DE LUCA TAMAJO - TOSI - TREU, *Diritto del lavoro 2: Introduzione a Il rapporto di lavoro subordinato*, 3ed. UTET, Torino 1992, en particular pp. 11 y ss. y T. TREU, *Il diritto del lavoro fra internazionalizzazione e segmentazione*, en GALAGANO, CASSESE, TREMONTI, TREU, *Nazioni senza ricchezza. Ricchezza senza nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1993, pp. 11 ss.

37. Ejemplar es, en este sentido, la decisión del Pretor de Ancona de 13 de Junio de 1995 (*Giust. civ.*, I, p. 275): “la introducción de un ordenador, al determinar una reorganización de la actividad empresarial, constituye causa objetiva y justificada para el despido de un trabajador, en el sentido del art. 3 de la ley n. 604 de 5 de Julio 1966, n. 604”.

38. Desde esta perspectiva, en efecto, “las suspensiones unilaterales de empleo, así como las reducciones de horario y de salario, que serían un incumplimiento según el régimen del contrato de trabajo... se convierten en lícitas si el Estado se hace cargo de los salarios”; vid. M. D’ANTONA, *Poteri pubblici nel mercato del lavoro*, op. cit.

39. Sobre el cambio jurisprudencial respecto a la relevancia de la voluntad de las partes en la búsqueda de la “subordinación” en las relaciones de trabajo, vid. CARINCI - DE LUCA TAMAJO - TOSI - TREU, *Diritto del lavoro 2*, op. cit., pp. 32 y 33.

de la regulación del trabajo subordinado minan el papel tradicional de la contratación colectiva y el protagonismo de los sindicatos en la tarea de dar forma, contenido y capacidad expansiva a la centralidad del trabajo subordinado. Dicho papel, exaltado incluso al abrigo de la ley n. 675/'77 con el Protocolo Lama/Agnelli sobre el llamado punto único de la escala móvil de los salarios, llega a su fin a medida que tiene lugar la morfogénesis de los significados de dicha legislación en la línea de la crisis evocada por los nuevos escenarios de la globalización, hasta llegar a la abrogación por *referendum* de la indización de los salarios y de la idea de compatibilidad con el sistema que dicha disciplina evocaba. Así, los sindicatos acaban asumiendo tareas de gestión *individualizada* del conflicto entre capital y trabajo que incluyen la capacidad de mediación del conflicto a niveles cada vez más descentralizados, mientras que el mantenimiento del nivel "central" de interlocución con los otros actores tradicionales del conflicto social (Estado y Confindustria) se realiza ahora en el terreno del gobierno de las nuevas compatibilidades del sistema dictadas por el proceso de armonización económica y monetaria de la Unión Europea⁴⁰.

9. LA CRISIS DE NACIONALIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO Y LAS NUEVAS TÉCNICAS DE REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD BANCARIA

La idea de modular el ciclo productivo de la empresa a través de procedimientos capaces de integrar y componer intereses de diversa naturaleza y contenido que la ley n. 675/'77 había propuesto fundamentalmente para la formación y el uso de la fuerza de trabajo, es recogida y relanzada en la legislación posterior (nacional y regional) para la especificación y gestión de otras *fases* igualmente estratégicas y "arriesgadas" de la nueva organización de la empresa: la *investigación aplicada*, el *marketing*, las *redes de distribución*, la *comercialización internacional*, etc⁴¹. Se produce así la transición hacia una *forma ampliada del ciclo productivo* que traduce el impulso de la empresa postfordista hacia el llamado *downsizing* en una original constelación de fases (relativamente) autónomas, cada una de las cuales puede integrar y organizar recursos y competencias públicas y privadas diversas sin comprometer la identidad y la unidad estratégica de la empresa.

La tarea de gobernar la transición hacia las nuevas funciones de la intervención estatal ha encontrado su punto de síntesis en el modo en el que la legislación de la crisis rediseña la reglamentación de las relaciones de la empresa con el mercado de capitales, reglamentación afectada, a partir de la segunda mitad de los años ochenta, por procesos de cambio organizativo y operativo exigidos por la legislación comunitaria en materia bancaria, financiera y monetaria, para emancipar al mercado de

40. Ejemplar, por el valor "constitucional" que le ha sido atribuido, es el Acuerdo programático de Julio de 1993 entre Gobierno, Sindicatos y Confindustria, que representa el eje de todos los programas de política económica y de rentas tanto de las fuerzas políticas mayoritarias como de las de la oposición.

41. Vid. por ejemplo el art. 12 de la ley 64/'86, cit.

capitales de todos los vínculos de pertenencia y/o destino que habían caracterizado su funcionamiento en las políticas del Estado social-nacional⁴².

Respecto a los hechos y las tendencias centrífugas que jalonan el proceso de *desterritorialización y/o privatización* del sistema financiero, la regulación de la financiación pública expresa sobre todo un cambio de función de la misma legislación de ayuda, que de instrumento *extraordinario* de intervención se constituye como una *red* para incluir en su disciplina al sistema empresarial en su conjunto, asumiendo así los rasgos de una forma de intervención pública *ordinaria*, al servicio *permanente* de las decisiones organizativas y productivas de la empresa⁴³.

Al mismo tiempo, la actividad financiera (y bancaria en especial) incluida en la nueva retícula de la legislación de ayuda, viene a ser configurada como *actividad debida* desde el punto de vista de los contenidos y las modalidades de desarrollo; así como también los actos que manifiestan las decisiones y las modalidades de atribución y de disfrute de la financiación a las empresas son ahora entendidos y regulados como el producto de otros tantos *deberes a contraer* (mientras que el sistema precedente dejaba a la banca sustancialmente libre para gobernar la formación y ejecución de las relaciones de financiación pública de la misma forma que estaba prevista para la actividad crediticia ordinaria)⁴⁴.

A través de estas soluciones “técnicas”, la legislación se propone conseguir un doble objetivo.

En primer lugar, y sobre todo, el objetivo de *ampliar y articular el ciclo financiero de la empresa* en formas y modalidades capaces de adaptarse a la ampliación y a la gestión *crítica* del ciclo productivo, típicas de la empresa postfordista, superando el rígido separatismo que hasta ahora habían caracterizado las relaciones entre banca y empresa⁴⁵; conformando la actividad bancaria como actividad *debida*, en la

42. Sobre las reformas legislativas que han marcado la formación del nuevo ordenamiento financiero italiano, vid. en particular, los estudios de R. COSTI, *Le istituzioni finanziarie degli anni ottanta*, Bologna, 1984 e ID. *L'ordinamento bancario*, nueva edic., Bologna, 1994, pp. 51 y ss.

43. El momento de mayor significado simbólico y normativo de este cambio de función de la intervención pública respecto a la financiación es el paso de la llamada intervención *extraordinaria* a la intervención *ordinaria* en el Mezzogiorno, sancionado por la ley n. 488/1992. El signo de la normalización operada a través de los criterios de apoyo público a las actividades empresariales establecidos por la legislación comunitaria, puede verse en el art. 47 del nuevo Texto Unico de las leyes en materia bancaria y crediticia (D. Lgs. 1 de Septiembre 1993, n. 385) que ha procedido a incluir en la regulación ordinaria de la actividad bancaria ordinaria el ejercicio de la financiación subsidiada hasta ahora considerada una actividad extraña a la “natural” vocación crediticia de la banca.

44. Por la ley n. 623/1959, se permitía la concesión de las subvenciones a favor de los contratos autónomamente contraídos ya entre banca y empresa. Por la ley 64/’86, por el contrario, “la institución de crédito *está obligada* a estipular el contrato de financiación en el plazo de dos meses desde la fecha de recepción de la medida de concesión de las subvenciones”. En esta distinta formulación está comprendido todo el significado del paso de la “ley-medida” a la “ley-procedimiento” al que se hace referencia en este texto.

45. Sobre los modos con los que la separación entre banca y empresa habían sido *administrados* por las autoridades crediticias (CICR y Banca de Italia), vid. en general R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, op. cit., pp. 186 y ss. En particular, la prohibición de las empresas bancarias de participar en el capital social de las empresas industriales, si bien no estaba sancionada por la ley bancaria de 1936/’38,

práctica se pretende implicar al capital bancario en la formación de los programas de inversión y en la gestión del *riesgo* de la empresa subsidiada⁴⁶. De ahí el especial cuidado que esta legislación pone al definir los módulos *standards* de las informaciones que deben inspirar y justificar el contenido y la misma conclusión de los *contratos de financiación pública*, prácticamente ausente en el pasado⁴⁷.

Procediendo así, por otro lado, se quieren orientar las decisiones de inversión subsidiada hacia *standars* de innovación y opciones de desarrollo que tengan una concreta repercusión en las *economías locales*, intentando concentrar en torno a tales objetivos el flujo de capitales (bancarios y no bancarios), un flujo que ya no está constreñido por los tradicionales vínculos de destino político-sociales, para liberar de tales tareas a las economías reales o locales⁴⁸. En este contexto, la reanudación de la legislación regional de ayuda —que se manifiesta ya en el curso de los años ochenta— marca el nuevo protagonismo que las instituciones locales reivindican en la dirección de la política económica, en concordancia pero también más allá del horizonte de las

representó, sin embargo, una opción “técnica” que las autoridades crediticias adoptaron para los bancos autorizados a recoger ahorro a la vista o a corto plazo de restitución (¡máximo 18 meses!), en parte como garantía para los ahorradores después de la crisis de confianza que había sacudido al sistema bancario en los años treinta, pero sobre todo para evitar la “publicización total” del sistema empresarial nacional: a causa, por un lado, de la dependencia total de éste del sistema de financiación bancaria y, por otro, del monopolio estatal de la actividad bancaria que ponía incluso en riesgo la naturaleza capitalista del sistema en su conjunto. En este sentido, la separación pudo convertirse en principio de disciplina de la actividad bancaria que inspiró tanto la regulación de las relaciones del crédito subsidiado, rigurosamente reconducidas por la doctrina y la jurisprudencia al cauce de contratos de crédito ordinarios, como los recientes casos de participaciones de los bancos en el capital social de las empresas, que hoy suceden en la misma medida que sucede la privatización de los bancos públicos.

46. La cuestión de la definición y gestión del riesgo de las operaciones de financiación a medio y largo plazo es de las más tortuosas en el gobierno de la actividad bancaria, por el continuo entrecruzarse de aspectos técnicos y aspectos políticos del crédito; vid. A. CONFALONIERI, *Il credito industriale*, Giuffrè, Milano, 1960. La acusación que normalmente se hace al sistema bancario de mentalidad anticuada para estigmatizar así las actitudes de indiferencia hacia las potencialidades económicas de la actuación en favor de la garantía real sobre las sumas concedidas, no siempre tiene en cuenta el hecho de que tales actitudes también quedan de manifiesto en las razones que inspiraban el llamado “principio de separación” entre banca e industria, invocado y alentado por la práctica de gobierno de la actividad crediticia por las razones expuestas anteriormente. La distinta conformación de la actividad bancaria como actividad *debida* a partir de la ley n. 675/77, ha sido constantemente remachada por la legislación posterior y representa un giro que tiene en cuenta, no ya el mero atraso técnico del sistema bancario nacional, sino la crisis de los postulados de un modelo de actividad empresarial a causa de la cual la actitud de “indiferencia” de la banca había acabado por agotar la función de ésta.

47. La obligación de usar una terminología específica para la comunicación entre los sujetos implicados en la formación de la operación de ayuda, estipulada ya por la legislación de la crisis se ve reforzada con particular vigor por el reglamento de desarrollo de la ley n. 488/92, promulgado el 20.10.95, donde se establece que “petición de subsidio debe ser presentada al banco concesionario previamente elegido... utilizando exclusivamente el modelo impreso”.

48. Sobre el significado político-económico del llamado *pluralismo bancario*, contemplado por la ley bancaria de 1936/38, vid. R. STEFANELLI (a cura di), *Bancari e banchieri. Istituti finanziari e rapporti di produzione*, Bari, 1976 y P. BARCELLONA (a cura di) *Casse di risparmio. Le istituzioni del ceto medio*, De Donato, Bari, 1980. Para los aspectos más específicamente jurídicos-institucionales, vid. C. CAMARDI, *Casse di risparmio. Banche pubbliche e modello societario*, Giuffrè, Milano, 1988.

políticas nacionales, conforme cada día la globalización asigna nuevas tareas y nuevas oportunidades de desarrollo a las economías regionales⁴⁹.

10. LOS CAMBIOS DE LA FORMA Y LA FUNCIÓN DE LA LEGISLACIÓN ECONÓMICA: DE LA LEY-MEDIDA A LA LEY-PROCEDIMIENTO

Los nuevos fines y nuevas soluciones técnicas que caracterizan la regulación de las relaciones de financiación pública marcan así la innovación fundamental producida por la entrada en vigor de la ley n. 675/77 en la *forma* y en la *función* de la legislación económica: la cual, de *ley-medida* (*legge provvedimento*) —fuente de una regulación dirigida esencialmente a poner al Estado en condiciones de distribuir *discrecionalmente* incentivos financieros a determinados grupos de sujetos— se presenta como técnica procedimental para la formación del *título* de atribución y de disfrute de las ayudas públicas. Implicando, por tanto, el paso a la llamada *ley-procedimiento*, para permitir a la intervención pública recuperar, respecto de los *tipos de conflicto* entre empresa y ambiente característicos de la globalización, una función de gobierno de la economía que había entrado en crisis con el progresivo deterioro de los tradicionales instrumentos de que disponía en la fase de del Estado social nacional⁵⁰.

La idea de procedimiento, en efecto, no hace referencia sólo a la *forma* de una actividad debida, sino que es también una técnica específica que sirve para incluir una pluralidad de “sujetos” que aceptan sufrir modificaciones en su *status* por obra de la acción de coordinación desarrollada por la disciplina procedimental, sin renunciar por otro lado a su respectiva identidad, tal y como ésta se manifiesta en la eficacia duradera de los *actos* con los que cada uno de ellos contribuye a la formación del *acto/efecto final* del procedimiento mismo⁵¹.

Por eso, la extensión progresiva de dicha ordenación procedimental fuera de los límites tradicionales de la actividad administrativa, se consolida en el ámbito de las relaciones económicas entre empresa y Estado a medida que la multiplicación de los *centros de interés* que ostentan un título sobre las decisiones de financiación “públi-

49. Sobre el tema vid. R. BRANCANTI, *La questione regionale. Federalismo. Mezzogiorno e sviluppo economico*, Donzelli, Roma 1995, y en perspectiva geopolítica K. OHMAE, *The End of the Nation State —the Rise of Regional Economies*, 1995 (trad. it. *La fine dello Stato-nazione —L'emergere delle economie regionali*, Baldini & Castoldi, Milano, 1995).

50. La relación entre forma de la ley y función del Estado social, y la dinámica de los cambios que determinan el paso de la “ley-medida” a la “ley-procedimiento” en la crisis del Estado social, está captada con lucidez en los estudios de P. BARCELLONA, *Stato e mercato, tra monopolio e democrazia*, De Donato, Bari, 1976; *Oltre lo Stato sociale*, De Donato, Bari, 1980; *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario. Critica de la ragione funzionalistica*, Bollati Boringhieri, Torino, 1994. No obstante, vid., para el reconocimiento de los orígenes de una cierta cultura “progresista” las reflexiones de G. AMATO, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1976.

51. Sobre el “procedimiento” como técnica de legislación y regulación de las relaciones (también) privadas, vid. FAZZALARI, *Procedimento e processo (Teoria generale)* y N. DI PRISCO, *Procedimento (dir. priv.)*, en *Enc. del Diritto*, vol. XXXV, ad *vocem*.

ca”, *procede* a través de la dispersión de los lugares que antes aseguraban la *reductio ad unum* del gobierno estatal de la política económica y monetaria: el sistema de partidos y de sindicatos de masas, la propiedad pública de las empresas financieras y no financieras y, sobre todo, el gobierno de la moneda y el crédito⁵².

Un proceso de *dispersión* ante el cual la legislación económica reacciona adoptando una particular técnica reguladora que permite no sólo disciplinar como *tipos de problemas normativos* los conflictos de intereses que afectan a las relaciones de mercado entre los nuevos sujetos de la economía global, sino sobre todo que permite *organizar* la cooperación conflictiva de tales sujetos modificando su *status* conferir el sentido de *unidad, continuidad y una legitimación social difusa* a formaciones económico-sociales cada vez más fundadas en la *ideología de la inestabilidad* que anima la época de la globalización⁵³.

11. DE LA CRISIS DEL ESTADO A LA REORGANIZACIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA DEL “SISTEMA PAESE”⁵⁴

La reflexión sobre el caso italiano representa, en efecto, un buen ejemplo de cómo en el paso de la ley-medida a la procedimentalización de las decisiones de financiación pública, la tarea de modernización de las estructuras financieras se entrecruza con la aparición de una *nueva idea de organización de la esfera público/política* que apunta a reconstruir sus postulados y, con formas nuevas, un espacio de autonomía para la función de gobierno estatal del desarrollo, conforme se propaga la crisis de las formas y los instrumentos “históricamente determinantes” de la política del Estado social.

Hasta el momento de la entrada en vigor de la primera Directiva de la CEE n. 780/77 en materia de crédito y ahorro, el gobierno de la actividad financiera era incontestable porque a la *propiedad y/o control* casi total del Estado sobre el sistema bancario correspondía la sustancial ausencia de alternativas al crédito bancario para la financiación de las inversiones⁵⁵. Esta era la principal herencia de la gran crisis de

52. Este proceso es descrito detalladamente por P. BARCELLONA, *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario, op cit.*, pp. 212-220.

53. La técnica de procedimentalización para la creación y la aplicación del mandato legislativo no es sólo la respuesta a la emergencia económica y política, sino que expresa las nuevas formas de la recomposición sistémica de la esfera pública dominante que está emergiendo de las cenizas de las instituciones del Estado social. Según LUHMANN, “el *procedimento* es un *sistema social* de naturaleza particular que se constituye para elaborar decisiones vinculantes y al mismo tiempo para satisfacer exigencias socio-emocionales de los sujetos implicados en ellos” (citado por P. BARCELLONA, *ult, op. cit.*, p. 216); en realidad, el procedimiento sirve también para desestructurar constantemente las posiciones y las relaciones establecidas porque sólo a través de este trabajo previo de desestructuración puede legitimarse *después* como técnica de ordenación.

54. Por *Sistema-paese* debe entenderse la organización sinérgica de las instituciones económicas, políticas y culturales con vistas a incrementar y cualificar la penetración económico-financiera de todos los productos y sectores de empresas.

55. Sobre estas características del mercado financiero italiano y sobre el papel preponderante

los años treinta y del fracaso del modelo del capitalismo de competencia privada determinado por aquélla, con la consiguiente devolución al Estado de poderes y competencias hasta ese momento reivindicadas en primera persona por el mercado⁵⁶.

Este esquema de poder, incluso prescindiendo de la propiedad pública estatal de los principales grupos industriales, atribuía ya al Estado nacional los instrumentos esenciales, materiales y jurídicos, necesarios para experimentar una dirección política del desarrollo económico, más allá e independientemente de cualquier hipótesis de planificación de la economía que, a partir de entonces, venía siendo introducida en los proyectos constitucionales de los ordenamientos jurídicos de las sociedades capitalistas, en realidad más para arraigar en la opinión pública el nuevo potencial inventor del Estado que para expresar una alternativa efectivamente practicable al gobierno económico y social del desarrollo⁵⁷.

Precisamente, el fracaso de los intentos de programación general de la economía pensados y/o experimentados en Italia ya a partir de los primeros años cincuenta, demuestra en efecto la preferencia que un grupo político “de masas”, difuso y articulado, mostró por un modelo de gobierno de la economía que, más que expresar la propia iniciativa del gobierno a través de las normas y los procedimientos de las leyes-programa, apuntaba decididamente a utilizar la *propiedad/control* de los bancos y las industrias para situarse mejor en los espacios de mediación “privada y discreta” ofrecidos por la regulación del contrato y la práctica negocial, adaptando así la demanda pública y la distribución de los flujos crediticios a los infinitos pliegues del tejido empresarial nacional⁵⁸.

Al mismo periodo se remonta, por otra parte, la *distancia* creciente entre, por un lado, los objetivos perseguidos por el debate teórico sobre las formas y las técnicas de la Programación y, por otro, la rígida salvaguardia de los espacios de autonomía asignados en principio a los potenciales destinatarios del “programa”—bancos, empresas y aparatos estatales— por las respectivas prácticas negociales y/o administrativas.

ejercido por la intermediación del sistema bancario, vid. M. DE CECCO-G. FERRI, *Le banche d'affari in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996, en particular pp. 15 y ss.

56. El resultado de este proceso de devolución se compendió en las dos fórmulas que terminaron definiendo las características fundamentales de la intervención estatal durante los siguientes cincuenta años: las llamadas Fórmula IRI y fórmula IMI. Para la descripción puntual del proceso de gestación de estas fórmulas, vid. E. CIANCI, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Mursia, Milano, 1977, y el meditado perfil histórico de la legislación bancaria italiana llevado a cabo por R. COSTI en *L'ordinamento bancario*, *op. cit.*, pp. 13 y ss.

57. Sobre la interrelación de motivos económicos, jurídicos y político-ideológicos que acompañaron la experiencia de la programación en Italia sigue siendo básico S. LOMBARDINI, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino, 1967. Vid. también ANDRIANI, BARCELLONA ed altri, *Sulla programmazione. Una parola chiave della politica italiana*, De Donato, Bari, 1981.

58. Este es el núcleo teórico de lo que se ha venido en llamar el *fanfanismo* y de las políticas de proteccionismo liberal que caracterizaron concretamente la centralidad política de la Democracia cristiana y que ordenaron las relaciones entre Estado y empresa hasta la crisis de *Tangentopoli*. Sobre el funcionamiento de estos “modelos” vid. además de G. AMATO, *Economia, politica, istituzioni in Italia*, *op. cit.*, en particular, p. 9 y ss., F. CASSANO, *Il teorema democristiano*, De Donato, Bari, 1979 y F. CAZZOLA (a cura di) *Anatomia del potere Dc*, De Donato, Bari, 1979.

Una separación continuamente alimentada por la legislación ordinaria de ayuda, construida sobre modelos de conducta de los destinatarios que iban a determinar una serie de decisiones de financiación recíprocamente autónomas e intangibles⁵⁹. Y una separación a la que dio forma una cultura jurídica que prestó sus instrumentos conceptuales para teorizar, en particular, la primacía de la organización y de la praxis negocial sobre cualquier otro tipo de interés público o privado contrapuesto a él, consciente de exorcizar por esta vía los riesgos para la identidad capitalista del sistema en su conjunto, pero también de representar los espacios de dirección de la economía permitidos por la propiedad/control del sistema bancario y por el papel de “criada” que asumió la Banca de Italia en las formas de ejercicio de la soberanía político-estatal sobre la moneda y el crédito⁶⁰.

El tipo de Estado social que entra en crisis por los procesos suscitados por la ley n. 675/77 y por la directiva de la CEE n. 77/780 es, por tanto, un modelo relacional de instituciones y reglas de comportamientos fuertemente arraigado y legitimado en la cultura y en la praxis política, jurídica y económico-social. De esa cultura toman forma y contenido *efectivos* el conjunto de *situaciones subjetivas* implicadas en la

59. En este clima pudo suceder que el art. 12 de la ley n. 717/65 de reforma de la intervención extraordinaria en el Mezzogiorno, mientras por un lado invocaba la institución política de la programación como justificación propia, no dudaba en sancionar “el carácter intangible e insustituible de los juicios técnicos financieros” de los bancos y sociedades de crédito: ejemplo insuperado de *simulación* de la legislación y del Estado planificador que en el mismo texto legislativo niega aquello que manifiesta querer hacer.

60. Sugerencias sobre esto hay ya en S. MAZZAMUTO, “Le nuove forme di finanziamento alle imprese” en *Riv. Critica del Dir. Priv.*, 1983, n. 3, p. 619 y ss. Sobre la especial sensibilidad mostrada por la doctrina italiana respecto a los problemas de las exigencias de la estructura capitalista del país y los problemas suscitados por la regulación del destino de las ayudas públicas, nos permitimos reenviar a G. MINEO, *Il finanziamento agevolato tra legge e contratto*, Giuffrè, Milano, 1997. Sin embargo, en los escritos de los protagonistas de aquella experiencia falta la denuncia de los verdaderos o presuntos sabotajes que encontraron en el camino: baste pensar en todo lo que ha escrito en varias ocasiones Giorgio RUFFOLO. En ninguno de ellos existe sin embargo la consciencia de la *incompatibilidad* lógica e histórica de una política de programación general de la economía con la composición de las formaciones económicas y sociales capitalistas salidas de la gran crisis de los años treinta, de las que la situación italiana, con su especificidad, representa un paradigma, y no una excepción. Una composición en la que la propiedad estatal de los principales grupos industriales y financieros, si por un lado daba a la clase política la fuerza necesaria para *enfrentarse a y contratar* con los grandes grupos privados la dirección general del desarrollo económico, por otro hacía impracticable un *surplus* de regulación pública, so pena de la “ruptura” del propio carácter capitalista del sistema. Una programación general de la economía, ya sólo en las formas, y con los instrumentos previstos en el art. 41.3 de la Constitución, sólo es concebible allí donde el Estado no tenga una presencia dominante en el sistema industrial y, sobre todo, en el sistema bancario/financiero. Pero en tal caso la efectividad de tal opción es problemática, ya que se le plantea *el problema de encontrar los recursos de poder* que la clase política tiene que utilizar para imponer las prioridades y los instrumentos de la programación a los grupos financieros privados dominantes. De aquí el origen del juicio de todos aquellos que han subrayado la *implanificabilidad del capitalismo* (vid. A. CARLO, *Il capitalismo impianificabile*, Liguori, Napoli, 1979) y el carácter “razonable” de las alternativas realmente practicadas (y no sólo en Italia) de “planificación” del desarrollo industrial de inspiración fordista: o la planificación de signo soviético, que de hecho muchos valoraron como “una realización anticipada y forzada” del gobierno fordista del desarrollo, o la práctica “privatista” y a base de transacciones de la experiencia italiana de programación, a la que nos referimos en el texto.

trama de relaciones de financiación que la esfera político-pública es capaz de urdir para dotar de unidad e identidad al sistema en su conjunto.

Respecto a dicha herencia, el cambio de técnica normativa que significa el abandono de la *ley-medida* y el paso a la procedimentalización de las decisiones de financiación pública, representa la *solución fundamental* a través de la cual la legislación económica intenta volver a dotar de legitimación y eficacia a una *nueva forma de gobierno público de la economía* no antagonista con los imperativos de la globalización, sobre la base del poder de determinación de los *códigos de selección y de gestión de las decisiones de inversión* que están obligados a cumplir todos los sujetos legitimados para conseguir el *título* de acceso a la financiación pública.

La construcción de esta nueva forma de gobierno se define, en efecto, a un doble nivel.

El primer nivel, ya puesto de relieve, está definido por las normas dirigidas a sustraer a cada uno de los sujetos beneficiarios de la operación de ayuda la parte del poder de disposición que les había hecho, por así decir, *irresponsables* de la realización de los objetivos de política económica perseguidos por la legislación de ayuda.

Valorado en relación con el contenido de los poderes que corresponden a cada uno de ellos en la praxis negocial y/o en la opinión jurídica dominante, la *obligación* de utilizar *standars* de conducta y de evaluación compartidos y verificables, implica, en efecto: A) *Para los bancos*, la pérdida de aquella parte de poder de decisión utilizada para alimentar los “lazos” de la empresa bancaria “pública” con el gobierno político clientelar del mercado crediticio⁶¹; B) para la *empresa subsidiada*, la atenuación de la situación de *irresponsabilidad* ante la administración pública (pero también ante la banca) por el uso y el destino de los incentivos, tal y como esa situación se construyó en la doctrina y en la praxis jurisprudencial⁶²; C) mientras *para los aparatos administrativos de gobierno de las ayudas*, la nueva disciplina significaba la atribución de un estatuto operativo que hace depender la formación del contenido y la concesión de los incentivos de los resultados producidos a lo largo de todo el procedimiento, sustituyendo así un ejercicio del poder de incentivación hasta ese momento practicado de forma sustancialmente incontrolada, tanto en la fase de atribución como de ejecución de las ayudas públicas (como *pendant* de la autonomía reconocida a los protagonistas de la operación de financiación pública), por una regulación de comportamientos y de relaciones *debidos y formalizados*⁶³.

61. En el modelo organizativo de las competencias de los entes propuestos para el ejercicio del crédito a medio y largo y plazo, generalmente utilizados para el desarrollo de la actividad de financiación pública, subsidiada o no, el postulado de la plena e incontrolable libertad de decidir el si y el como de las concretas operaciones de financiación, pacíficamente reconocido por la doctrina y jurisprudencia, se traduce en una praxis de distribución que refleja inmediatamente la composición peculiar de *especialización y pluralismo* de la que cada uno de ellos está dotado, en cuanto producto de la iniciativa estatal y/o la participación de los bancos locales, con la finalidad de ejercer en una posición dominante el “servicio de crédito” en un área territorialmente predeterminada del sistema económico-social. Sobre estos aspectos del ordenamiento bancario, vid. D. LA ROCCA, “Crediti speciale e credito agevolato: profili istituzionali”, en *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, I, pp. 237 y ss.

62. Vid. nota siguiente.

63. “Quien mire panorámicamente la literatura jurídica que en Italia se ha ocupado de las ayudas

La operación de *descomposición y sustitución* de los vínculos y competencias realizada de esta forma, permite el paso sucesivo hacia *nuevas figuras organizativas* definidas por la legislación económica, especialmente, en torno a dos funciones: *una función de inclusión y de evaluación de todos los "sujetos" contemplados en la legislación* para asegurar el máximo de difusión, legitimación y eficacia en el desarrollo de las decisiones de inversiones financiadas; y una consecuente *función de composición preventiva*, de contenido por así decir *arbitral*, de los conflictos de intereses que puedan surgir a lo largo del proceso de formación y desarrollo de las relaciones de financiación pública⁶⁴

La definición de la formas y de las funciones de estas figuras organizativas, los códigos de comportamiento procedimentalizados funcionan como catalizador de un gobierno *centralizado* de la política crediticia en manos de un nuevo grupo "público" de expertos y representantes de todos los intereses en juego. Un grupo que, apoyándose en criterios de admisión de intereses y resolución de conflictos de contenido eminentemente técnico-financiero, y preventivamente compartidos por los mismos destinatarios, puede asumir de hecho las prescripciones concretas como contenido de los *actos debidos*: esto es, las medidas y/o contratos en las que en definitiva se fijan molecularmente las operaciones concretas de financiación pública⁶⁵.

públicas a los particulares no podrá escapar a la impresión de que... en los discursos de los juristas... hay mucho poder público, mucha administración pública, mucho Estado y muy poco sujeto privado. Este permanece siempre al fondo, su posición está muy difuminada, como si... su presencia y comportamiento fuesen solamente eventuales y no esenciales en la realización del fin público que motiva la actividad de ayuda"; así fotografiaba, en los inicios de los años setenta, el estado de la reflexión jurídica sobre las relaciones de financiación pública D. SERRANI, *L'Stato finanziatore*, Franco Angeli, Milano, 1971 pp. 174 y ss. La insatisfacción mostrada por este autor, al que se debe la más aguda reconstrucción crítica de los problemas suscitados por la legislación económica sobre financiación pública, sólo demuestra, en realidad, la falta de percepción de las razones reales que habían inspirado aquel proceso, determinando al mismo tiempo la total falta de conflicto, síntoma de una situación de satisfacción, pero también de una recíproca *complicidad* de los actores (banca, empresas y administración) implicados en la organización y desarrollo de las relaciones de financiación pública. Todo esto nos hace comprender cómo el trabajo de descomposición de las situaciones subjetivas concretas, a la que se hace referencia en el texto, había tenido como principal terreno de experimentación el recurso al trabajo del juez penal, cuya pretensión de conocer tal materia comienza a presentarse, ya incluso con la entrada en vigor de la ley n. 675/77 y que se incrementa durante los años ochenta en el terreno de la abusiva concesión del crédito.

64. El carácter "novedoso" de la ley n. 675/77 esta bien señalado por V. OTTAVIANO, "Argomenti a favore di una configurazione pubblicistica del credito agevolato" en COSTI - LIBERTINI (a cura di), *Problemi giuridici delle agevolazione finanziarie all'industria*, cit., pp. 221 y ss., y en particular p. 234.

65. El significado de este hecho es ya claramente perceptible, por ejemplo, en la formulación de la regulación sobre el procedimiento de distribución de las subvenciones para las inversiones industriales en el Mezzogiorno emanada al abrigo de la ley 675/77 (ley 22.1.1980, n. 10, dd.mm. 26.6.1979 y 10.11.179, recogidas con comentario en *Le Nuove Leggi Civili Comm.*, 1980, p. 752 y ss.). La cual, tras haber dispuesto que "para la valoración de la admisibilidad y la congruencia de los gastos, las Instituciones de crédito trabajan en estrecha colaboración con la Cassa (la ex-Cassa per il Mezzogiorno) sobre la base de criterios específicos definidos entre la Cassa y las mismas Instituciones...", añadía que "las Instituciones de crédito, en cuanto dispongan de los elementos de valoración del gasto, los someterán a un comité... compuesto por directores generales de la Cassa y de la Institución de crédito interesada... que verificará, respetando siempre los plazos previstos... la admisibilidad y la congruencia de tal gasto

Como señalábamos antes, el proceso de morfogénesis de las funciones del gobierno público de la economía iniciado ya a mitad de los años setenta, aparece todavía en pleno desarrollo, tanto desde la perspectiva de la legislación económica, cuya última etapa aceleró la innovación normativa y el dinamismo del mercado financiero, como desde la perspectiva de la propiedad/control estatales del sistema bancario, por los obstáculos interpuestos por una atormentada e impredecible actividad político-institucional que impidió hasta entonces definir las modalidades de la “privatización” de las empresas y de los bancos públicos, como demuestra, por todos, el caso de las Cajas de Ahorro.

A pesar de la viscosidad que tal proceso continúa presentando a causa de los hechos antes referidos, el nacimiento de una nueva forma sistémica de gobierno público del desarrollo ha experimentado una aceleración decisiva por las nuevas tareas de gobierno de la moneda asumidas por la Banca d'Italia a partir de su emancipación de la tutela política partidista, llevada a cabo al abrigo de los procesos que, sobre todo en este último quinquenio, han marcado la construcción de la Unión Europea⁶⁶.

La consecuencia inmediata es que hoy los interlocutores privilegiados de la Banca d'Italia son los otros grandes protagonistas públicos y privados que mueven los mercados financieros mundiales (FMI, Banco Mundial, circuito de los Bancos centrales, pero también las empresas líderes del saber y las finanzas estratégicas) con los que está obligada a “negociar” cotidianamente la dirección de la política monetaria; entrelazándose estas decisiones con aquellas referentes a las tareas de *vigilancia* de las políticas de reestructuración del sistema financiero y, en particular, de las relaciones de participación entre banca y empresas⁶⁷.

En realidad, con la aparición de las nuevas funciones ha acaecido un hecho todavía más significativo.

La trama de relaciones institucionales creada por las vicisitudes del gobierno de la moneda y del crédito ha abierto un proceso de compenetración creciente entre lugares y grupos de gobierno de la economía “monetaria” y grupos de gobierno de la economía “real”⁶⁸. Un proceso que ha servido de germen para una nueva concep-

establecida por la misma Institución, salvo obviamente cualquier determinación de competencia de los órganos deliberantes de la Cassa y de las Instituciones”. A partir de los resultados de esta actividad de concertación, se definía el contenido de los actos administrativos y, sobre todo, del contrato de financiación necesarios para la formalización de las operaciones de financiación pública, cuya estipulación *obligada* asumía así un significado bastante vejatorio para las instituciones de crédito y, en general, para todos los sujetos implicados en la operación de ayuda. Es el mismo espíritu que anima el art. 47 de la nueva regulación crediticia dispuesta por el T. Unico n. 385/’93 y, en especial, el contenido y el *iter* de formación del acuerdo entre bancos y administraciones públicas, que tal norma pone como fuente privilegiada para la reglamentación de las operaciones de crédito subsidiado, bajo la vigilancia de la Banca d'Italia.

66. Sobre este tema vid. R. COSTI, *L'ordinamento bancario, op. cit.*, pp. 94 y ss.

67. Sobre la regulación de las participaciones bancarias en empresas financieras y no financieras, y para las competencias que en tal materia se reserva la Banca d'Italia, vid. R. COSTI, *L'ordinamento bancario, op. cit.*, pp 530 y ss.

68. Esta opinión es corriente en los ambientes de las finanzas internacionales. Sin embargo, no

ción *metaparlamentaria* de la representación política y que se resume en la fórmula de los llamados *Gobiernos técnicos*, que expresan bien el *iter* de formación, composición y tipo de comportamiento de las nuevas élites dirigentes de la esfera pública surgida de la crisis del Estado social nacional.

12. PRODUCCIÓN POSTFORDISTA Y FUNCIÓN DEL ESTADO. EL DEBATE SOBRE EL LLAMADO ESTADO “LIGERO” Y EL CASO ITALIANO DE LOS “GOBIERNOS TÉCNICOS”

Los escenarios evocados por los más notables exponentes de la teoría política moderna en torno a la crisis del Estado *reflejan*, por lo tanto, procesos y situaciones puestos ya en evidencia por la legislación económica y por la praxis político-institucional de los principales países capitalistas. Las diversas interpretaciones aportadas en el curso de tal debate terminan, en efecto, por asumir como punto de partida la crisis del Estado social de carácter fordista-keynesiano, y como punto de llegada “auspiciado y/o teorizado”, la reorganización de la esfera político-insitucional en clave de *sistema-Paese*, considerada como condición necesaria para superar la crisis de legitimación de las ideas de Política y de Estado nacional puestas en discusión por los procesos de globalización⁶⁹.

En tal horizonte, en efecto, se sitúan no sólo aquellos que subrayan en las tendencias hacia la formación de los *sistemas-Paese* la reacción fisiológica del Estado nacional ante las amenazas y los nuevos escenarios de la competencia glo-

estoy del todo de acuerdo con lo que afirma F. BRUNI ROCCIA, *Sovranità dello Stato, moneta e finanza* en C. JEAN (a cura di), *Morte e riscoperta dello Stato-nazione*, Franco Angeli, Milano 1991, *cit.*, p. 181: “las estructuras tradicionales del Estado, como el banco central, han perdido gran parte de su autoridad, más bien se han convertido en centros de expresión de los intereses nacionales hacia el extranjero y se enfrentan con su contraparte, los otros bancos centrales de los principales países extranjeros, el sistema bancario y, en general, el mercado”. En realidad, la emancipación de la Banca d'Italia (como de los demás bancos centrales) de la tutela de los respectivos gobiernos le permite el *gobierno del sentido* y de la *legitimación social* de las políticas económicas nacionales, en la misma medida y en virtud de la panoplia de intervenciones con las que la política económica tiende a ser determinada por la gestión “técnica” del valor de la moneda y del crédito.

69. “Cuando comenzamos a preguntarnos si el Estado es todavía útil, estamos ya en presencia de la crisis del Estado...” son palabras traídas del ensayo de L. GALLINO *Componenti oggettive e soggettive dello Stato e della sua crisi* en C. JEAN (a cura di) *Morte e riscoperta dello Stato-nazione*, *op.cit.*, p. 21. La literatura sobre la crisis del estado es inmensa y el tema ha sido objeto de discusión por lo menos desde los años veinte y a menudo se ha relacionado con la literatura acerca de la crisis de la civilización occidental. Para las reflexiones contenidas en esta parte del trabajo se han tenido presentes, además de la citada compilación de C. JEAN, los siguientes trabajos: M. HARDT y A. NEGRI, *Il lavoro de Dioniso. Per la critica dello Stato postmoderno*, Manifestolibri, Roma 1995; K. OHMAE, *La fine dello Stato nazione. L'emergere delle economie regionali*, *op. cit.*; C. JEAN, *Geopolitica*, Laterza, Bari, 1995; G. TREMONTI e G. VITALETI, *Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale*, Laterza, bari, 1994; GALGANO, CASSESE, TRMONTI, TREU, *Nazioni senza ricchezza. Ricchezza senza nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1993; P. BARCELLONA, *Democrazia: quale via de scampo?*, Edizioni La Meridiana, 1995.

bal⁷⁰, sino también los teóricos del llamado Estado-ligero, auspiciadores (lo mismo que los partidarios del nacimiento de las economías regionales) del deterioro de la función histórica del Estado centralista y burocrático como paso necesario para la construcción de un nuevo poder central capaz de realizar funciones de orientación y catalización del desarrollo económico, y apto para desarrollar funciones de cohesión social compatibles también con formas mínimas de asistencialismo. La multiplicidad de las versiones producidas por este debate reflejan bien, por otra parte, no sólo los diversos presagios de los autores, sino sobre todo los diversos caminos hacia la reorganización en clave de *sistema-Paese* seguidos por cada nación teniendo en cuenta su situación específica y su vocación en el contexto general de los procesos de globalización⁷¹.

Y de aquí, en efecto, que la descomposición de clases y grupos inducida por la globalización parece encontrar un nuevo terreno de cohesión material, simbólico e institucional alimentando una nueva dialéctica entre *sujetos* y *actores* de la globalización, que se manifiesta con las formas hoy perceptibles, por ejemplo, en el conflicto geopolítico producido por la cuestión alemana en la construcción de la Europa Unida⁷².

Pero también la aparición de formas de gobierno *atípicas*, como las *asiáticas*, tan temidas por Ralf DAHRENDORF, en las que se asiste al necesario pero problemático intento de “cuadrar el círculo” de la *estabilidad monetaria del sistema doméstico* con el empeño cotidiano de movilizar la praxis social y el imaginario colectivo a través de la exaltación del *cambio* y de la *inestabilidad* como nuevo *fundamento y valor* del desarrollo económico y social de la globalización⁷³.

70. C. JEAN, *Geopolítica, op.cit.*, en particular el cap. VII: “Guerre economiche, geoeconomia e geopolítica”.

71. En este sentido, las opiniones sostenidas por los principales autores de una u otra tendencia son menos “alternativas” de lo que pudiera parecer en una primera lectura. En efecto, es común la demanda de un desmantelamiento del Estado centralista y burocrático en la tradición del *Welfare*, como también lo es la solicitud de un renovado compromiso del gasto público como sostén del desarrollo económico. La propia contraposición entre los partidarios de un reforzamiento del Estado, como M. PORTER y E. LUTTWAK, y los partidarios de una más explícita regionalización del desarrollo económico, como K. OHMAE, aparece en gran medida menos radical de lo que se quiere dejar entender, ya que en ambos casos se postula la conservación de un “centro” orientado a asegurar las funciones de orden (policía, fuerzas armadas, formación profesional, investigación básica, etc.) necesarias para incrementar las ventajas competitivas del sistema (nacional y/o regional) en el conflicto económico mundial impuesto por la globalización.

72. Sobre la distinción entre “sujetos” y “actores” de la globalización vid. B. AMOROSO, *Della globalizzazione. Il capitalismo del XXI secolo*, La Meridiana, 1996.

73. Nos referimos al conocido trabajo de R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica* (trad. it. de *Economic opportunity, civil society, and political liberty*, ensayo presentado a la conferencia UNRISD sobre el tema “Rethinking Social Development”, Copenhague, 11 y 12 de marzo de 1995).

13. LA TECNIFICACIÓN DE LA POLÍTICA Y LA NOSTALGIA DEL SISTEMA EN EL RECIENTE DEBATE SOBRE EL MÉTODO DE LA CIENCIA JURÍDICA

El caso italiano de los gobiernos técnicos se inscribe por tanto en un marco que expresa el paso de las instituciones del Estado social a una nueva forma de gobierno del *sistema-Paese* que, hasta cierto punto, ha tenido como protagonista de la transición a un grupo dirigente de *representatividad plural* que se extiende explícitamente también a las cúpulas dirigentes de Confindustria y de los sindicatos “más representativos” bajo la égida de la tecnofinanza inspirada por la Banca d'Italia. Una fórmula de gobierno que, en su continuo entrecruzamiento con los conocidos casos ligados a *Tangentopoli*, ha manifestado una significativa tendencia a la *estabilización* de las nuevas *élites* que tomaron el relevo en los procesos de reestructuración desarrollados durante los años ochenta en los grupos dirigentes de las instituciones y las organizaciones políticas y sociales que habían gobernado hasta entonces el compromiso económico-político del Estado social⁷⁴.

El trabajo y la metamorfosis cultural y “profesional” que han marcado el papel y la participación del grupo de los juristas en los procesos de la transición hacia las nuevas instituciones del Estado post-fordista, se inscriben, desde nuestra manera de ver, en las razones y las pretensiones del gobierno de las nuevas élites que se vienen a resumir en la fórmula de los gobiernos técnicos⁷⁵. El debate sobre el método de la ciencia jurídica que vuelve a prender en estos años constituye así la línea divisoria entre una etapa en la que la confrontación con la legislación “especial” tiende todavía a ser considerado desde la óptica de los principios y valores constitucionales del Estado social —según la perspectiva indicada en particular por los estudios de Natalino IRTI⁷⁶— a otra etapa en la que la discusión sobre el sistema y el método parece querer

74. En Italia todavía falta una reflexión profunda sobre la fórmula de los Gobiernos Técnicos; no obstante, para una aproximación “no coyuntural” al problema, vid. P. BARCELLONA, “Una transizione pericolosa” en *Democrazia e Diritto*, n. 3/4, 1996, pp. 17 y ss.

75. Con diversa sensibilidad evocan tal proceso M. HART y A. NEGRI, *Il lavoro de Dioniso*, op.cit., pp. 120 e ss y F. GALGANO, “L'istituzioni della società post-industriale” en GALGANO et alia, *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazioni*, op.cit., p. 13 y ss.

76. Compendiados en *L'età de la decodificazione*, Giuffrè, Milano 1986, (3ª edic. 1989). Para IRTI, en efecto, “la relación entre Constitución y leyes especiales no es tanto una relación de género a especie, como de *programación a acto de ejecución*: la norma constitucional (programática) no disciplina directamente materias concretas o categorías de cosas, sino que enuncia principios que exigen el trámite, necesario e insuprimible, de las normas ordinarias”. Nace así “la distinción entre *principios constitucionales* y *principios de las leyes especiales* (es decir, de las leyes de actuación). Los primeros constituyen un programa... los segundos, y sólo ellos, *cumplen la función de integración del sistema*” (pp 132 y 133). La idea de unidad y multiplicidad evocada por esta doctrina, contempla, pues, la crisis del Estado social, que sin embargo viene percibida como la identidad problemática de una legislación *escindida* entre la solución puntual de un microconflicto y la aspiración hacia un *centro* político-legislativo que de nuevo aparece como capaz de promover y gobernar el pluralismo de las formas de organización de la actividad económica y social, conservando el control de la identidad jurídica que otorgan en última instancia los principios constitucionales. La intención declarada de recuperar en el plano de los principios constitucionales la unidad del sistema jurídico hecha añicos por la irrupción de

señalar la *autorreferencialidad* total del discurso jurídico y sus técnicas interpretativas en un clima cultural marcado por la atenuación de los conflictos sociales de un sistema que insistentemente se proclama pacificado por el fin de la utopía comunista⁷⁷.

No es difícil, entonces, descubrir cuáles son los interlocutores reales de una práctica jurídica que, reflexionando sobre la legislación de la crisis, ha terminado por manifestar un desajuste singular entre la oportuna percepción (manifestada no sólo por iuslaboralistas) de los cambios producidos en materia de la regulación de las relaciones de trabajo subordinado y del papel propulsor que se atribuía a la intervención estatal, y el trabajo de *desvalorización* de la legislación económica en materia de organización y de regulación de las relaciones de financiación pública, conducida por el modelo de la defensa puntillosa y acrítica de la autonomía de la empresa bancaria respecto a cualquier forma de regulación y de control sustancial en las decisiones de financiación que no se ajustasen en última instancia a los criterios impuestos por la misma práctica reglamentaria y negocial establecida por las autoridades crediticias.

De aquí que el discurso, mientras se cierra en lo que se refiere al objetivo del presente trabajo, se abra al mismo tiempo a los más amplios e inquietantes interrogantes suscitados por el proceder inexorable de un pensamiento jurídico que aparece cada vez más autorreferencial y suspicaz, por ello, ante cualquier pregunta que pretenda poner en discusión sus prácticas selectivas y, sobre todo, la casta de los nuevos sacerdotes investidos del poder de administrarlas.

la legislación especial contrasta, sin embargo, con la percepción de la “crisis de la “centralidad” del Código Civil como crisis del Estado moderno” y determina la contradicción interna entre un método de interpretación oscilante permanentemente entre la mera *exégesis* de las concretas medidas legislativas y la eventual reconstrucción de un *sistema* que hace que el jurista se empeñe en una obra dirigida más que al resultado a justificar su propio papel (p. 182).

77. Sobre la recuperación del debate sobre el método jurídico, vid. AA.VV., *Il metodo nella ricerca civilistica*, número monográfico de la *Rivista critica del diritto privato*, 1990, nn. 1 y 2, y en particular el artículo de M. BARCELLONA “Su sistema e metodo (Appunti per una teoria giuridica sistemica)”, pp. 27 ss.