

ACCADEMIA DEI CONCORDI
DI ROVIGO



Acta Concordium

n. 37 - ottobre 2015

ACCADEMIA DEI CONCORDI
DI ROVIGO

Acta Concordium

n. 37 - ottobre 2015



ROVIGO
PRESSO LA SEDE DELLA ACCADEMIA

«Acta Concordium» - n. 37 - Supplemento a «Accademia dei Concordi», n. 4/2015

CONCORDI - TRIMESTRALE DELL'ACCADEMIA DEI CONCORDI DI ROVIGO

Autorizzazione Tribunale di Rovigo N° 1/2015 R. Stampa

Proprietario/Editore: Accademia dei Concordi

Redazione: Enrico Zerbinati

Direttore responsabile: Giovanni Dainese

Realizzazione grafica: Nicola Artosi

Stampa: Sit S.r.l - Società Industrie Tipolitografiche - Dosson di Casier (TV)

© Accademia dei Concordi - Piazza Vittorio Emanuele II, 14 - 45100 Rovigo

Tel. 0425.27991 - Fax 0425.27993 - Web www.concordi.it

ISSN 1121-8568

INDICE

LUIGI COSTATO, Luci e ombre del capitalismo odierno . . . Pag. 7

ANTONELLO NAVE, Eugenio Piva disegnatore e cultore di
memorie urbane nella Rovigo di fine Ottocento » 85

EDOARDO GAFFEO, Teoria del disegno dei meccanismi e
sviluppo locale » 127

LUCI E OMBRE DEL CAPITALISMO ODIERNO

Luigi Costato

PREMESSA

Lo sviluppo attuale del capitalismo porta con sé moltissime luci e altrettante ombre. Certamente, grazie a questo sistema economico, nella sua fase liberale e prima che arrivasse a quella prevalentemente finanziaria, una parte del mondo è abitata da persone che godono, anche negli strati più poveri, di un benessere sconosciuto, per molti aspetti, anche agli imperatori romani, ai signori delle ricche città italiane del tardo Medioevo e dell'inizio di quello moderno, e persino a Napoleone Bonaparte e agli zar russi. Infatti, il sistema liberale ha saputo sfruttare la scienza e diffonderne le scoperte dando loro applicazione pratica; un'economia diversa, infatti, non avrebbe potuto consentire la produzione in serie di medicinali, di strumenti elettronici di ogni tipo, e un vasto numero di attrezzature, a uso pubblico o privato, che rendono la vita dell'uomo meno difficile.

Il capitalismo nasce tendenzialmente liberale, come reazione degli attivissimi mercanti italiani del XIII secolo ai vincoli del sistema feudale. Essi vogliono operare, per quanto possibile, in un mercato concorrenziale, poiché si sentono più forti dei pochi concorrenti operanti. Con lo sviluppo di questa forma di capitalismo-liberale *ante litteram*, i mercanti progressivamente "assaporano" i vantaggi di un capitalismo meno liberale, come dimostrano, ad esempio, i cartelli creati dai fiorentini Bardi, Peruzzi e Acciaiuoli fin dal XIII secolo. Lo stesso affermarsi del pensiero liberale, di origine inglese, non ha la forza, secoli dopo, di impedire che liberalismo e capitalismo vivessero in forma quasi simbiotica.

La rinascita del commercio e il superamento di fatto del divieto per i cristiani di prestare denaro a interesse (*pecunia non parit pecuniam*) attraverso un uso astuto delle lettere di cambio, limitandoci a pochi esempi, producono l'effetto di mutare certi comportamenti dei nuovi ricchi. Inizialmente essi cercano di conquistarsi il paradiso con donazioni e con lasciti testamentari a favore di chiese e monasteri, o addirittura si ritirano in essi in vecchiaia, come accadde al grande mercante amalfitano Mauro, padre del famoso Pantaleone,

donatore anch'esso di portoni bronzei bizantini a edifici sacri o monastici in Amalfi e dintorni. Successivamente il mecenatismo si affermò con ancor maggior vigore, ma per abbellire la città anche per rendere indimenticabili le persone che hanno donato tante bellezze; da ciò deriva la moltitudine di palazzi e di opere d'arte che caratterizzano, fra le altre, Firenze, Milano, Venezia e Siena.

La massa enorme di denaro che questi mercanti guadagnavano li portò, in particolare nelle città dell'entro terra (Firenze, Siena, Piacenza, Asti, ecc.) a trasformarsi anche in banchieri, mostrando fin dal XV secolo che il capitalismo liberale tende a diventarne sempre meno e sfocia, quasi naturalmente, in capitalismo finanziario, con il formarsi di una classe di super ricchi che finiscono, spesso, per diventare anche i signori (anche se talvolta non formali) della città-stato ove operano principalmente ed hanno residenza, come le vicende Medicee, ma è solo uno dei tenti esempi che si potrebbero fare, dimostrano con chiarezza.

A ben vedere, infatti, anche nel regno inglese dei secoli successivi, il liberalismo è stato in larga misura condizionato dal capitalismo; partendo, pertanto, dalla voglia della costruzione delle libertà economiche e politiche, il regime politico-economico si è ben presto trasformato in un sistema nel quale il denaro è diventato tanto potente da condizionare le politiche degli stati. E se questo era vero nella Firenze medicea, nella quale Lorenzo era potente economicamente e signore della città-stato, anche oggi si può constatare che alcuni privati hanno assunto posizioni finanziarie di tali dimensioni da superare la potenza economica di più di uno stato. Ad esempio, la Apple ha un valore di borsa che supera di tre volte il PIL della Grecia; tendenzialmente i capitalisti odierni, però, non assumono direttamente il potere politico, ma non per questo non lo condizionano, ed anche pesantemente.

Ovviamente, parlando di capitalismo nei nostri tempi si comprende anche quello di stato che si è, tuttavia, manifestato assai meno efficiente, per la sua mancanza di un mercato in certo modo libero, e cioè per l'assenza di una qualche applicazione del pensiero liberale, proprio nella produzione di quanto necessario per il benessere dei cittadini, cadendo miseramente, portando tuttavia con sé, nella caduta, anche alcuni aspetti positivi insiti nel suo sistema di governo.

Oggi resta in vita, senza possibilità di avere un confronto reale sui risultati con altri sistemi, il solo capitalismo di stampo occidentale, discendente diretto

del pensiero liberale – anche il marxismo attinse a quelle idee, ma vi introdusse forti varianti – essendo chiaro che la stessa Cina sta progressivamente evolvendo verso l’adozione integrale del modello occidentale, sia pure lentamente specie per la parte che riguarda l’organizzazione dello stato.

Il capitalismo, tuttavia, non è certamente immune da difetti e vizi, perché si fonda sull’egoismo e sulla ricerca del successo economico – vizio implicito anche nel “capitalismo” della fine del Medioevo, ma anche nel nascente liberalismo inglese – che oggi è diventato un fine ultimo della vita di tanti. Esso, infatti, promuove, attraverso il consumismo, una modificazione profonda nella tradizionale morale dei popoli, facendo loro dimenticare l’etica della convivenza e del saper gioire e soffrire in comune, sostituendola con l’“etica” del successo e del possedere.

La progressiva affermazione dell’egoismo non è più frenato dal pensiero greco-cristiano, perché quest’ultimo è sovrastato, oltre che dalla stessa politica, dalla prevalenza di *mass media* votati a propagandare, per sopravvivere, proprio il consumismo e a diffondere notizie scandalistiche. Tuttavia questa nuova “fede” porta, in sé, i germi della autodistruzione del sistema, salvo che si riesca a rivalorizzare alcuni aspetti del convivere e del compatirsi reciprocamente e frenare gli eccessi di finanziarizzazione dell’economia.

L’enorme sviluppo prima del settore secondario, poi di quello terziario, ha richiamato, dalle campagne, milioni di cittadini che da contadini si sono trasformati in operai o prestatori di servizi, sradicandosi da un ambiente “protetto” nel quale il controllo sociale era fortemente esercitato dal *pater familia*, dal parroco o equivalente e da altre autorità del villaggio quali il sindaco, il farmacista e il medico o, se del caso, dallo stregone e dal capo clan.

La trasformazione socio economica nel senso indicato, iniziata molto per tempo in Gran Bretagna, avviene, soprattutto, dopo la seconda grande guerra mondiale, trasformazione che, comunque, finisce per incidere, anche per l’evolvere fortissimo delle tecnologie negli ultimi cinquant’anni, sullo stesso sistema di governo nelle democrazie più avanzate.

Occorre, comunque, riconoscere che tracce importanti del pensiero greco-cristiano si ritrovano ancor oggi nel mondo politico, ed hanno avuto applicazione, in alcuni campi, proprio per volontà delle democrazie occidentali, pur immerse sempre più nel capitalismo egoistico.

Il pensiero greco – cristiano, in effetti, ha saputo ancora affermarsi, ad esempio, nell’evoluzione della posizione degli stati democratici sul diritto naturale (evoluto in catalogo dei diritti dei cittadini) e sul diritto al cibo per tutti gli esseri viventi, anche se le applicazioni concrete di tante Carte e Dichiarazioni sottoscritte su questi argomenti hanno avuto scarso o nessun successo pratico.

Una rapida descrizione degli aspetti concernenti l’evoluzione del convivere dell’umanità potrà, forse consentire di comprendere se e come sia possibile sperare in un’evoluzione più “umana” del sistema economico sociale oggi prevalente negli stati sviluppati del mondo estendendolo anche nel resto della terra dando anche applicazione concreta a molti “diritti” proclamati da tempo e spesso inattuati.

CAPITOLO I. DIRITTO NATURALE?

Sommario: 1. Diritto naturale, convivenza ed egoismo. – 2. Come spezzare il circolo vizioso? – 3. Diritti e doveri: equilibrio fra egoismi, illuminato da un insegnamento morale-religioso che supera la crisi delle religioni rivelate. – 4. Il neocostituzionalismo e l'universalizzazione di alcuni valori. – 5. Diritto naturale, consuetudini e innovazioni.

1. Uno dei successi del XX secolo, e delle democrazie occidentali, così colorate di egoismo e di ricerca del denaro come segno del potere, è costituito dall'aver affrontato il problema dei diritti degli individui con qualche successo. Certamente non si è partiti da una *tabula rasa*, ma i progressi in questo campo sono stati, almeno sul piano dei principi, assai importanti.

Uno dei punti di avvio per lo sviluppo di queste idee riguardanti i diritti dei cittadini si può rinvenire nel concetto di diritto naturale. L'affermarsi dell'idea di un diritto naturale è, infatti, anche prescindendo da ogni discussione sviluppata da dottori del diritto o della fede, palesemente collegata all'idea che l'uomo sia naturalmente vincolato a dei doveri "moralì", cui in certo modo corrispondono dei diritti, i quali comportano la conseguenza che si possa da essi ricavare un complesso di regole che supererebbero i confini dell'"io", per essere riconosciuti validi presso "tutti"¹.

Questa idea, in realtà, anche per chi sia di formazione cristiana, *humus* importante per la crescita dell'idea di diritto naturale, sviluppata anch'essa da una pianta ben più antica, non regge a fronte dei differenti "codici morali" che diversi popoli si sono dati, codici che, soprattutto, contengono regole non di rado profondamente diverse fra loro; la scoperta di civiltà e popoli, sino allora sconosciuti, è stata, a un certo punto della storia dell'uomo

¹ Naturalmente queste poche pagine vogliono essere solo la provocazione di un non addetto ai lavori, specie nei confronti dei giuristi "positivi" e degli storici del diritto (fra i quali non mancano, sul problema del diritto naturale, più che rilevanti prese di posizione). Infatti, solo la molteplicità delle esperienze fatte anche sul terreno concreto possono lasciar sperare che una discussione, che sembra riserva di caccia di pochi specialisti (ma siamo certi che solo essi possano essere in grado, con l'utilizzo dei loro usuali strumenti, di risolvere i problemi in questione, se consideriamo che essi, in secoli di tentativi non sono riusciti nell'impresa?), possa essere estesa e fruire di quanto molti possono dare al proposito.

occidentale, che per primo si è posto la questione del “diritto naturale” in termini razionali, la molla che ha scatenato la nuova problematica – scaturita dal dubbio, diventato quasi certezza dell’inesistenza di un diritto naturale – che ci ha fatti passare dall’antico giusnaturalismo a quello moderno, e cioè da Aristotele, Cicerone e San Tommaso a Hobbes, Rousseau, Locke e Kant (tutti, tuttavia, con una propria specifica idea di giusnaturalismo, anche se i moderni potrebbero considerarsi generalmente legati dall’idea dell’esistenza di diritti “naturali” innati), per poi arrivare, anche allo spirare del secolo scorso, addirittura, al neocostituzionalismo *et ultra*.

Poiché ogni evoluzione del pensiero sul punto, pur cercando, con giochi di spettacolare equilibrismo intellettuale, di superare il richiamo a “morale” e “diritto naturale”, sembra troppo soggettiva da permettere ai differenti pensatori di costruire una teoria che sappia reggere senza questi supporti, verrebbe da chiedersi a quale aggancio ci si dovrebbe rifare per prescindere dalla necessità dell’esistenza di una morale o di un diritto naturale cui appoggiarsi per misurare la giustezza delle leggi che gli uomini si danno, o se si debba trovare una “morale” comune a tutti i popoli – che sembrerebbe non esistere proprio a seguito della scoperta di civiltà sconosciute – che consenta di superare *l’impasse*.

In queste prime pagine non si vuole ricercare in quest’ultima direzione, che pur potrebbe essere, forse, fertile, optando invece per l’analisi di ciò che deve reggere una società umana perché non sia caratterizzata, pericolosamente, dall’*homo homini lupus*. Poi si potrà tornare a considerare il problema della “giustezza” e “moralità” del diritto e dei termini di paragone cui ci si potrebbe rifare.

A ben vedere, infatti, ogni raggruppamento umano ha teso a darsi delle regole – o le ha subite – che, pur essendo differenti rispetto a quelle di altre collettività, paiono rispondenti alla necessità di mantenere un certo ordine nella società in questione. Anche i più biechi e sanguinari dittatori non hanno mai potuto rinunciare a stabilire, appunto, delle norme funzionali alla loro permanenza al potere e, proprio per questo, capaci di imporre comportamenti alla collettività che governano (in modo migliore si direbbe opprimono) per mantenerla ordinata, pur ai loro fini.

Caduti questi regimi – si chiamino come si vuole, anche se di solito accompagnati dal suffisso “ismo” – in modo spesso, ma non necessariamente, violento, si sono innescate discussioni sulla non giuridicità degli ordinamenti

cui avevano dato origine, polemiche che hanno un forte significato morale ma, a mio avviso, scarso rilievo giuridico. A ben vedere, tale non giuridicità era affermata sottovoce, e con la massima discrezione, finché questi regimi duravano; questa cautela veniva meno in caso si fosse in guerra con essi, nel qual caso, per altro, si faceva uso di uno strumento, la guerra, della massima antiggiuridicità, anche se si è voluto renderlo meno belluino stabilendo anche per esso alcune regole. Il fatto, poi, che l'antigiuridicità sia proclamata a gran voce *ex post* illumina negativamente (fatti salvi gli aspetti morali e pedagogici, ovviamente) l'attributo stesso che accomuna, considerando casi lontani fra loro anche per "fondamenti" ideologici, come, ad esempio, la RSI e la DDR.

Se era, infatti, antiggiuridico il comportamento dei *vopos* che sparavano contro chi voleva emigrare clandestinamente, o quello di chi faceva compiere rastrellamenti sanguinosi a giovani infatuati, vestiti con costumi neri e armi tedesche nel 1944, è forse meno antiggiuridico spedire giovani vite – in trincea, o su carri armati – convinte con la propaganda o costrette con la forza, con il compito di porre fine ad altre vite? Come si vede questi sono, sempre, giudizi morali (nel caso della RSI, anche sull'effettività della sovranità da essa esercitata; che sovranità aveva, comunque, la DDR?) che cercano di essere supportati da un diritto che poco prima era effettivo (anche se appoggiato da forze esterne), poi non "giuridico"; ma a che giova tutto ciò, e su cosa si fonda, se si prescinde dal giudizio morale? Senza basare il giudizio su elementi diversi, parlare di legislazione non giuridica e negare la sua esistenza è scarsamente efficace sul piano proprio del diritto in concreto applicato, poco importando che esso fosse imposto da forze esterne o endogene.

A ben vedere, però, si può cercare di individuare, nel consorzio umano, qualche elemento tale da far emergere alcuni "valori" che potrebbero sembrare comuni ma che non si rinverrebbero, a un primo esame, in dettami morali – cangianti anche presso popoli di profonda tradizione religiosa, e di una religione molto strutturata in vere e proprie norme derivanti da Dio stesso – ma, invece, in regole minime di convivenza che, pur violate da un membro del gruppo, provocano la reazione repressiva, di tipo auto difensivo, della collettività di cui lo stesso fa parte.

La stessa "faida", che conosciamo soprattutto presso i popoli barbarici, in particolare nordici (ma è esistita presso ogni popolo, in una certa fase della

sua civilizzazione, anche se individuata con nomi diversi), non è sempre stata, se non in una fase primordiale, una specie di libera giustizia fai da te, essendo divenuta progressivamente, proprio per assicurare una meglio ordinata convivenza, un procedimento variamente ritualizzato, presso i differenti popoli, che pur la continuarono, anche se in modo sempre più calante, a praticare.

Esemplare, per comprendere questo processo di ritualizzazione portato quasi alle sue estreme conseguenze, è l'intrappolamento della faida avvenuto presso i vichinghi che diedero origine a una specie di stato libero nell'Islanda fra il IX e il XIII secolo, al riparo da invasioni, o da pericolose e intense incursioni, a causa dell'isolamento di cui quell'isola glaciale godeva in quell'epoca.

I vichinghi islandesi, provenienti dalla Norvegia e parte di un popolo noto per la sua violenza e bellicosità, trovandosi a vivere in un ambiente non insidiato dall'esterno, non crearono uno stato dotato di un esercito² e di un governo, come furono costretti a fare altrove tutti i popoli che scoprirono l'agricoltura – vuoi per difenderla, vuoi per consentire ai “difensori” di sfruttare gli agricoltori – in ogni parte del mondo. Gli islandesi preferirono dare origine a delle forme di convivenza fondate su un diritto il cui rispetto era assicurato da tribunali che, ben lungi dall'attingere alla perfezione, consentivano, tuttavia, di non praticare, senza remora alcuna, la faida, anche per le problematiche che una tale forma di “giustizia” potevano causare innestando un progressivo versare sangue da una parte e dall'altra e, conseguentemente, una destabilizzazione della convivenza.

Convenienza volle, dunque, che progressivamente la faida diventasse, in quelle terre, residuale rispetto alle soluzioni “giurisdizionali”, anche se queste ultime erano fortemente influenzate dall'autorità dei *godi*, specie di preminenti membri della collettività che, pur non possedendo forze militari, riuscivano a mantenere una certa autorità non territoriale ma personale su

² I guerrieri noti per il loro elmo cornuto (ma non sempre lo portavano) divennero pacifici - almeno nei confronti degli “stranieri” – e non si dotarono di forze belliche perché nessuno li attaccava, a causa dell'ospitalità e della non attrattività dell'Islanda. E così ci lasciano l'insegnamento che non è necessariamente vero quanto sostenevano i romani (*si vis pacem para bellum*), essendo, invece, vero che se nessuno predisponesse mezzi per la guerra, essa non ci sarebbe né oggi né domani.

molti liberi contadini (in realtà allevatori e pescatori, in prevalenza) che cercavano la protezione di un *godi* potente, che tale era perché assisteva, – anche nei processi, facendo pesare la sua influenza – chi faceva parte del suo seguito.

Appare evidente che, in questo caso, si faceva appello, richiamandosi all'interesse alla convivenza la più pacifica possibile, non già a veri principi morali, ma a meccanismi egoistici che sono ben comprensibili specie oggi, periodo nel quale la società sembra fondarsi su un trionfante egoismo, molla portante del sistema capitalistico come oggi attuato.

D'altra parte, per venire ai giorni nostri, chi invoca, e a ragione, che al capitalismo occorre imporre regole che ne impediscano l'autodistruzione senza che si sia progettato un sistema economico alternativo, altro non fa che chiedere l'applicazione di freni "egoistici" che mirino a conservare un sistema fondato esso stesso sull'egoismo.

Eppure il capitalismo, nato in Inghilterra, si è perfezionato e sviluppato negli USA, il primo stato che ha voluto darsi una superlegge (Costituzione) per proteggere, oltre che la proprietà (che, come allora, anche oggi sembra elemento essenziale della convivenza in quella federazione), anche i cittadini, cui è stato riconosciuto il "diritto alla felicità", ovviamente senza che tale disposto abbia un vero contenuto concreto, ma che vorrebbe rappresentare lo scopo ultimo del sistema. D'altra parte, che dire anche di questa previsione? Sembra inevitabile costatare che si tratta di una mira egoistica, ovvero del tentativo di realizzare per legge una forma primordiale di fraternità, termine, con molta presunzione e poco rispetto effettivo, utilizzato pochissimi anni dopo nella prima Costituzione rivoluzionaria francese, figlia dell'illuminismo e madre – involontaria per molti suoi promotori – del "terrore".

Non si può negare, però, che l'invenzione di una superlegge, quando protetta da una Corte che abbia il compito di vigilare sulla sua applicazione concreta e sul suo rispetto da parte del legislatore, costituisca un effettivo progresso rispetto alla polemica tra giusnaturalismo e giuspositivismo³. Si

³ Naturalmente una costituzione, non formalmente qualificata come tale ma, per molti versi, efficace, si era già affermata nel regno d'Inghilterra fin dal XII secolo; si trattava, tuttavia, di un complesso di regole che non hanno, neppure oggi, la pretesa di completezza propria della Costituzione nordamericana, ma la cui forza non è mai revocata in dubbio per l'autorità loro riconosciuta dalla consuetudine.

resta, però, sempre lontani da una soluzione soddisfacente e assoluta; anche la costituzione, infatti, può contenere norme terribili da un punto di vista morale (ovviamente si tratta di un giudizio non giuspositivista), come appare evidente nella stessa Costituzione USA che, con il secondo emendamento, attribuisce a ogni cittadino il diritto di possedere un'arma per l'autodifesa, che appare addirittura sconvolgente per la sua brutalità, anche per certe interpretazioni datele, che ricordano in certa misura una grossolanamente ritualizzata previsione di "faida" personale (per tacere della liceità della condanna a morte per certi reati, anche se per decisione della Corte Suprema rimessa alla decisione degli Stati membri). Ancora una volta, tuttavia, si esprime, così facendo, un giudizio morale.

D'altra parte Stalin, negli anni '30 del secolo scorso, rese più difficile divorzio e aborto che erano stati introdotti in forma molto semplificata nel periodo leninista, argomentando che la famiglia è la cellula primigenia della società, la quale ha tutto l'interesse a conservarla nelle sue potenzialità anche educative di una prole che non può e non deve mancare in una famiglia, quando può essere procreata; il dittatore georgiano mescolava, con queste considerazioni – che divenivano ordini – qualche residuo di moralità a un forte sentimento egoistico nazionale e a una bramosia di potenza.

Per converso, per restare all'esempio islandese medievale, la poligamia, sia pure mascherata da concubinato, era largamente praticata, come non era perseguito l'aborto.

Solo giudizi utilitaristi, e soltanto se fa comodo, assunti anche come elementi di critica morale, dunque?

2. Quanto analizzato sino ad ora, sia pur rapidamente, evidenzia che il problema del superamento di un diritto naturale fondato sulla morale – pur essendone palesi le ragioni per la sua indeterminatezza a causa delle diversità delle "moralì" da cui tale diritto deriverebbe, anche in rapporto a tempo e spazio – non sembra di facile soluzione; esso, infatti, pare uscire dalla porta della ragione, ma finisce per rientrare da quella dell'insufficienza della ragione stessa a sostituirlo.

Ogni volta che anche i più illustri autori che si sono occupati, di recente, di tale argomento, hanno tentato di definire il "diritto ingiusto" sono caduti in contraddizione cercando di mettersi in condizione di individuarlo ricorrendo, appunto, all'idea di "ingiustizia", che sembra sempre riportarli a soluzioni

fondate sulle “loro” idee morali; quando, invece, cercano di affrancarsi da esse, ricadono in vecchi e irrisolti problemi attinenti la morale o il diritto naturale, oppure nel giuspositivismo.

D'altra parte, Platone, nei primi due libri della “Repubblica”, aveva, nel confutare le argomentazioni dei sofisti, sottratto l'idea di giustizia al mondo della storia per raggiungere un'idea di giustizia universale, proponendo così l'argomento, che si va ripetendo da 2500 anni, concernente il diritto giusto, e suggerendone le fondamenta fuori della realtà materiale. Così facendo il grande greco suggeriva di identificare il diritto, inteso come legge umana, con la giustizia situata fuori della realtà fisica ma capace di fornire gli elementi per evidenziare la giustezza delle regole umane.

Moltissimi anni dopo, autori importanti del secolo XX, quale Carlos Nino, esponente di spicco della Scuola di Buenos Aires, non sanno ancora superare l'ostacolo del rapporto fra morale e diritto; infatti, l'autore argentino non può non riconoscere che l'obbligatorietà del diritto si fonderebbe solo su basi morali, e cioè su un'idea superiore di giustizia; non v'è chi non veda la modesta distanza di queste idee da quelle di Platone.

Per parte sua, il neogiuspositivismo del XX secolo non si allontana troppo dallo stesso storico giuspositivismo, e comprende due correnti di pensiero: *l'inclusive positivism*, il quale ammette che il diritto possa, eventualmente e non sistematicamente, includere la morale, e *l'exclusive positivism* (principale esponente J. Raz), il quale afferma che il diritto non può non reclamare autorità, che sarebbe, comunque, morale ma, soggiunge poi, che questa base per pretendere l'imporsi dell'autorità finisce per essere invocata quasi sempre a torto.

A titolo esemplificativo, tuttavia, Raz esamina una disputa fra due vicini di casa che hanno interessi diversi (uno vuole lavorare in silenzio, l'altro sostiene che, per svolgere proficuamente la sua attività, abbisogna della radio a tutto volume); ne consegue che occorre un arbitro (l'Autorità), che ha la funzione di mediare tra gli attori e le loro ragioni, per evitare che costoro agiscano per far valere i loro interessi autonomamente.

In realtà, dunque, Ratz sembra rigirarsi attorno al problema, ma non riuscire ad arrivare a una ragionevole conclusione senza rifarsi alla morale o a un arbitro – il diritto – che non sembra distaccarsi seriamente dalla morale stessa (in ogni caso non si può non riandare con la mente alla faida e a qualche suo rimedio, ad esempio quello escogitato degli antichi islandesi).

L'autorità morale reclamata dal diritto sarebbe, comunque, anche dall'opposto angolo visuale di R. Dworkin, criticabile poiché un diritto che lasciasse alcune scelte decisive alla morale diverrebbe, esso stesso, maggiormente incerto, e proprio perché subordinato alla morale. Ne conseguirebbe che solo il diritto positivo – cioè voluto dal legislatore – sarebbe giusto (l'autore, come si vedrà in sede conclusiva, subirà una forte evoluzione nel suo pensiero, esposta chiaramente nel suo ultimo lavoro).

Allora, a che pro affrontare il problema? Inoltre, chi garantisce che il diritto positivo sarebbe, comunque, sempre giusto?

L'opera di Dworkin s'incentra, infatti, sulla connessione tra diritto e moralità politica. Questa tesi, che pure appare affascinante ed espressione di una potente carica etica, si fonda sull'idea che il legislatore sia vincolato ai principi e ai diritti sui quali si fonda la comunità cui esso fornisce le leggi.

Il diritto – scrive, per altro, Dworkin – è tutto ciò che deriva da un'interpretazione costruttiva della storia istituzionale del sistema giuridico.

Dworkin usa il termine 'interpretazione' anche nel senso di giustificazione etico – giuridica del diritto; egli, dunque, ha fondato la sua teoria del diritto sull'interpretazione. Ne consegue che per Dworkin giudici e giuristi, pratici e teorici, svolgono la medesima attività, anche se sviluppano il loro ragionamento in maniera differente. In definitiva, con l'interpretarlo, si attribuisce al diritto un significato che lo rende migliore.

Nonostante la forza etica degli argomenti addotti a sostegno della sua tesi, Dworkin non fa che proseguire quanto, dai greci antichi a oggi, si è dibattuto sempre, anche se con evidenti progressi, determinati, a mio avviso, specie dalla nascita delle costituzioni moderne. Queste si caratterizzano per essere protette da giudici delle leggi, ma resta sempre insoluto il problema del diritto "giusto" in esse contenuto, e quello concernente i criteri per individuarlo; in concreto, sembra allora che Dworkin fissi la sua attenzione e le sue stesse idee sul diritto Nordamericano, dimenticando quello nazista, quello fascista, quello staliniano, per non ricordare quello di Paesi lontani dalle forme più avanzate di civilizzazione ispirate al modello europeo. Si potrebbe obiettare che questi non sono diritti ma legislazioni; ma il problema non troverebbe, comunque, soluzione.

Prova certa del legame che vincola Dworkin al mondo giuridico Nordamericano si può rilevare quando egli afferma, nel suo lavoro intitolato, nella traduzione italiana, *I diritti presi sul serio*, che occorre riconoscere

ai diritti fondamentali il carattere sovrastatale, e la conseguente necessità di tutelarli anche contro gli Stati stessi. Così facendo, Dworkin finisce per rifarsi a vincoli costituzionali (da ciò l'attribuzione, a lui, della qualifica di fondatore del "neocostituzionalismo") che impegnano anche i pubblici poteri, mostrando di abbracciare la teoria costituzionale della democrazia, nella quale attribuisce una posizione rilevante al diritto di origine giurisprudenziale.

Non si può negare che le costituzioni, come quella Nordamericana, ma anche come quella italiana, tedesca e spagnola della seconda metà del secolo XX, rappresentino un progresso in direzione di un "diritto" tutorio del cittadino, anche perché protette dalle Corti che le difendono, interpretandole; occorre, tuttavia, comprendere perché tale sviluppo si sia verificato solo di recente, e non prima, e quali siano le conseguenze del suo affermarsi, senza trascurare che anche le moderne costituzioni possono contenere regole non necessariamente coerenti con l'idea astratta, che molti potrebbero avere, di "diritto giusto", comunque non individuabile, per mancanza di solide basi.

In ogni caso, come vedremo più avanti, lo stesso Dworkin finirà, vicino al termine della sua vita, per ricorrere a una soluzione che non si discosta moltissimo da quella che si cercherà di fare emergere da queste pagine.

Non ponendosi espressamente questi quesiti, pare disperare della soluzione al problema dei rapporti fra morale e diritto Paolo Grossi che, in un suo libretto per l'avvio degli studenti universitari allo studio del diritto, manifesta da un lato il suo permanente, anche se pudico, richiamo al diritto naturale, dall'altro la necessità di rifarsi, comunque, a "un livello superiore di giuridicità", dove si rinviene il "diritto", situato in posizione superiore rispetto alla legge, in cui, comunque, "si riesce a non separare essere e dover essere, giuridicità formale e giustizia, che le correnti positivistiche avevano irrimediabilmente diviso". Paolo Grossi termina, in definitiva, il suo dire richiamando, oso dire quasi nostalgicamente, ancora il diritto naturale, ogni "legge naturale", riconoscendo che la loro idea "non incarna altro che un tentativo di soluzione, forse ingenuo o illusorio, all'eterno problema umano di un diritto giusto, quasi un ponte ardito, forse troppo ardito, lanciato verso questa meta".

Perché questo pessimismo? O si tratta di una certa preoccupazione nel manifestare un'idea, in lui certamente presente, che potrebbe consentire di arrivare a una soluzione che a me sembra raggiungibile?

Infatti, poiché la risposta data da Grossi al quesito è problematica, anche se espressa in modo affascinante, essa sembra riportare a zero le soluzioni immaginate fino ad ora. Non per questo, a mio avviso, si deve perdere ogni speranza di arrivare se non a una soluzione completa, a un progresso in direzione della individuazione di parametri di “giustizia” che garantiscano ai “*cives*”, per quanto possibile, leggi rispondenti alle regole di pacifica e reciproca convivenza che sono state all’origine della “necessaria” organizzazione delle prime forme di consorzio umano.

Dopo quasi due millenni di storia europea (intesa in senso ampio, e quindi comprendente anche la storia americana, che nell’europea ha le sue radici) influenzata da un pensiero religioso dominante quale quello cristiano – che tanto ha tratto dal precedente pensiero greco – molte sono state le carte prodotte nella seconda metà del XX secolo, miranti a garantire in varia forma i diritti che vanno riconosciuti all’uomo (Carte dell’ONU, della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, di Nizza ecc.). Questi documenti, pur con le imperfezioni proprie delle elencazioni, enumerano “diritti” che devono incarnarsi in norme statali o, addirittura, che trovano protezione in organi giudiziari previsti dalle stesse convenzioni di cui fanno parte e che s’impongono sugli ordinamenti statali e, dunque, agli stessi legislatori. Né si deve dimenticare che risale al XVIII secolo il primo *Bill of right*, contenuto nella Costituzione americana, pur non priva d’inaccettabili soluzioni, come accennato. E da quell’esempio, elenchi di diritti, anche non organicamente evidenziati come in quella USA, si sono introdotti in numerose costituzioni, compresa quella italiana del 1948⁴.

L’influenza greco-cristiana su questo modo di pensare non può essere revocata in dubbio; il rifarsi ad essa potrebbe far pensare che così facendo si ricade nel rischio di subire la medesima critica che molti hanno portato,

⁴ La rilevanza del catalogo dei diritti fondamentali contenuto nelle costituzioni è stata, addirittura, considerata “supercostituzionale” dalla Corte Costituzionale italiana la quale, nella sentenza n. 1146 del 1988, afferma che i principi supremi dell’ordinamento non possono essere “sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”. Formalmente la decisione appare discutibile, ma nella sostanza essa non fa che recepire, e collocarlo nell’area che un tempo si sarebbe chiamata diritto naturale, il messaggio cristiano come metabolizzato in secoli di storia.

a successive riprese e con argomenti poi consolidati dai fatti, all'idea dell'esistenza di un diritto naturale, smentita appunto dall'allargarsi dell'orizzonte del mondo. Pare, invece, che questo modo di affrontare il problema sia molto lontano da quello con il quale, un tempo, si sosteneva l'esistenza di un diritto naturale; non ci si rifà a una fonte esterna, ma umana, ovverosia alla parte umanizzata di una dottrina che ha, ormai, forza autonoma dal pensiero (greco) e dalla religione (cristiana) da cui deriva, per essersi affermata negli uomini dopo secoli di assimilazione anche incompleta o parziale.

Il Cristianesimo, affermatosi definitivamente nell'Impero romano con Costantino il grande, si caratterizza, rispetto alle altre religioni, per il fatto di avere quasi subito affermato la sua "universalità". Esso si è, inoltre, "cristallizzato" attorno ad un nucleo dottrinale consolidatosi poco dopo le sue origini, con l'individuazione delle eresie (delle scuole di pensiero differenti da quelle canoniche, cioè); tutto ciò ha consentito il formarsi di un nocciolo duro di elementi di fede che ha resistito, sostanzialmente, anche alle scissioni che questa religione ha subito nel corso dei secoli successivi alla sua affermazione nel territorio imperiale⁵. Questa circostanza ha fatto sì che, a duemila anni dalla morte del suo Fondatore, il cristianesimo si presenti – anche ai non credenti – come un *corpus* di regole divenuto, per l'intera civiltà occidentale, patrimonio addirittura extrareligioso⁶.

⁵ Questa cristallizzazione della fede cattolica è stata, anche di recente, oggetto di critica (V. Pagel Elaine, *Il Vangelo segreto di Tommaso*, 2002, traduzione italiana, Milano, 2005), specie in occasione degli studi causati dalla riscoperta, avvenuta nel 1945, di alcuni scritti, che in via generale si possono definire d'ispirazione gnostica, che erano scomparsi e sono stati ritrovati a *Nag Hammadi*, nell'Alto Egitto. Nel 1947, inoltre, in alcune grotte del deserto di Giuda, a *Khirbet Qumràn*, furono casualmente scoperte alcune giare contenenti antichi manoscritti. Erano, probabilmente, documenti oggetto di studio e conservazione di una comunità religiosa ebraica, identificata dai più con quella degli Esseni, che abitò quella regione fino al 70 d.C.. I rapporti tra il cristianesimo nascente e l'ideologia di questa comunità sono attualmente ancora oggetto di indagine, ma paiono o labili o pressoché inesistenti.

⁶ Il cristianesimo, sin dalle origini, aveva come regola, condivisa da ogni chiesa (non si era ancora pervenuti a riconoscere la supremazia del vescovo di Roma), quella di assistere i più deboli e, cioè, le vedove, i poveri e i bisognosi, in obbedienza all'insegnamento del Fondatore, esigenza trasmessa anche al mondo laico, ma dopo tanti secoli, e realizzata con il c.d. *welfare state*.

Ireneo, vescovo di Lione, alla fine del II secolo d.C., faceva emergere l'esclusione dal cristianesimo degli eretici, e contribuiva con decisione a gettare le basi di un sistema dottrinale che ben presto avrebbe avuto i suoi libri "canonici" (i quattro vangeli, l'Apocalisse e un certo numero di lettere di Paolo, *in primis*) e i suoi interpreti ufficiali (i monoepiscopi, poi divenuti, attraverso sviluppi successivi, il vescovo di Roma). Tale struttura, ignota ad altre fedi e che molto deve a quella imperiale romana, ha fornito alla Chiesa cattolica ciò che manca alle altre religioni. Si tratta di un modello stabile, di un'interpretazione permanentemente autentica – coronata dal dogma dell'infalibilità religiosa del Papa romano – che, nella sua parte centrale, ha resistito alle scissioni successive in modo da fornire all'umanità, anche non cristiana, delle tavole, che ora finiscono per essere riprese, per i loro aspetti umani e morali, nelle varie Carte costituzionali o sopranazionali.

Abbiamo, infatti, assistito, in due millenni di storia, pur fra eccessi ed estremismi, a un progressivo affinarsi del messaggio evangelico nell'interpretazione dei laici: infatti, anche chi vuol lasciare da parte riti, pratiche e sistema teologico, il messaggio del cristianesimo conserva la sua straordinaria valenza "umana e laica". Esso esprime, infatti, una forza universale con la regola principe "ama il prossimo tuo come te stesso". Questa formula, che si traduce in termini di portata in qualche modo giuridica "non fare agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te", può anche essere letta in positivo, e costituisce, si voglia ammetterlo o no, il fondamento vero delle varie carte universali che l'uomo "laico" ha dettato e fatto sottoscrivere a livello internazionale o, anche, riconoscere in alcune carte costituzionali.

Quella che noi, oggi, chiamiamo società civile si rifà, certamente, all'illuminismo, il quale ha ispirato e promosso il movimento che ha dato origine alla Costituzione degli USA e a quella francese del 1791; ma si darebbe un giudizio antistorico se non si riconoscesse che lo stesso illuminismo è nato e si è sviluppato su un terreno reso fertile e capace di dare esiti – quali quelli ottenuti, appunto, dalle Carte che si sono più volte richiamate – grazie alla affermazione del pensiero cristiano, che ha saputo superare la fase di imbarbarimento provocata dalle migrazioni imponenti accadute alla fine dell'impero romano d'occidente e far valere, faticosamente e a costo di rinunce e adattamenti, l'essenzialità del pensiero cristiano, anche se frammisto a credenze e superstizioni che non ne hanno danneggiato seriamente l'essenza.

3. È indubbio, infatti, che la parte del mondo che ha dato origine agli sviluppi di pensiero più importanti, oltre che, malauguratamente, anche alle più terrificanti guerre, abbia visto svilupparsi la religione che si fonda sul principale e straordinario insegnamento, sostanzialmente giuridico, di non fare agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te (norma palesemente dualistica, che supera il monismo della tutela dei soli diritti). Nonostante la presenza di tale pensiero religioso, si è tollerata la schiavitù per ben oltre mille anni e si sono compiute efferatezze soprattutto sulla popolazione nera. In particolare ciò avvenne, fino a ben dentro il XIX secolo, nelle colonie tedesche, dove la ferocia nei confronti della tribù degli Herero, essendo commissario del Kaiser Heinrich Ernst Göring, padre del ben più noto gerarca nazista, preambolo a uno dei tanti genocidi nel XX secolo.

Si sono saputi adottare, tuttavia, e di recente, documenti che promettono una miglior convivenza fra le persone e tra i popoli, dai quali, forse, si potrebbe trarre qualche elemento positivo nella ricerca del parametro di valutazione della “giustizia” delle leggi.

Il superamento della necessità di un diritto naturale si può rinvenire, come primo *step*, proprio nella formalizzazione, in queste carte, degli insegnamenti della religione a lungo dominante anche se ora, pur concedendoci il lascito d’insegnamenti molto caratterizzati dai diritti della convivenza civile, sta perdendo peso nei comportamenti umani, portati, come all’epoca primitiva delle faide, *mutatis mutandis*, ad adottare una “religione fai da te”.

Il secondo *step*, tuttavia, richiede che accanto ai diritti, come insegna il “non fare agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te”, si pongano, in modo speculare, i doveri.

Ancora Paolo Grossi, sia pur in poche parole conclusive del ricordato libretto, fa cenno a questa problematica, quando afferma “che si può e si deve parlare di diritti ma non separatamente dai doveri”, argomento spesso poco trattato dai costituzionalisti italiani.

Mi sembra che proprio nell’accoppiare inscindibilmente diritti e doveri, nel pretendere dagli altri ma anche da se, in maniera simmetrica e speculare, che si può trovare la possibilità di non avere la necessità di ricorrere a elementi esterni al diritto positivo, alle leggi cioè, quali la morale e il diritto naturale, per garantirne la “giustizia”, poiché proprio la positivizzazione (e riduzione ai principi primi) dell’*ethos* cristiano, pur manipolato dai tanti “ismi” che hanno caratterizzato gli ultimi due secoli, indipendentemente dai

“credo” dei firmatari delle varie carte, costituisce l’elemento che mi sembra possa superare le difficoltà che tanti hanno trovato nel tentare di rinunciare a riferimenti esterni al diritto positivo per assicurare leggi giuste.

Si tratta, dunque, di una soluzione che si fonda su una specie di positivismo morale? Mi pare, questa, una soluzione accettabile, poiché la diffusione di alcuni valori “umanitari” derivano dalla stessa matrice che ha cercato il “diritto positivo giusto” senza avere il coraggio, nei secoli più recenti, di riconoscere che a esso si attinge solo se la cultura dominante si fonda sul rispetto dell’uomo in tutte le sue manifestazioni, come individuate dall’assioma “non fare agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te”.

Questo potrebbe essere il percorso da seguire, grazie all’aggiunta, a tante delle idee correnti, di un elemento importante: i molti, direi quasi troppi per essere convincenti, sostenitori del valore portante dei diritti, quali imposti dalle varie carte internazionali o sovranazionali, ma anche dalle Costituzioni dei secoli più recenti, sembrano spesso dimenticare il necessario, e non completamente implicito nella formulazione di tanti documenti “legali”, *pendant* fra diritti e doveri, unico meccanismo che può portare a garantire, per quanto umanamente possibile, l’applicazione di un “diritto giusto”, e a superare, di conseguenza, la necessità di ispirarsi a un “diritto naturale” così mutevole un tempo, essendo diversi i costumi e i modelli di società, e oggi forse assorbito nella stessa nozione di diritto *tout court*, se si ritiene che il “non volere che sia fatto agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te” sia diventato, o stia per divenire, patrimonio comune a tutta l’umanità.

Ovviamente, le asserzioni fin qui fatte richiedono maggiori garanzie, che si possono individuare nell’applicazione concreta dei criteri di “effettività” e di “reciprocità”, e a ciò deve essere concesso di provvedere, in particolare, alle Corti superiori, quelle deputate alla tutela dei diritti e dei doveri. A tal fine l’imporre doveri, quali elementi di sicura garanzia, per quanto umanamente possibile, non può non essere parte essenziale di un diritto positivo che sia universalmente riconosciuto come, almeno, “non ingiusto”, riconoscendo *in toto* il vincolo che deve stringere insieme diritti e doveri (mi sembrerebbe meglio, addirittura, dire “doveri e diritti”), con la reciprocità che l’insegnamento in precedenza ricordato richiede: “Non fare agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te”.

Questa reciprocità non esclude, tuttavia, che la sanzione per la violazione di un dovere o di un diritto sia costruita, purché con “proporzione”, tenendo

conto dei diritti anche di chi abbia violato la regola; molte corti, anche sovranazionali, hanno da qualche tempo individuato come parametro di giustizia proprio la proporzionalità della sanzione, pur ritenendo necessario che essa sia anche dissuasiva. Questa soluzione non comporta necessariamente l'allontanamento dal principio base cui s'ispirano le conclusioni che emergono da queste pagine: non si vorrebbe subire una punizione per un certo comportamento se essa non fosse corrispondente a quella che si vorrebbe fosse assegnata a chi abbia avuto un comportamento analogo anche nei nostri confronti.

Sostenere che si possa arrivare a considerare non più attuale il concetto di "diritto naturale" presuppone che la globalizzazione, evento così criticato e non privo di gravi errori sul piano economico, rappresenti un forte fattore di omogeneizzazione di alcuni valori basilari, anche se non mancano, ancor oggi, resistenze a un fenomeno che, mi sembra inevitabile, almeno sotto quest'ultimo profilo, è destinato a trionfare, se non altro per l'enorme circolazione delle idee che la moderna tecnologia consente.

4. Per chiarire meglio quanto affermato, occorre tornare alla Costituzione degli USA che, prevedendo la piena e totale libertà religiosa, non si manifesta, tuttavia, come una Carta atea, poiché la scelta dei costituenti di non imporre nessuna religione né di vietarne alcuna è il frutto del fatto che gli abitanti di origine europea erano, all'atto dell'approvazione della Costituzione, prevalentemente dei "profughi", o discendenti di questi, dai loro paesi d'origine per ragioni religiose.

Una cattiva lettura del messaggio cristiano aveva, infatti, da secoli, distinto fra veri credenti, cioè appartenenti alla confessione "cristiana" dominante in un dato luogo, e altri "eretici", il più delle volte considerati tali sulla base di argomenti e differenziazioni che poco avevano a che fare con il messaggio evangelico. La scelta della Costituzione USA fu possibile perché, se da un lato si è deciso di non interferire sulle idee religiose dei cittadini, dall'altro essa è stata permeata, in larghissima misura, di valori cristiani colti nella loro essenzialità, anche se non manca chi vuole vedere richiamato in essa anche il pensiero massone – per altro largamente influenzato dal cristianesimo – come testimonierebbero, ad esempio, certi simboli presenti nella carta moneta da un dollaro.

Non si tratta, tuttavia, di aderire al neocostituzionalismo, che pure sembra, in quest'epoca, linea di pensiero dominante, ma di pervenire a una soluzione che mantiene la distinzione fra Costituzione e morale, ma che vede generalizzarsi la valenza di alcune idee etiche che non posso non influenzare il diritto positivo anche attraverso l'affermarsi delle varie Carte, significativamente indirizzate dall'etica che si va affermando universalmente, e che è fortemente ispirata dal cristianesimo.

Si può, infatti, osservare che l'identificazione fra diritto e morale emerge solo nel pensiero di chi si è occupato del diritto costituzionale di Stati particolari (com'è accaduto a Dworkin, che ha considerato, sotto questo profilo, la sola Costituzione statunitense e, per il punto di vista sistematico, la giurisprudenza nel sistema anglosassone).

Proprio partendo da questa posizione, si può costatare che, progressivamente, le costituzioni adottate dagli Stati reduci dal secondo grande conflitto mondiale, pur prescindendo dal sistema di *Common law*, hanno tratto, largamente, ispirazione da quella Nordamericana, anche se in alcuni casi non hanno saputo rinunciare a porre in posizione privilegiata una religione, pur ammettendo libertà di pensiero anche religioso. Le stesse Carte dei diritti adottate dai differenti organismi internazionali hanno assunto posizioni progressivamente più tutorie per quanto riguarda i diritti dei singoli, pur non arrivando a imporre, di pari passo, anche i doveri, se non per quanto automaticamente è simmetricamente protetto.

Questo cumularsi di posizioni sostanzialmente omogenee e, nel medesimo tempo, ispirate a una concezione cristiana dei rapporti fra gli uomini, sembra consentire di considerare, almeno in linea prospettica, grazie al progressivo affermarsi di queste posizioni in ogni luogo della terra, superato il problema del diritto naturale. Esso appare, così, assorbito, o in via di assorbimento, e sostituito da un "comune sentire" che dovrà progressivamente fungere da supporto al diritto positivo di ogni Stato o entità supranazionale o internazionale, ispirato a quanto di universale emerge dal pensiero cristiano.

Com'è stato puntualmente, sinteticamente e anche brutalmente, osservato: "Per qualche ragione, a cominciare dalla fine del XV secolo, i piccoli Stati dell'Europa occidentale, con le loro lingue volgari, discese dal latino (più un po' di greco), la loro religione derivata dagli insegnamenti di un ebreo di Nazareth e i loro debiti intellettuali nei confronti della matematica, dell'astronomia e della tecnologia orientali, produssero una civiltà capace

non soltanto di conquistare i grandi imperi orientali e soggiogare l’Africa, le Americhe e l’Australasia, ma anche di convertire popolazioni di tutto il mondo allo stile di vita occidentale, una conversione ottenuta, in fin dei conti, più con la parola che con la spada” (N. Ferguson). Lo stesso Ferguson prosegue affermando: “Ogni anno che passa, un numero sempre maggiore di esseri umani fa shopping come noi, studia come noi, vive in buona salute (o si ammala) come noi, e prega (o non prega) esattamente come noi. Hamburger, cerotti, cappellini da baseball e Bibbie: non è possibile evitarli, ovunque andiate”.

Naturalmente si potrebbe obiettare che in una gran parte della terra non si è mai praticata, in modo importante, una religione cristiana e che, anzi, in Cina e India, per non parlare dell’Islam, si sono sviluppati credi diversi.

Lo stesso Gandhi, grande padre dell’indipendenza indiana, ha avuto occasione di affermare, in spregio alla civiltà occidentale: “I popoli d’Europa oggi vivono in case meglio costruite di quelle in cui vivevano un secolo fa... Un tempo si vestivano di pelli e per armi usavano semplici giavellotti; ora indossano pantaloni lunghi e portano una pistola alla cintura. Un tempo, in Europa, i contadini aravano la terra con la forza delle loro braccia. Oggi un uomo può arare un’immensa superficie di terreno con un’apposita macchina a vapore... Un tempo, quando due popoli volevano combattersi, si scontravano misurando la propria forza fisica; ora un uomo può uccidere migliaia di uomini appostato su una collina con una mitragliatrice.Oggi ci sono malattie che un tempo nemmeno si riusciva a immaginare, oggi un esercito di dottori è impegnato a cercarne la cura, e sono aumentati gli ospedali”. Dopo questa lunga elencazione di cose buone e cattive (o ironicamente indicate come buone, ma non tali nella convinzione del Mahatma, com’è il caso della medicina, che invece ha salvato e salva ogni anno milioni di indiani), il profeta della non violenza conclude affermando che “la civiltà è fatta in modo tale che basta avere la pazienza di aspettare che si autodistrugga”. Fondandosi su tali insegnamenti, prosegue Gandhi, questa deve essere considerata una civiltà satanica. L’induismo la chiama epoca buia. Pertanto “bisogna tenersene lontani”.

Anche ai grandi è concesso l’errore, e al proposito si può osservare che, in pratica, tutte le nazioni del mondo, India compresa, partecipano alle Nazioni Unite, e di conseguenza accettano la Carta dei diritti che l’ONU ha adottato, la quale s’ispira ai principi cui si faceva cenno, per essere stata dettata da nazioni

che sono permeate del pensiero cristiano. Inoltre, sia il pensiero induista, sia quello confuciano sia quello islamico conoscono aspetti d'umanesimo che consentono facilmente ai popoli che s'ispirano, tradizionalmente, a essi, di accogliere il principio cristiano cui faccio riferimento. Prove recenti di quanto si afferma si possono trovare, ad esempio, nella formulazione della Costituzione tunisina relativa alla parità dei diritti fra uomo e donna, con il superamento di antiche abitudini che non rappresentano, per il vero, il frutto della religione mussulmana, ma incrostazioni derivanti da modelli comportamentali che risalgono, addirittura, a pratiche preislamiche, e che appaiono, a dire il vero, ben lontani dall'essere eliminati dalla parte più conservatrice del mondo mussulmano..

Tornando alla Cina, se è vero che per migliaia di anni ha praticato una "non religione", e cioè il confucianesimo, essa è pur sempre stata visitata, fin dalle epoche di Marco Polo e di Matteo Ricci, da europei cristiani, e ha conosciuto, dal XIX secolo, stabili missioni cattoliche e, specialmente, protestanti.

Ciò che più concorre a confermare l'idea che il pensiero cristiano tenda a diventare importante se non prevalente in quel Paese deriva dal fatto che oramai, in Cina, quasi cento milioni di persone sono cristiane. Si tratta di uomini e donne appartenenti alle classi operose nel settore secondario e terziario, che danno origine a un fenomeno che ricorda il "paganesimo" delle origini del cristianesimo. Mette conto, al proposito, riportare quanto dichiarato, da un cinese Accademico di scienze sociali, a David Aikman: "Negli ultimi venti anni ci siamo resi conto che il cuore pulsante della vostra cultura è la vostra religione: il cristianesimo. È per questo motivo che l'Occidente è diventato così potente. Il fondamento morale cristiano della vita sociale e culturale ha reso possibile la nascita del capitalismo, e il passaggio alla vita democratica".

E Zhuo Xinping afferma, ancora: "Solo accettando come nostro criterio questa concezione della trascendenza possiamo comprendere il vero significato di concetti come libertà, diritti umani, tolleranza, uguaglianza, giustizia, democrazia, Stato di diritto, universalità e protezione dell'ambiente".

Ovviamente queste osservazioni potrebbero essere discusse sul piano religioso; ma è indubitabile il fatto che il cristianesimo, adattatosi a diventare religione di stato in un impero schiavista come quello romano, e sviluppatosi in esso, ha costituito la base del cambiamento socio economico avvenuto

alla fine del Medioevo in Italia e in Fiandra, e poi, anche se a seguito di più di una scissione tanto dolorose quanto poco rilevanti, all'inizio, sul piano dogmatico, il fondamento del capitalismo angloamericano.

Le tesi di Zhuo Xinping si collegano con le scelte religiose dei cinesi più avanzati culturalmente ed economicamente: il “non fare agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te” tende a diventare il fondamento ideologico della convivenza universale, pur fra difficoltà e violazioni, trovando un solo baluardo contrario, per ora costituito dai territori in cui è affermato il credo islamico nella sua versione più violenta e massimalista.

Ovviamente le argomentazioni proposte per il superamento della tradizionale problematica “diritto naturale” e “diritto giusto” con il prevalere dell'umanesimo cristiano quale parametro di valutazione della legge sono corrette se si considera quanto affermato come un qualcosa *in fieri*, frutto della diffusione di certe convinzioni su tutta la terra, e non ancora completamente affermatesi; tuttavia sembra che quest'affermazione si stia avviando al successo, anche se il processo non sarà rapidissimo.

La ricordata più che probabile diffusione di un certo “sentire” in tutto il mondo non potrà non andare di pari passo con evoluzioni dello stesso “sentire”, sicché progressivamente si potrebbe avere qualche scostamento da elementi marginali/tradizionali/non essenziali del messaggio che mi pare destinato all'universalizzazione delle convinzioni che sono alla base della civilizzazione euroamericana.

Queste possibili evoluzioni non dovrebbero riguardare l'essenza del catalogo di diritti che si è andato affermando grazie all'adozione dello stesso, pur con qualche variante, dall'ONU, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dai trattati istitutivi dell'Unione europea, e che è presente in tante costituzioni scritte.

Né si deve, pessimisticamente, pensare che i fondamentalismi religiosi costituiscano, a medio termine, una sconfitta per questi cataloghi. Saranno loro gli sconfitti, soprattutto se i diritti di cui si parla troveranno applicazione anche in chi lotta contro queste forme di arretratezza, senza cedere alla tentazione di vendetta usando, invece, la forza della cultura e, non ultimi, gli strumenti forniti dalla potenza alimentare dei paesi più sviluppati, capaci – mutando i recenti indirizzi – di distribuire cibo a chi di esso abbisogna e, spesso, è vittima delle lusinghe di tanti mestatori.

5. La soluzione proposta permette, a mio avviso, di cercare di superare anche i problemi che derivano dal permanere di difficoltà a causa dell'eccessiva statalizzazione del diritto, della progressiva compressione delle consuetudini e, per converso, della necessità di innovare vecchie regole superando "ciò che si è sempre fatto" al fine di realizzare, anche in questo caso, un diritto "giusto".

La statalizzazione del diritto, figlia della volontà di sopprimere consuetudini che incidavano, soprattutto, in forma negativa sul godimento del diritto di proprietà, ma non solo di questo, ha dato origine a un'iperproduzione di norme statali che, dalla metà del secolo scorso, è diventata anche l'esito del moltiplicarsi dei centri decisionali di tipo legislativo e, in certi casi, di *soft law*, che spesso assurge a fonte quasi primaria; e il fenomeno ha colpito non solo i paesi di *Civil law*, ma anche quelli di *Common law*.

Se non c'è dubbio che molte consuetudini, e non solo quelle miranti a comprimere il diritto di proprietà, erano frutto non tanto del comportamento volontario del corpo sociale inteso nella sua interezza quanto del prepotere delle "parti forti" che sovrastavano il resto della società, è pur vero che molte altre consuetudini erano la manifestazione della sapienza e saggezza popolare nel regolare, in concreto, certi rapporti fra le parti in forma equilibrata (diritti e doveri in ragionevole e proporzionato confronto). La funzione suppletiva, dove esiste, che consente ancora a certe consuetudini di avere una qualche vigenza, costituisce il riconoscimento, anche da parte del legislatore pubblico di *Civil law*, che talora il diritto statale non può essere "giusto" come la consuetudine. Naturalmente, però, il fatto che il diritto a riconoscere che una consuetudine sia "giusta" se lo avochi il legislatore propone nuovamente i problemi già affrontati.

Una simile considerazione si può fare nei confronti di tanto nuovo "diritto", la cui adozione è spesso collegata a esigenze di natura economica, ma spesso anche causata dalla necessità di proteggere salute, ambiente, ecc.

Si deve riconoscere che, se in molti casi la "prepotenza" del legislatore potrebbe essere esercitata con maggiore moderazione, in queste fattispecie, specialmente se si tratta di riformare regole che non rispettano il principio base già più volte ripetuto, cui mi pare ci si debba sempre appellare, un atto del legislatore è certamente non solo accettabile ma addirittura auspicabile; inoltre, quasi sempre più che di diritto, si tratta di legislazione fortemente influenzata dalla tecnica e dalla necessità di incanalare in determinati binari la tecnologia.

In definitiva, sia il superamento di certe consuetudini, sia la loro conservazione, sia la creazione di nuove leggi, tutte azioni che meglio rispettino le reciprocità che si sono in precedenza evidenziate, accompagnate dall'applicazione effettiva del principio di proporzionalità, sembrano la realizzazione di un diritto “giusto” perché aderente alla regola del “non fare agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te”, divenuto ormai un precetto che supera i limiti del terreno storicamente attinente a una religione particolare, ma arrivato a formare parte di una “*forma mentis*” che tende all’universalità⁷.

D’altra parte, un grande autore americano, più volte ricordato in queste pagine, Ronald Dworkin, nella sua ultima opera, per altro fondamentale, dal curioso titolo *Justice for hedgehogs* (Giustizia per i ricci), titolo ispirato da una poesia di Archiloco, tirando le somme del suo lavoro di pensatore e giurista, e delle difficoltà incontrate per saldare fra loro diritto come legge e giustizia come valore, è costretto ad ammettere che il concetto di giustizia e altri concetti morali appaiono chiari a fronte di esempi paradigmatici quali l’ingiustizia della condanna di un innocente o la tassazione del povero laborioso a beneficio del ricco ozioso, ma non in modo generale; egli conclude, pertanto, rifugiandosi nella necessità di vivere una vita “buona”, mostrando di subire l’influenza, in certo modo, dell’idea di vivere bene, cercando di realizzare il “giusto mezzo”, che Aristotele propone nell’opera da lui dedicata al figlio Nicomaco oppure, come vogliono altri studiosi, che l’opera abbia assunto il titolo attuale quando il figlio l’ha pubblicata postuma. In effetti, Dworkin, nel rispondere a una critica rivolta all’Etica Nicomachea, afferma (pag. 507, nota 33, del citato volume) che “Aristotele intendeva rivolgersi solo a coloro che erano già educati all’amore per la virtù” – cosa che significa, secondo l’orientamento dell’autore americano, voler vivere bene – e che “trattare la teoria di Aristotele come una teoria interpretativa che

⁷ Le vicende del mondo d’oggi potrebbero far pensare che il diffondersi di guerre locali, alcune promosse addirittura nel nome di Dio, costituisca un ostacolo insormontabile per quanto sostenuto sulla diffusione del principio cristiano più volte ricordato. Giova ripetere, invece, che il progredire della sua affermazione è un successo già in parte realizzato e che si tratta di un processo che richiede ancora tempo per affermarsi ovunque e incondizionatamente. Ma il percorso appare, allo stato, già segnato, sebbene il mondo appaia ancora caratterizzato da violenze e sopraffazioni a volte addirittura sconvolgenti.

intreccia le concezioni di virtù particolari con una concezione complessiva della felicità fornisca una risposta più soddisfacente”.

In realtà, per Aristotele la giustizia è la virtù intera e perfetta, la più efficace tanto che “né la stella della sera, né quella del mattino sono così meravigliose”. Lo Stagirita afferma, infatti, che nella giustizia ogni virtù si raccoglie in una sola, sicché essa è virtù per eccellenza, perché chi la possiede è in grado di usarla anche verso gli altri e non soltanto verso se stesso. Sulla giustizia si fonda, e qui si perviene a quanto interessa più in particolare, il diritto che Aristotele distingue in legittimo, che è quello stabilito dalla legge dei vari stati, e in naturale, preferibile poiché è dotato della “stessa forza ovunque”. Infine, Aristotele identifica il giusto e l’equo poiché l’equo è superiore non al giusto in sé, ma al giusto formulato dalla legge, che nella sua universalità è soggetta all’errore.

Ma anche il genio di Aristotele si ferma, come faranno tanti nella storia, di fronte al problema di individuare quale sia l’equità, ovvero il “diritto giusto”, anzi, in un certo senso, sotto questo profilo, segna un arretramento rispetto a Platone che, comprendendo l’impossibilità di individuare un diritto giusto umano, si rifugia nella “idea di giusto” lontana dalla realtà per mancanza di agganci materiali ed umani.

Citando letteralmente la traduzione italiana del lavoro di Dworkin, nelle sue righe finali e in quelle iniziali, si comprende, invece, che il giurista americano compie passi in avanti verso la soluzione del problema proprio grazie a certi valori derivati dal pensiero cristiano (nel quale sono presenti, com’è noto, parte di quello greco); naturalmente non li cita, ma non riesce a sottrarsi dalla loro forte influenza, e finisce per portare elementi di sostegno alla tesi sostenuta in queste pagine: “La giustizia che abbiamo immaginato ha inizio con quella che sembra una proposizione inattaccabile: che il governo deve trattare coloro che sono sotto il suo dominio con uguale considerazione e rispetto. Questa giustizia non costituisce un pericolo per la nostra libertà, ma la espande. Non sacrifica la libertà all’eguaglianza, né il contrario. Non svantaggia chi si dà da fare per gli impostori. Non favorisce né il governo minimo né quello esteso, ma solo il governo giusto. Deriva dalla dignità e mira alla dignità. Rende più facile e più probabile per ciascuno di noi vivere una buona vita. Si ricordi anche che i rischi sono più che esiziali: senza dignità le nostre vite sono solo un battere di ciglia. Ma se riusciamo a vivere bene una buona vita creiamo qualcosa di più. Scriviamo un sottotesto alla

nostra mortalità. Facciamo delle nostre vite dei piccoli diamanti nelle sabbie del cosmo”.

Riallacciando le predette considerazioni alle premesse poste da Dworkin all’inizio del suo lavoro, si potrà rilevare l’assonanza fra il suo pensiero e quanto esposto in queste pagine. Afferma Dworkin di cercare “di mostrare l’unità almeno dei valori etici e morali: descriverò una teoria di che cosa vuol dire vivere bene e di che cosa dobbiamo e non dobbiamo fare alle altre persone se vogliamo vivere bene”. Queste parole sono l’espressione “laica” del principio di origine cristiana, che ormai intride di sé anche chi sembra lontano dalla parola evangelica, riassumibile nella locuzione “non fare agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te”⁸.

⁸ Ciò che preoccupa, per altro, è la caduta, nei territori dove si sono affermati, proprio dei valori che si sono voluti diffondere nel mondo; sotto quest’aspetto le dichiarazioni di Zhuo Xiping suonano quasi come fossero riferire a un’Europa e a un’America del nord d’altri tempi.

Il problema trae origine dalla perdita capacità dell’uomo “occidentale” di mantenere saldi alcuni principi sui quali ha fondato il successo della sua civiltà; ma alcuni segnali sembrano mostrare che il recupero di essi sia possibile, anzi in certa misura forse in corso, anche come conseguenza di crisi economiche che evidenziano la fragilità dei sistemi che non mantengono saldi i vincoli con le premesse ideologiche che hanno permesso il loro successo.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Aristotele, *Etica Nicomachea*, traduzione italiana, testo a fronte, a cura di Mazzarelli, Milano, 2000.

Aikman Daniel, *Jesus in Beijing. Christianity in Trasforming China and Changing the Global Balance of Power*, Oxford/Grand Rapids, MI, 2003.

Byock Jesse, *La stirpe di Odino (La civiltà vichinga in Islanda)*, 2001, traduzione italiana, Milano, 2012.

Bobbio Norberto, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano, 1965.

Cessi Romolo, *Studi sulle maone medievali*, Roma, 1950.

De Roover Raymond, *Money, Banking and Credit in medieval Bruges*, Cambridge, (Massachussets), 1948.

De Roover Raymond, *L'evolution de la lettre de change (XIV – XVIII siècles)*, Paris, 1952.

Dworkin Ronald, *I diritti presi sul serio*, 1977, traduzione italiana, Bologna, 1982.

Dworkin Ronald, *Questioni di principio*, 1985, traduzione italiana, Milano, 1990.

Dworkin Ronald, *Giustizia per i ricci*, 2011, traduzione italiana, Milano, 2013.

Ferguson Niall, *Occidente – Ascesa e crisi di una civiltà*, 2011, traduzione italiana, Milano, 2013.

Ginsborg Paul, *La democrazia che non c'è*, Torino, 2006.

Grossi Paolo, *Prima lezione di diritto*, XV edizione, Roma – Bari, 2010.

Melis Federigo, *I primi secoli delle assicurazioni*, (secoli XIII – XVI), Roma, 1965.

Norelli Enrico, *La nascita del cristianesimo*, Bologna, 2014.

Origo Iris, *Il mercante di Prato (la vita di Francesco Datini: alle origini del capitalismo italiano)*, traduzione italiana. Milano, 2005

Pagel Elaine, *Il Vangelo segreto di Tommaso*, 2002, traduzione italiana, Milano, 2005.

Platone, *La repubblica*, traduzione italiana a cura di Sartori, Roma – Bari, 2007.

Raz Joseph, *The Authority of Law*, Clarendon, Oxford, 1989.

Renouard Yves, *Gli uomini d'affari italiani nel medioevo*, traduzione italiana, Milano, 1973

Santiago Nino Carlos, *The Constitution of deliberative Democracy*, New Haven (Conn.), Yale University Press, London, 1996.

Trocmé Étienne, *Il cristianesimo dalle origini al Concilio di Nicea*, in *Storia delle religioni*, diretta da Henry – Charles Puech, 1970/76, traduzione italiana, Roma – Bari, 1988.

Zhuo Xiping, *The Significance of Christianity for the Modernization of Chinese Society*, in H. Yang e Daniel N. H. Young (a cura di), *Sino – Christian Studies in China*, Newcastle, 2006.

Wifstrand, Albert, *L'Église ancienne et la culture greque*, Paris, 1962.

Winkelmann Friedhelm, *Il cristianesimo delle origini*, 2002, traduzione italiana, Bologna, 2004.

CAPITOLO II. SVILUPPO DEL SISTEMA CAPITALISTICO – LIBERALE A PARTIRE DALLA SECONDA GUERRA MONDIALE

Sommario: 1. Le caratteristiche sociali ed economiche del mondo sviluppato, specie dell'Europa, dopo la II guerra mondiale. – 2. Il difficile equilibrio fra finanza pubblica e attività parlamentari. – 3. La scomparsa dell'URSS e il conseguente abbandono della politica di aiuti ai Paesi non allineati. 4. La progressiva finanziarizzazione dei Paesi sviluppati, l'enormità della spesa pubblica e le contromosse del legislatore costituzionale. – 5. La finitezza delle risorse del pianeta.

1. La seconda guerra mondiale è terminata con la sconfitta dei regimi dittatoriali nazifascisti e nipponici e con la vittoria degli USA da un lato, in appoggio soprattutto alla Gran Bretagna, rimasta allora ultimo baluardo democratico in Europa, e dell'Unione sovietica dall'altro.

L'Europa fu, unitamente a vaste aree orientali, il teatro della guerra; si trattava, però, di territori differenti fra loro, dato che l'Europa era, anche se in declino rispetto agli USA, il “centro” economico e militare del mondo, esercitando anche il dominio su enormi colonie, mentre i territori orientali, salvo non rilevanti eccezioni, erano essi stessi colonie europee, o protettorati, in ogni caso non dotati delle imponenti strutture produttive che caratterizzavano il vecchio continente.

La guerra, dunque, combattuta con armi sempre più potenti, e conclusasi, per il Giappone, con lo scoppio sul suo territorio di due ordigni nucleari, produsse rovine immense, che furono gravi per tutti i paesi belligeranti, ma catastrofiche per la Germania, ridotta quasi completamente ad un cumulo di macerie.

La guerra, poi, totalizzante come mai in precedenza, aveva coinvolto tutta la popolazione europea anche attraverso i bombardamenti aerei, che non miravano solo a colpire le industrie belliche, ma strade, ponti e città intere, al punto che la piccola città inglese di Coventry, bombardata “a tappeto” dalla *Luftwaffe* nella notte fra il 14 e il 15 novembre del 1940, subì un numero tale di morti e di distruzioni da dare origine al vocabolo inglese *To Coventrate* (in italiano coventrizzare) per descrivere sinteticamente e emblematicamente la distruzione indiscriminata di una intera località, ospedali, chiese e case d'abitazione comprese, e l'uccisione di civili e militari, questi ultimi eventualmente presenti.

L'impegno totale dei belligeranti europei, ed anche, più tardi, di quelli Statunitensi, comportò un fortissimo impiego delle donne nelle fabbriche. Questo coinvolgimento nel settore secondario, già avviato negli USA e in qualche stato europeo anche prima della guerra, causò un'evoluzione sociale rilevante. Le donne, anche quelle dei paesi meno avanzati, com'era l'Italia, divennero parte attiva anche nella ricostruzione e ottennero ciò che qualche decennio addietro le suffragette di lingua inglese avevano reclamato, e cioè la piena parità dei diritti delle donne nei confronti di quelli degli uomini e, dove già non l'avevano visto riconosciuto in precedenza, il diritto al voto.

Ma la ricostruzione dell'Europa apparve subito molto difficile, anche se lo spirito dei popoli era animato dalla volontà di risorgere da una condizione terribile. Il "Piano Marshall" (*European recovery program*), lanciato dagli USA e per ciò stesso rifiutato dagli stati ormai posti sotto l'influenza sovietica, diede un generoso aiuto a questo scopo, raggiungendo anche il risultato di consentire agli USA di mantenere un elevato livello di produzione che aveva prima beneficiato del rilancio avviato da Roosevelt, poi del grande sforzo produttivo messo in atto a sostegno della Gran Bretagna, impegnata nella guerra, poi dall'intervento degli stessi nordamericani nel conflitto.

Mentre da un lato si ricostruiva un continente, gli stati che ne costituivano la parte occidentale perdevano con rapidità le colonie: Italia e Germania, ovviamente, come potenze sconfitte, la Francia e il Regno Unito, oltre a Belgio e Olanda, per rispondere alle richieste dei popoli sottomessi, che avevano, in larga misura sostenuto le potenze europee nella grande guerra.

Così l'impero inglese perse l'India, dalla quale si separò un enorme territorio occupato, anche con migrazioni di massa, dai mussulmani: il Pakistan, che poi, a sua volta, avrebbe perso la sua parte orientale, diventata Bangladesh. Altri immensi territori della Corona inglese restarono legati al Regno Unito nel blando sistema collegamento chiamato Commonwealth, che resiste grazie a tenui legami formali e solidi interessi comuni. Anche la Francia, pur faticosamente, perse quasi totalmente i suoi territori d'oltre mare, e similmente Belgio e Olanda.

L'Europa occidentale, così, si ripiegò su se stessa riuscendo a ottenere risultati stupefacenti sia sul piano della ricostruzione, sia su quello politico.

Già agli inizi degli anni '50 la stessa Italia, che allo scoppio della guerra contava quasi il 50% circa della popolazione impiegata in agricoltura, conobbe una prima migrazione interna, legata alla disastrosa alluvione del Polesine

avvenuta nel 1951; 100.000 persone lasciarono, in due anni, per sempre, l'agricoltura per trovare occupazione nel c.d. triangolo industrializzato del Paese (Lombardia, Piemonte, Liguria) o nell'Europa del nord (Belgio per le miniere e, soprattutto, Germania); l'esodo, dovuto vuoi alla meccanizzazione del settore primario vuoi alla forte domanda di manodopera per il notevole sviluppo del settore secondario, ha portato progressivamente gli italiani occupati in agricoltura, nel 2014, al 3/4% del totale, e al corrispondente aumento della popolazione nelle città, grandi e piccole, del nord nel quale prima l'Emilia Romagna, poi il Triveneto, conobbero un fortissimo sviluppo industriale, anche senza il formarsi di abnormi conurbazioni, essendo le industrie disseminate nel territorio..

Lo sconvolgimento sociale causato da questa migrazione non è stato "governato", ma è avvenuto in forma spontanea, dando origine a "viaggi della speranza" che si concludevano in case fatiscenti o peggio e, più tardi, in periferie squallide e quasi abbandonate dal pubblico potere, spesso nate grazie a corruzione ed abusi, e comunque tali da non dare una accoglienza capace di accompagnare, specie i giovani, nel salto di qualità che la loro vita subiva a seguito del passaggio da un paesino o da un casolare ai bordi di una metropoli.

Si è dunque, creata una numerosissima classe operaia impiegata nel secondario, e si sono moltiplicate le scuole. Quanto al primo argomento, lo sviluppo dell'automazione ha provocato, unitamente alla progressiva liberalizzazione dei mercati, una diminuzione sensibile della mano d'opera italiana impiegata nell'industria e una corrispondente richiesta di prestazione di servizi nel terziario.

La scuola, un tempo di fatto riservata ai figli dei benestanti, si aprì a tutti; si dovettero così arruolare centinaia di migliaia di docenti per le scuole medie, e decine di migliaia per le Università. Tutto il sistema educativo perse, così, i suoi storici caratteri elitari, diventando scuola ed università di massa, con vantaggi evidenti per l'elevazione dei giovani della classe meno abbiente, e abbassando, di fatto, il carattere selettivo che le connotava in precedenza.

Sul piano politico, l'Europa occidentale approdò a regimi democratici, con qualche ritardo in Spagna e Portogallo, che non avevano partecipato alla guerra, e in Grecia, tormentata prima da una guerra civile postbellica, poi da un colpo di stato prima di raggiungere gli altri paesi nella democrazia.

La guerra, però, aveva convinto molti a promuovere l'unità dell'Europa, da secoli dilaniata da conflitti intestini; questo era il parere di *Churchill*, espresso pubblicamente nel 1946, questo fu l'auspicio contenuto nella dichiarazione rilasciata nel 1950 dal ministro degli esteri francese *Schuman* su ispirazione di *Monnet* che, con De Gasperi e *Adenauer* fu fra i padri fondatori della Comunità europea, composta originariamente da Francia, Italia, Germania occidentale, Olanda, Belgio e Lussemburgo.

L'europeismo trovò la sua prima realizzazione nella Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e poi, fallito il tentativo di istituire la Comunità europea di difesa (che prevedeva anche la formulazione di una Costituzione federale europea) per la mancata ratifica francese, nel 1957, nella Comunità Economica Europea (CEE). Si ripiegò, dunque, sul tentativo di unificazione economica che, nelle idee dei fondatori, doveva essere la premessa dell'unione politica dei sei stati.

Questa finalità sembra, da qualche tempo, essere dimenticata da molti dei mediocri politici che hanno governato gli stati fondatori, i quali hanno preferito l'allargamento (ora si sono raggiunti i 29 stati membri) all'approfondimento dell'integrazione, anche se si sono, progressivamente, attribuite alla Comunità – ora Unione europea – competenze nuove fino ad arrivare all'adozione di una moneta comune, l'euro, alla quale partecipano, per altro, solo 19 stati.

L'Unione europea, pur con i difetti tipici di un'unione basata non su una costituzione ma su trattati che fanno conservare la sovranità e il diritto di lasciare l'Unione stessa agli stati membri, ha costituito una realizzazione che ha permesso all'Europa comunitaria di ampliare enormemente la ricchezza prodotta e di diventare una realtà di grande rilevanza economica nel quadrante internazionale. Diversamente può dirsi della sua rilevanza in politica estera, ove essa non sembra avere un'autonoma capacità decisionale – anche per la macchinosità delle procedure previste in questo campo per arrivare ad una decisione – andando quasi sempre a rimorchio della politica estera degli USA, con i quali la maggior parte degli stati dell'Unione sono alleati militarmente nell'OTAN (o NATO).

La libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali – quest'ultima realizzata solo nella parte finale del XX secolo – assicurata dalla Comunità europea. è stata un enorme propulsore per lo sviluppo ed ha consentito, ad esempio, all'Italia, di diventare il secondo stato manifatturiero europeo.

Il benessere diffusosi in Europa e negli USA ha progressivamente fatto abbandonare ai cittadini di quei paesi i lavori, diminuiti grazie all'automazione, meno qualificati, progressivamente affidati a immigrati africani o mediorientali in Europa, a latinoamericani e, in qualche misura anche ai cittadini di origine africana, negli USA.

Malgrado l'esistenza della Comunità, essendosi mantenuta la sovranità degli stati membri, non tutti sono stati governati allo stesso modo; mentre la Germania, unificatasi nel 1990, l'Austria, l'Olanda e la Finlandia, per citare i più virtuosi, hanno mantenuto sotto controllo la spesa pubblica, altri come l'Italia e la stessa Francia, si sono comportati diversamente trovandosi ad affrontare, allo scoppio di una crisi generatasi negli USA, delle rilevanti difficoltà.

2. Il parlamento è istituzione molto antica, che risale addirittura, per quanto se ne sappia, anche se con caratteri lontani da quelli odierni, agli Achei, come racconta Omero il quale inizia l'Iliade proprio narrando di un "parlamento" radunato a richiesta di Achille.

Si trattava, in quel caso, di un'assemblea composta dai re che avevano mosso guerra a Troia, e corrisponde, probabilmente, alla consuetudine dei popoli achei di riunire i maggiorenti, ovvero gli anziani, per deliberare sugli argomenti di maggiore importanza, comportamento che si è riscontrato, per lungo tempo, a Sparta; ad Atene, invece, in epoca classica, l'Agorà, la piazza, riuniva i cittadini per giudicare dei reati più gravi.

Il termine parlamento iniziò, però, a essere utilizzato nel periodo alto medievale, dove furono usati anche, come sostanziali sinonimi, i vocaboli *arengo*, *concio*, *colloquium* e *commune*, da cui derivò il moderno comune, con significato che richiama la gestione "in comune" della *res publica*. È ipotizzabile che di queste assemblee, probabilmente di origine franca, facessero parte liberi proprietari, appartenenti alla bassa feudalità divisi in *militēs* e *pedites*. In epoca comunale, in Italia, il fatto che all'assemblea partecipassero i nobili per decidere sugli argomenti più importanti, come la guerra, fece sì che essa perdesse ben presto d'importanza per il prevalere delle classi borghesi, le quali preferirono non convocarla perché composta anche da soggetti ostili al riconoscere l'autorità a membri della loro classe, sicché si utilizzarono "consigli" di minore dimensione numerica e a composizione selezionata – normalmente i maggiorenti fra i borghesi – che

andarono progressivamente spodestando il parlamento. Nel XIV secolo si ebbe, in Italia, una ripresa delle convocazioni del parlamento, ma ciò volle solo significare l'inizio della fine delle autonomie comunali e il passaggio alla signoria che, una volta insediatasi, evitò nuove convocazioni. Nel nostro paese si riprese a parlare di parlamento solo dopo la Rivoluzione francese del 1789, e l'istituzione assunse caratteri più vicini a quelli odierni.

Fuori d'Italia il parlamento ebbe evoluzioni differenti: in Spagna si ebbero le prime *cortes*, assemblee generali dei nobili e del clero, nelle quali nel XIII secolo ebbero spazio anche i rappresentanti delle città; in Francia il parlamento di Parigi fu, in realtà, solo un'alta corte giudiziaria e solo nel XIV secolo si convocarono gli Stati generali, assemblea nella quale erano rappresentati nobiltà, clero e borghesi, che sempre discusse se in essa si dovesse votare per teste o per stati (ogni classe era considerata uno stato), ed il problema fu risolto drasticamente quando, nel 1789, a seguito dell'ennesima disputa sul sistema di votazione, il terzo stato (i rappresentanti della borghesia) si allontanò dalla sede comune per riunirsi nella "sala della pallacorda" ove si proclamò rappresentante eletto di tutto il paese, dando il via, probabilmente inconsciamente, alla rivoluzione francese.

Del tutto peculiare è, poi, la vicenda del parlamento inglese, esempio più antico sopravvissuto, pur con profonde modificazioni, di parlamento inteso nel senso che caratterizza le assemblee dei rappresentanti negli Stati attuali. Nel 1215 i nobili inglesi strapparono al re Plantageneto di origine normanna Giovanni, detto Senza terra, una prima formulazione di quella che progressivamente divenne la *Magna Charta libertatum*, scritta in latino e più volte incrementata, dalla quale è nato il *Parliament* – il quale prese il posto del precedente Gran consiglio del regno, di origine feudale. La novità di questo Parlamento, originariamente anch'esso espressione del potere dei feudatari del re, fu che esso sorse, appunto in applicazione della *Magna Charta*, come contropotere del re.

Quando Enrico II d'Inghilterra morì il 6 luglio 1189, gli succedette il figlio terzogenito Riccardo, detto Cuor di Leone e alla morte di questi salì al trono il fratello minore Giovanni Senza terra (*John Lackland*), chiamato così perché, alla morte del padre, non aveva ereditato alcun territorio. Giovanni, per difendere e poi riconquistare i possedimenti dei Plantageneti in Francia, dovette ingaggiare una guerra con il regno di Francia, finanziata tramite una forte tassazione dei baroni, che ne denunciarono pubblicamente l'arbitrarietà,

segnalando in particolare gravi abusi nei loro confronti e della loro libertà. Fu a causa dell'esito sfortunato della spedizione nei territori francesi che il Plantageneto voleva riconquistare al suo casato la successiva rivolta dei baroni. Costoro, il 5 maggio 1215, rifiutarono la fedeltà al re. Giovanni Senza terra, durante l'incontro con i ribelli avvenuto il 15 giugno nella brughiera di *Runnymede*, si vide costretto, in cambio della rinnovata obbedienza, a una serie di concessioni che costituiscono il contenuto iniziale e principale della *Magna Charta*.

Questo documento è stato interpretato, *a posteriori*, come il primo testo fondamentale per il riconoscimento universale dei diritti dei cittadini, sebbene esso vada iscritto nel quadro di una condizione feudale in cui, durante il XII e XIII secolo, la concessione di privilegi (*libertates*) da parte di sovrani a comunità o sudditi, non era né eccezionale né destinata a durare a lungo, al contrario di quanto accadde nel regno inglese. Tra le sue norme mette conto di ricordare:

- il divieto per il sovrano di imporre nuove tasse ai suoi vassalli diretti senza il previo consenso del “*commune consilium regni*” (formato da arcivescovi, abati, conti e i maggiori tra i baroni, da convocarsi con un preavviso di almeno quaranta giorni e deliberante a maggioranza dei presenti) (articoli 12 e 14);

- la garanzia, valida per tutti gli uomini di condizione libera, di non poter essere imprigionati senza prima essere stati sottoposti ad un regolare processo, da parte di una corte di *pari*;

- se la norma da applicare era incerta o il tribunale non competente, si sarebbe dovuta applicare la “legge del regno” (articolo 39, in cui si ribadisce il principio del “*habeas corpus ad subiciendum*”, che ancora campeggia fra le regole processuali anglosassoni);

- la proporzionalità della pena rispetto al reato (articolo 20); l'istituzione di una commissione di venticinque baroni, che, nel caso in cui il re avesse infranto i suoi solenni impegni, doveva fargli guerra, chiedendo la partecipazione di tutti i sudditi (articolo 61, in cui si manifesta, *in nuce*, il principio della legittima resistenza all'oppressione di un governo ingiusto);

- l'integrità e libertà della Chiesa inglese.

La *Magna Charta* regolamentava inoltre l'importante legge consuetudinaria detta “della foresta”, abolendo i demani regi creati sotto il regno di Giovanni e le relative multe comminate ai trasgressori.

In materia economica, la *Charta* faceva salve le *antiquae libertates* della città di Londra, dei borghi, delle ville e dei porti (articolo 13) e concedeva a tutti i mercanti, esclusi quelli provenienti da paesi in guerra con il re, il diritto gratuito d'ingresso e di uscita dal paese (articolo 41); infine per agevolare il commercio, imponeva che in tutto il regno fossero adottate identiche misure per vino, birra e grano e, inoltre, che le stoffe fossero confezionate in misure standardizzate (articolo 35). Non si può non notare la modernità di alcune disposizioni della *Charta* che restava, tuttavia, per tutto il XIII secolo, un'assemblea di feudatari. Fu solo nel secolo successivo che, a causa della debolezza dei re (soprattutto, di Riccardo II, che fu addirittura deposto dal parlamento), che questa istituzione prese a evolvere acquisendo progressivamente sempre più poteri e, soprattutto, dividendosi in Camera dei Comuni e Camera dei *Lords*, questa rappresentante i nobili del regno, l'altra la borghesia, con membri eletti dai cittadini più abbienti che si impose come assemblea più importante acquisendo prima il controllo sulla tassazione, poi il potere di iniziativa in campo legislativo. Il *Good Parliament* del 1371 arrivò ad avviare per la prima volta il c.d. *impeachment*, procedura che da allora consentì che personaggi d'alto rango fossero chiamati a rendere conto pubblicamente delle loro azioni, fossero anche una potente amante del re o un grande ministro.

Benché la *Magna Charta* nel corso dei secoli sia stata ripetutamente modificata da leggi ordinarie emanate dal parlamento, essa conserva tuttora lo *status* di Carta fondamentale della monarchia britannica.

Il parlamento moderno, dunque, nacque per evitare che il re abusasse dei suoi poteri, soprattutto di spesa; i "tassati" più potenti, e progressivamente, con l'allargamento della Camera dei Comuni e l'attribuzione del diritto al voto a tutti i possidenti di un certo livello, questa specifica caratteristica fu mantenuta: il parlamento di tipo moderno aveva, e non solo in Inghilterra, poiché in ogni paese, quando veniva istituito, era eletto da votanti dotati di beni di proprietà, la funzione di controllare la spesa pubblica.

La necessità di creare contropoteri è, dunque, coeva alla creazione di parlamenti intesi nel senso moderno: quello inglese, infatti, fu istituito come contropotere nei confronti del re, così come, all'origine quello nato nella sala della pallacorda nel 1789 in Francia. Tuttavia, poiché i parlamenti istituiti prima dell'avvento del suffragio universale erano composti da rappresentanti dei possidenti, mancava un "contropotere" posto a tutela della parte più debole della popolazione, che costituiva la stragrande maggioranza dei cittadini.

Il 17 settembre 1787 l'iniziale Confederazione americana divenne Stato federale democratico, con due assemblee:

- il Senato, ove sedevano, come siedono, i rappresentanti degli Stati ormai divenuti, inizialmente solo formalmente ma, progressivamente, anche nella sostanza, forme di decentramento importantissimo, ma pur sempre decentramento rispetto al potere federale, e
- la Camera dei rappresentanti, che sono espressione del popolo degli Stati Uniti.

Entrambe le camere sono dotate di potere legislativo, nelle materie indicate dalla Costituzione, anche se progressivamente i campi in cui esse si sono applicate sono andati ampliandosi sia per l'affermarsi concreto del sistema federale, sia per la necessità di ampliare i loro poteri, che inizialmente non prevedevano, ad esempio, neppure la possibilità di costruire strade o autorizzare ferrovie interstatali.

Ciò fu possibile con l'applicazione della dottrina dei poteri impliciti, cosa che ha consentito di superare, spesso faticosamente, le gelosie degli stati membri, i quali talvolta provarono, sino a verso la metà del secolo XIX, a ostacolare l'attività legislativa della Federazione, come accadde nel Kentucky appena ammesso (fine del secolo XVIII) e nella Carolina del sud attorno agli anni '30 del XIX secolo con la rivendicazione, in qualche modo respinta, del potere dei parlamenti statali di annullare leggi federali sgradite (si trattava, nell'ultimo caso, di norme daziarie).

La Federazione statunitense è stata, poi, il primo stato che si è dotato di una Corte suprema, posta a vigilare la rispondenza delle leggi federali e statali con la Costituzione, il che ha garantito un non formale rispetto della legge fondamentale e costituito un grande esempio per soluzioni adottate molti decenni dopo anche in Europa. La creazione di questa Corte è stata essenziale per garantire, unitamente all'elezione diretta popolare del Presidente degli USA, che spesso non trova l'appoggio della maggioranza in Parlamento, l'esistenza di un equilibrio dei poteri. Meglio si potrebbe dire che lo scrupoloso frazionamento dei poteri e l'esistenza della Corte abbiano, in certo modo, garantito anche qualche forma di tutela nei confronti della parte più debole della popolazione degli USA, anche se, ad esempio, a lungo essa è mancata a quelli di origine africana.

Ma il problema dei contropoteri che pure, formalmente, negli USA sembrano ampiamente (con i limiti appena evidenziati) garantiti, appare

ben lungi, anche in quella federazione, dall'essere assicurato nella sostanza. Infatti, i poteri del parlamento e del Presidente, pur limitati dalla Costituzione e controllati dalla Corte suprema, sembrano sovrastati dalla forza immensa dei potentati finanziari che, tra l'altro, finanziano anche le campagne elettorali di deputati, senatori, vicepresidente e presidente degli USA, chi appoggiando i repubblicani, chi i democratici.

Questa sostanziale "intromissione" nella politica produce gravi effetti, facendo soprattutto leva su molto reclamizzate esigenze di libertà dei cittadini: un esempio è dato dal sistema sanitario, poco efficace e lontanissimo da quello che esiste in Italia e in altri Paesi europei. I tentativi che più di un presidente democratico ha fatto per assicurare un minimo di protezione ai soggetti più deboli è stato ripetutamente respinto non solo da Camera dei deputati e Senato a maggioranza repubblicana – ma anche alcuni democratici sono sulla stessa linea – ma addirittura punito con il voto anche di quelli che avrebbero potuto beneficiare dell'innovazione.

Pertanto, anche l'allargamento della platea degli elettori a tutti i cittadini, maschi e femmine e senza limiti di censo, in questo caso non ha prodotto l'accettazione di un aumento della spesa pubblica.

Diversamente accade, negli USA, per le spese militari, ad esempio: in questo caso il parlamento è diventato, al contrario di quanto accadeva in Inghilterra all'epoca di Giovanni senza terra, non un centro di controllo della spesa, ma un propulsore della stessa. Formalmente esso può limitare i costi dell'esercito, nella sostanza, anche per le pressioni dei produttori di strumenti bellici, finisce per essere un appoggio all'aumento dei costi per questo comparto dell'Amministrazione.

E gli esempi potrebbero essere moltissimi come molti sono episodi analoghi nel nostro paese, anche se la storia dell'origine del nostro immane debito pubblico è diversa.

Infatti, poiché per decenni un partito era "condannato" a essere al potere (la Democrazia cristiana), esso era costretto, o credeva di esserlo, a non dire di no alle pretese di ogni categoria e classe di cittadini. Da una legislazione largamente permissiva, fondata sulle erogazioni a favore di questo o quel gruppo sociale, insomma su una spesa pubblica sostanzialmente fuori controllo, anche se la Costituzione prevede che ogni legge di spesa debba essere accompagnata dalla corrispondente copertura, obbligo questo aggirato in mille modi.

Sintetizzando l'argomento, il parlamento, nato come centro di controllo della spesa dell'esecutivo (all'origine il re), è diventato un centro di spesa senza che siano previsti degli efficaci contrappesi di carattere costituzionale.

Di recente, proprio al proposito, la Costituzione è stata modificata, ma di questo si dirà più avanti; ma essa non aveva, probabilmente, bisogno di modifiche sul punto, poiché i meccanismi in essa previsti consentivano di non effettuare spese prive di copertura finanziaria, cosa, invece, avvenuta molto, troppo spesso, anche per soddisfare le richieste delle regioni, costruite male e con poca serietà contabile e amministrativa, e in particolare di quelle a statuto speciale.

3. Dalla fine della II guerra mondiale l'Europa, grazie anche all'esistenza dei trattati comunitari, ha conosciuto un lungo periodo di pace. La parte occidentale di essa era schierata con gli USA, la parte orientale con l'URSS, in quella che fu chiamata la "guerra fredda", durata dalla fine della grande guerra al 1990, cioè fino all'implosione del sistema sovietico. Ma non si è trattato di guerra guerreggiata, se non in lontani paesi e, sostanzialmente, a mezzo di terzi.

A ben vedere, tuttavia, quanto accaduto dopo il crollo del muro di Berlino è tutt'altro che confortante:

- invasione del Kuwait e conseguente reazione dell'ONU (leggasi USA, con l'aiuto di molti), conclusa con la sconfitta di Saddam Hussein che, tuttavia, fu mantenuto al potere pur in condizioni di "sovranità limitata" (*no fly zone, oil for food, ecc.*);
- guerra promossa dagli USA in Afganistan per combattere chi era stato, in precedenza, sostenuto dagli USA stessi (talebani), che non pare essere destinata a finire;
- attacco alle torri gemelle del 2003, interpretato dagli USA come una manovra sostenuta da Saddam Hussein, conseguente guerra in Iraq, eliminazione anche fisica di Saddam Hussein e polverizzazione di quell'entità artificiale che il dopo guerra successivo alla caduta dell'impero ottomano aveva creato con penna e righello, ignorando l'avversione reciproca che caratterizza sciiti, sunniti e curdi, che popolano in zone diverse l'Iraq stesso. Caduto Saddam, la guerra intestina sembra non voler cessare mai, anzi ha consentito il sorgere del c.d. Califfato islamico che occupa parte dell'Iraq e della Siria, e che ha potuto fruire anche di armi USA, fornite da questi ultimi

a chi essi ritenevano volessero cacciare *Assad* figlio, attuale rais della Siria, per instaurare in quel Paese la democrazia;

- la ricordata “primavera araba”, conclusa nel principale paese, l’Egitto, con il ritorno al potere dei militari, nella circostanza specifica apparentemente il “male minore”;

- la rivolta anti Gheddafi finita con la sua uccisione, il frazionamento difficilmente ricomponibile fra Cirenaica e Tripolitania (che erano due provincie separate dell’Impero ottomano fino alla conquista dell’Italia) e la presenza in alcune sue parti di truppe dello stesso Califfato;

- la grande fuga di popoli affamati dalle guerre ricordate e dal clima africano sempre più povero di acqua in moltissime zone, con destinazione Europa e, dalla parte opposta, Sudafrica.

La risposta europea manca totalmente, e i tentativi fatti non dall’Europa ma dal Cancelliere tedesco e, talvolta, dal presidente della repubblica francese per ora non danno risultati in un’altra zona critica, l’Ucraina. Altrove, il gigante economico della moneta unica (quasi per tutti i suoi membri) non esiste proprio in politica estera, e le vicende di *Mare nostrum* e *Frontex* dimostrano l’impotenza delle soluzioni adottate, sempre perché si vuole scegliere il “male minore”, che finisce per essere solo un colossale pasticcio, quasi un incentivo ai migranti a rischiare la vita nella traversata del Mediterraneo per essere “accolti” (termine palesemente eufemistico) in Italia per fuggirsene presto altrove.

Facendo un passo indietro nel tempo, si deve ricordare che fra le due parti in “guerra fredda” stavano i “paesi non allineati”, che cercavano di profittare della rivalità dei due colossi per trarre qualche beneficio.

Si trattava, spesso, di stati governati da militari, e comunque, nella quasi totalità, da dittatori che, pertanto, non disdegnavano di orientarsi, senza sbilanciarsi troppo, in direzione di chi li aiutava a restare al potere. E quale sistema migliore esiste, per riuscire a mantenere il dominio su di un popolo, di quello di sfamarlo, specie se lo stato è povero e situato in territori poco adatti o, comunque, non utilizzati correttamente per svolgervi un’attività agricola capace di alimentare tutti i cittadini?

L’originaria politica agricola dell’allora Comunità europea è stata dall’inizio (1962) fino a pochi anni dopo la caduta del muro di Berlino, ampiamente protezionistica, con prezzi politici minimi garantiti e dazi doganali mobili, detti prelievi all’importazione, altrettanto protettivi dall’arrivo di prodotti

agricoli a buon mercato dal resto del mondo; questa scelta fu adottata nel 1962 nel rispetto e in esecuzione dell'art. 39 del Trattato, e mantenuta invariata, nella sostanza, fino al 1992 e poi, pur con qualche variante, ancora per qualche anno successivo; essa ha portato l'Europa comunitaria a passare dalla insufficienza alimentare a essere la seconda potenza alimentare del mondo, grande esportatrice di prodotti agricoli tal quali o trasformati.

L'esportazione dei prodotti compresi nell'allegato allora II, oggi I, del Trattato (oggi TFUE) fu sostenuta, in quel periodo, da ingenti restituzioni all'esportazione, per mettere gli operatori europei nella condizione di essere competitivi con quelli operanti sul mercato mondiale, nel quale generalmente si praticavano prezzi più bassi.

Le restituzioni erano fissate anche con differenze di valore in funzione della destinazione, e la regola si fondava teoricamente sui differenti costi di trasporto. In realtà, invece, lo strumento delle restituzioni divenne, progressivamente, politico, nel senso che esse erano differenziate per favorire l'esportazione verso paesi non allineati che si volevano trattenere nella zona d'influenza occidentale. Similmente si comportavano gli USA, pur con strumenti finanziari diversi; essi, poi, accusavano la CEE di *dumping*, ma in realtà l'orientamento era comune, e comune la politica estera che così si realizzava.

Con la caduta del muro di Berlino e la fine dell'URSS tutto mutò; si raggiunse presto l'accordo USA – CE per modificare la politica agricola d'esportazione ed il regolamento comunitario di riforma della PAC, adottato nel 1992 su ispirazione del commissario *McSharry*, venne subito modificato per eliminare i prelievi mobili, sostituiti da dazi fissi, mentre si era già provveduto a ridurre drasticamente i prezzi minimi garantiti agli agricoltori, sostituendoli con sostegni diretti alla produzione.

La soluzione europea fu accettata nell'Accordo agricolo contenuto nel trattato di Marrakech sulla globalizzazione del 1994, ma fu inclusa nella così detta scatola blu, il che voleva dire che al rinnovo dell'accordo, che doveva avvenire dopo il primo sessennio di applicazione, ogni sostegno diretto alla produzione doveva venire eliminato. Comunque, l'Accordo agricolo prevede l'eliminazione delle esportazioni supportate da sostegni pubblici, il che ha significato la fine della generosa politica di invio di prodotti alimentari di base ai paesi di cui si diceva.

L'Accordo agricolo non è stato ancora rinnovato, ma nel 2003, quasi come segno di buona volontà dell'UE – anche se non ha prodotto effetti, e appare non convincente impegnarsi con controparti che non mostrano di voler considerare positivamente una nuova soluzione – fu adottato il reg. 1782/2003 (poi sostituito da altri, orientati in modo analogo) che introduceva il c.d. *decoupling*, cioè il disaccoppiamento degli aiuti dalla produzione. Infatti, i sostegni agli agricoltori sono, da allora, commisurati agli ettari ammissibili che detengono, anche se non li coltivano, il che significa, sostanzialmente, un disincentivo a coltivare nelle zone meno fertili o a rischio meteorologico, come il sud dell'Italia, dove venti caldi africani possono, di frequente, mettere a rischio le buone produzioni.

Sembrerebbe ragionevole, vuoi per rispettare il trattato Comunitario, che impone una politica agricola di sostegno al reddito agli agricoltori, vuoi per evitare un esodo di massa, e disperato, dai paesi poveri, riprendere la politica di sostegno alla produzione agricola sia in Europa sia negli Usa e gli invii di materie prime alimentari di origine agricola nei paesi ove un tempo l'invio era costante.

4. Lo sviluppo dell'economia, specie negli ultimi trent'anni, ha comportato un fenomeno di “gigantismo” nelle imprese, specie in quelle che riescono ad avere una posizione di vantaggio sul mercato per le più svariate ragioni, che qui non occorre descrivere in dettaglio. Questo gigantismo produce, comunque, il crearsi di una posizione dominante sul mercato per le imprese in questione, se non addirittura di monopolio.

Il problema non è nuovo, e negli USA è stato affrontato più di un secolo addietro: infatti, per impedire che si creassero posizioni predominanti sul mercato fu adottato (1890) lo *Sherman Antitrust Act*, dal nome del senatore proponente, detto anche *Sherman Act*, la prima legge *antitrust* degli Stati Uniti.

La legge restò a lungo inutilizzata, ma ebbe alcune importanti applicazioni nel XX secolo, in particolare nell'imporre lo smembramento della *Standard Oil* negli anni '30. Di recente alcuni colossi dell'informatica e delle costruzioni aeree sono riusciti a mantenere, nella sostanza, la loro posizione dominante dimostrando l'indispensabilità, sulla quale si potrebbe discettare a lungo, della loro dimensione.

Gli USA, tuttavia, caratterizzati, specie nel partito repubblicano, da uno spirito iperliberista che mise, a suo tempo, in difficoltà lo stesso Roosevelt nell'attuare i suoi progetti miranti a risollevare il paese dalla catastrofe economico-finanziaria del 1929, hanno provocato, proprio per la mancanza di controlli sul sistema bancario in ossequio smodato al loro credo, e tale da portarli addirittura a trascurare l'applicazione di leggi pur esistenti, il crollo del 2008, determinato da una serie di errori di operatori privati ma ricaduti, poi, sulle spalle di tutti gli americani, specie di quelli più poveri e, alla fine, anche degli europei.

Il problema, ridotto ai suoi termini più sintetici, deriva dall'avidità umana che ha spinto operatori bancari e assicurativi a "drogare" i bilanci delle imprese che amministravano anche per lucrare premi di risultato di dimensioni enormi, riscuotibili sulla base di bilanci trimestrali. Notato che un'impresa non può essere amministrata mirando a ottenere risultati splendidi in bilanci trimestrali – i redditi "veri" si valutano facendo riferimento a ben più lunghi periodi – se non a scapito, quasi sempre, della sua effettiva capacità di mantenere una posizione solida e redditizia nel tempo, va rilevato che molte volte i risultati di cui sopra si possono ottenere attraverso operazioni finanziarie miranti ad assorbire concorrenti destinati ad essere, in larga misura, ridotti a ben poca cosa una volta che da essi si siano tratti tutti i vantaggi possibili.

Queste manovre, che sono state fatte moltissime volte, e che hanno la loro origine nell'esistenza di potentati finanziari che possono, in vario modo, avere a disposizione colossali disponibilità liquide, hanno portato alla finanziarizzazione del mondo economico; tutto ciò ha comportato un sostanziale, frequente, disinteresse nei confronti della produzione di beni e un'accentuazione degli aspetti finanziari delle attività d'impresa. In sostanza, cioè, a un rovesciamento dei valori in gioco. Infatti, la finanza è, secondo logica, ancillare rispetto al produrre e non il contrario, come si sta verificando progressivamente non solo negli Usa ma anche negli altri Paesi sviluppati.

Abbiamo osservato come la legislazione antitrust statunitense sia, oggi, di debole applicazione; in Europa, trascurando di ricordare alcune norme nazionali precedenti, si deve evidenziare che la materia fu regolata seriamente dalla Comunità europea che, con il trattato di Roma disciplinò le fattispecie delle intese restrittive della concorrenza e dell'abuso di posizione dominante. Si evitò, dunque, il riferimento alla sola posizione dominante,

perché si pensava che le dimensioni imprenditoriali europee dovessero poter crescere fino ad assumere addirittura una posizione dominante, purché di questa non abusassero (artt. 101 e seguenti del Trattato nella numerazione attuale) . Solo molto tempo dopo, con il reg. 4064/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989, si regolamentò la materia delle concentrazioni, che pure era stata oggetto dell'attenzione della Corte di giustizia.

In Italia, l'introduzione di una regolamentazione nazionale *antitrust* avvenne solo nel 1990, con la legge 10 ottobre 1990, n. 287, essendo la normativa vista di malocchio da parte di alcuni gruppi di potere, che a suo tempo avevano addirittura suggerito con forza la non adesione dell'Italia alla CEE proprio per timore della concorrenza.

La legge, malamente copiata dal trattato CE, dimenticando il trattamento speciale riservato da quest'ultimo al settore agrario, non sembra avere ancora prodotto effetti rilevanti, mentre l'intervento dell'Unione europea in materia si fa sempre più incisivo.

L'assenza di contropoteri efficienti in campo economico, la leggerezza con cui si è data attuazione alla norma costituzionale che stabilisce che per ogni legge di spesa deve essere prevista la copertura della stessa, la regionalizzazione realizzata senza troppo guardare per il sottile, la costante abitudine, fino a qualche anno addietro, di ripianare bilanci catastrofici di enti economici partecipati dallo Stato, molte spese inutili e una pubblica amministrazione formalmente occhiuta ma raramente efficace nel controllo della spesa hanno portato l'Italia ad accumulare un debito pubblico di enormi dimensioni, malgrado il quale, con deroga alle norme del trattato di Maastricht, abbiamo potuto entrare nella moneta unica, l'euro.

Tuttavia la crisi del XXI secolo ci ha costretti a politiche restrittive, che hanno avuto, come conseguenza, l'accettazione dell'idea, accolta dall'intero parlamento o quasi, di modificare la costituzione per introdurre la regola del bilancio in pareggio, pur con qualche moderazione. Infatti, l'attuale versione dell'art. 81, approvato con legge costituzionale n. 1 del 2012, recita:

“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”.

In sostanza, cioè, poiché il Parlamento ha mostrato per trent'anni almeno di non riuscire a resistere alle richieste di gruppi di pressione concernenti spese più o meno essenziali (per non dire di peggio), ha dovuto, sotto la pressione dell'Unione europea, arrivare a vietarsi spese con coperture che comportino aumento del debito pubblico. La soluzione appare di mediocre valore sotto il profilo scientifico-economico, essendo noto che quando il ciclo economico è basso e occorre stimolare la domanda, la soluzione migliore, anzi, sostanzialmente, l'unica possibile, come l'esperienza statunitense insegna, è quella di aumentare la quantità di denaro posta in circolazione. Uno spiraglio sembra che il legislatore costituzionale se lo sia lasciato, prevedendo che si possa tenere conto “delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”.

Ciò che qui preme evidenziare è che, in mancanza di un forte equilibrio nella legislazione costituzionale, in modo da assicurare un efficiente sistema di contro poteri, si è finito per ricorrere a una norma che, per qualche verso, sembrerebbe confusamente limitare la libertà del legislatore, come lo stesso barocchismo del testo dell'art. 81 della Costituzione sta con chiarezza a dimostrare.

Questa considerazione ci fa tornare all'origine del Parlamento moderno, nato per controllare la spesa del re (oggi si direbbe la spesa pubblica) quando i parlamentari erano, sostanzialmente, i possidenti e, comunque, ricchi. Il suffragio universale ha comportato la trasformazione del Parlamento in centro decisore della spesa che, tendenzialmente, se non guidato da un forte autocontrollo morale dei parlamentari, diventa la camera di accoglienza delle richieste più disparate, cui si mira dare soddisfazione per ragioni

elettoralistiche. Da ciò la necessità di contropoteri, tanto più necessari quanto più “deboli” sono le capacità di resistenza degli eletti.

5. Lo straordinario sviluppo tecnologico ed economico vissuto in questo secondo dopoguerra, che pure ha portato grandi vantaggi ai popoli, soprattutto a quelli degli stati più sviluppati, non è stato privo di conseguenze negative.

La medicina, ad esempio, ha prolungato la vita dell’uomo e, unitamente alla scienza dell’alimentazione, gli ha permesso di invecchiare più lentamente e spesso in buone condizioni. Tuttavia queste positive realizzazioni del sapere umano hanno anche causato, non essendo l’uomo preparato a questi eventi, un grande incremento della popolazione che abita il pianeta, rendendo le risorse dello stesso progressivamente più insufficienti o, comunque, mal distribuite.

La civiltà sviluppata in occidente, ma divenuta esemplare anche per i popoli orientali, si è dimostrata molto energivora; questa propensione ha comportato un uso molto forte di carburanti fossili, con il conseguente innalzamento dei livelli di alcuni gas nell’atmosfera e il riscaldamento della stessa.

Da molto tempo gran parte dei Paesi sviluppati si è resa conto della gravità dei problemi ecologici, come testimoniano le Conferenze di Stoccolma del 1972, quella di Rio de Janeiro del 1992 e quella di Johannesburg del 2002. A ciò si aggiunga la Dichiarazione di Doha, adottata nell’ambito della Quarta conferenza dei ministri nell’ambito della WTO, nella quale si sostiene, come ormai accade anche nei trattati dell’Unione europea, la necessità di perseguire l’obiettivo dello “sviluppo sostenibile”.

Il contrasto fra sviluppo industriale, di quello dei mezzi di trasporto e il fortissimo inurbamento, con il mantenimento “sostenibile” della convivenza dell’uomo sulla terra è problema evidentemente molto grave, ma sembra, a chi scrive, risolvibile proprio con lo sviluppo delle tecnologie, che progressivamente mostrano di riuscire ad ottenere risultati di grande importanza senza incidere sull’ambiente ma, anzi, favorendone la conservazione o, addirittura, il recupero.

Ad esempio, alcune alte montagne peruviane sono state rimboscate grazie all’uso di tecniche che hanno consentito di trasformare un territorio senza speranza in un luogo di produzione di legname che si riproduce consentendo il sorgere di decine di falegnamerie semiartigianali. La stessa

elettronica consente incontri a distanza senza utilizzare carburanti e mezzi di trasporti invasivi.

La consapevolezza dei rischi che corre il pianeta e quella della possibilità di allontanarli grazie all'uso di tecnologie "dolci" e a interventi su enormi territori per rivitalizzarli, che pure richiederebbero investimenti di enorme importanza, è contrastata da interessi enormi di società, che hanno spesso alla guida manager in pratica autonominatisi, e che hanno una forza economica tale da riuscire ad imporsi a Stati anche potenti.

Si ritorna, così, anche per affrontare seriamente il problema ecologico, alla necessità di porre fine a questo strapotere rendendo più efficaci gli interventi legislativi, anche di livello internazionale, contrari alle posizioni dominanti e alle eccessive concentrazioni di capitali, che corrisponde, di fatto, a una intollerabile influenza sul potere politico a opera di individui che non hanno responsabilità di fronte ai cittadini, ma solo al bilancio dell'impresa della quale sono a capo, e che agiscono soprattutto per perpetuare la loro posizione di comando.

BIBLIOGRAFIA

- Ballarino, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Padova, 2004
- Bardi – Ignazi, *Il Parlamento europeo*, Bologna, 1999
- Beard (Charles, Mary e William), *Storia degli Stati Uniti d'America*, Firenze, 1962
- Bergoglio (Papa Francesco) Enciclica *Laudato si'*, Città del Vaticano, 2015.
- Corbett, Jacobs, Schackleton, *The European Parliament*, London, 2000
- Davies and Denton (a cura di), *The English Parliament in the Middle Age*, Londra, 1981
- Diez – Parra, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Nizza*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2000, p. 368
- Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Milano, 20
- Holt, *Magna Charta*, Cambridge, 1965
- Judge – Earnshaw, *The European Parliament*, New York, 2003
- Gaia, *Introduzione al diritto comunitario*, Bari, 2003
- Manservigi, *L'interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, Roma, 2008
- Mengozzi, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2003
- Pocar, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2003
- Khanna Parag, *I tre imperi*, trad. italiana, Milano, 2009
- Khanna Parag – Khanna Ayesha, *L'età ibrida*, traduzione italiana, Milano, 2013
- Roskell, *The Commons and their Speaker in English Parliaments*, Manchester, 1965, p. 3 ss.
- Sayles, *The King's Parliament of England*, Londra, 1975
- Strozzi, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2005
- Tesauro, *Diritto comunitario*, V edizione, Padova, 2010
- Tizzano, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità Europee*, in *Riv. dir. eur.*, 1981, p. 13
- Triggiani (a cura di) *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari, 2008
- Villani, *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitarie*, in *Dir. com. sc. int.*, 1992, p. 599

CAPITOLO III. UN MODELLO DI DEMOCRAZIA NELL'ERA DIGITALE E BIOTECNOLOGICA

Sommario: 1. Non esistono soluzioni migliori di quelle democratiche. – 2. Le profonde modificazioni sociali e tecnologiche richiedono l'adeguamento degli ordinamenti. – 3. Il bilanciamento dei poteri: nuove soluzioni. – 4. Il bilanciamento fra i poteri politici, e il rapporto tra questi e i potentati economici.

1. Diceva Winston Churchill, insospettabile di progressismo acceso conservatore qual'era, che il sistema democratico era pieno di difetti, ma che non se ne conosceva uno di migliore; e si può convenire, su questo punto, con il pensiero del tenace e indomabile timoniere della Gran Bretagna durante la II guerra mondiale.

La democrazia a suffragio universale consente a tutti i cittadini di esprimere il loro orientamento votando per chi sembra meglio essere adatto a corrispondere al proprio pensiero e interesse, e questa è la soluzione migliore che si possa immaginare. Ovviamente, questo sistema funziona correttamente purché si possa rispettare la condizione che i votanti abbiano una sufficiente informazione su ciò che l'eletto intende fare in Parlamento, se eletto.

Questa condizione ne propone, di conseguenza, un'altra e cioè che il meccanismo elettorale deve essere costruito in modo che il votante sappia veramente per chi vota, cosa non assicurata da molti sistemi elettorali vigenti nel mondo. Infatti, solo il sistema a collegio unico uninominale consente all'elettore di sapere a quale persona fisica andrà il suo voto. E questo è vero sia nel sistema britannico, che prevede una votazione "secca", sia in quello francese, dove al primo turno si vota per il candidato che si preferisce e all'eventuale secondo, se il preferito non è ancora in lizza, si può scegliere di votare per quello che dispiace meno, ma che comunque è individuato per nome e cognome.

Ovviamente, il sistema inglese non assicura la "governabilità", almeno sul piano teorico, poiché non assicura che un partito consegua la maggioranza parlamentare, ma questo punto subentra la scarsa "faziosità" dei partiti inglesi, che, nei non frequenti casi in cui nessuno di essi raggiunge la maggioranza assoluta, trovano il modo di realizzare governi di coalizione.

Altrove continua a reggere la presenza di due soli partiti, come negli USA, sicché si potrà avere solamente, seggio per seggio, un vincitore e un perdente; tuttavia, come può accadere, ma più difficilmente in Francia

per la contemporaneità del voto per il presidente e per il Parlamento, si potranno avere presidenti USA che devono confrontarsi con la Camera dei rappresentanti o con il Senato, o con entrambi, di orientamento opposto al proprio.

L'esportazione del sistema elettorale democratico, quale ne sia la formulazione, in Paesi privi di tradizione e nei quali, ad esempio, è molto forte la presenza del clero o di più di una religione ovvero una rilevante caratterizzazione per etnie, i risultati possono essere, prima che i votanti raggiungano una sufficiente maturità, specularmente corrispondenti al credo religioso o all'appartenenza a una o ad altra etnia, come si è potuto constatare in Iraq.

In casi come l'ultimo esemplificato, il sistema democratico potrà, probabilmente, diventare efficiente solo dopo moltissimi anni di tentativi e di fallimenti; ma l'alternativa realistica è costituita da un dittatore, sia esso appartenente a un clero politicizzato, ad un partito di stampo nazionalistico ovvero ad una etnia che abbia saputo sopraffare, con la forza, le altre presenti nel paese.

2. Se la democrazia parlamentare è la migliore forma di governo, perché essa non attecchisce ovunque? La risposta si rinviene esaminando, caso per caso, gli stati in cui essa esiste, ovvero quelli in cui si vuole trapiantare; in sostanza, occorre valutare il grado di maturità dei votanti, e la loro capacità di giudizio autonomo.

All'origine del primo organismo parlamentare moderno, che in verità risale al Medioevo, non esisteva neppure il voto per essere ammessi all'Assemblea, ma solo il grado e il censo. Più tardi, si passò al voto riservato ai più ricchi, cioè a quelli che avevano proprietà immobiliari che, si poteva presumere, erano preparati a decidere di bilanci statali, dato che di questo in particolare ci si occupava.

Solo a partire dal XIX secolo si è cominciato ad allargare il diritto al voto prima a tutti i maschi e poi, specie nel XX secolo, anche alle femmine (in Italia rispettivamente nel 1919 e nel 1946); l'immaturità della stessa classe politica fu una delle cause dell'avvento del fascismo, che si impose ad un Parlamento nel quale socialisti e popolari avevano, insieme, la maggioranza assoluta ma si detestavano per ragioni che poco avevano a vedere con la gestione del potere in un paese appena uscito da una guerra devastante.

L'im maturità dei votanti e della classe dirigente rinviarono l'avvento della democrazia al 1946, ma solo dopo la caduta del muro di Berlino si avviò un processo, ancora in corso, di effettiva democratizzazione dell'Italia. Migliore la condizione della Francia, da più lungo tempo democratica, a ciò anche grazie ad una riforma costituzionale voluta dal generale De Gaulle, che consentì di assicurare la stabilità dell'esecutivo facendo uscire il paese, prima dotato di un sistema elettorale sostanzialmente proporzionale, dalla più totale ingovernabilità. Quanto alla Germania, che si è unificata solo dopo la fine della DDR, il carattere pragmatico di quel popolo ha consentito, fino ad ora, di avere governi stabili, anche di coalizione fra parti avverse. Mentre appare ancora incerta la situazione in Bulgaria e Romania, pur parti dell'Unione, e abbastanza stabile quella della Grecia, di Cipro, di Malta, della Slovenia, dell'Ungheria, della Cechia e della Slovacchia, la penisola iberica, che è arrivata di recente alla democrazia, sembra averne accettato le regole, così come le repubbliche baltiche, mentre gli altri stati dell'Europa settentrionale, con l'eccezione della Polonia, oscillante fra nazionalismo e europeismo, sono tradizionalmente democrazie efficienti – con l'eccezione, pur contenuta, del tormentato Belgio, multilingue e costruito, a suo tempo, in modo "artificiale" – generalmente con un re capo di stato, che circola in bicicletta fra i suoi non più sudditi.

Prendendo, però, in considerazione le democrazie ormai consolidate, come quelle dell'Europa occidentale e dell'America del nord, si deve evidenziare che anch'esse soffrono di una crisi che deriva dalle profonde modificazioni sociali e tecnologiche avvenute in questi ultimi decenni.

La tecnologia ha causato un'enorme circolazione delle notizie; in pratica non esiste quasi alcun angolo della terra ove non sia possibile relazionarsi con altri: dal telegrafo senza fili di Marconi, in 100 anni si è arrivati alla globalizzazione delle informazioni.

Tutto questo ha causato la speranza, o l'illusione, in tante persone, che vivono in luoghi disagiati, ove regna la miseria per quasi tutti, che altrove una vita migliore possa essere vissuta. Da ciò le grandi migrazioni, che non sono solo quelle dall'Africa e da alcuni territori del Medio oriente verso l'Europa, ma anche la fuga verso il Sudafrica delle popolazioni africane del centro Africa e dal Messico di milioni di persone verso il ricco territorio Nordamericano. Ma il fenomeno può essere all'interno di uno Stato, come anche in Cina, nella quale lo spostarsi di milioni di persone che,

abbandonano le campagne per ammassarsi in megalopoli, che arriva a far toccare a città pochi anni prima piccolissime, in un decennio, decine di milioni di abitanti. D'altronde anche l'Europa ha conosciuto, dal 1948 in poi, migrazioni intracomunitarie e all'interno dello stesso stato, che hanno provocato, talvolta, lo spopolamento di vaste aree del sud e l'affollamento delle zone sviluppate del nord.

Si tratta di migrazioni in cerca di maggior benessere, sicché alla fine in Germania vivono cinque milioni di persone di origine turca arrivate negli ultimi decenni, Londra è diventata una popolosa città semi asiatica, in Francia risiedono milioni di francesi di origine Nordafricana.

Queste enormi migrazioni hanno comportato l'urbanizzazione di masse di persone che avevano vissuto, fino allora, in ambienti diversi e seguendo regole di vita totalmente differenti da quelle di una zona sviluppata.

I contadini del sud, spostati nel nord Italia, hanno visto le loro famiglie sparparsi e quel po' di benessere che hanno conquistato spesso viene pagato con l'impossibilità di allevare con presenza efficace i propri figli che, a loro volta, non vivono più protetti dalla numerosa famiglia che avevano nei territori d'origine e diventano preda di criminali che spadroneggiano le squallide periferie delle città industriali.

Fenomeni analoghi, anche se sempre diversi per la diversità della civiltà di provenienza rispetto a quella di accoglienza, occorrono ovunque esistono presenze massicce di migranti; e si è ormai costatato che anche due o tre generazioni successive a quella chi si è, in effetti, spostato, non sono bastate a realizzare una piena integrazione, anche se non mancano, ma non sono maggioritari, risultati più positivi.

Già con l'elezione del Parlamento con il suffragio universale si sono viste spostare le caratteristiche del legislatore che, da controllore della spesa è diventato erogatore, talvolta dissennato, della stessa, proprio per aderire alle richieste dei vari gruppi sociali, come si è già ricordato.

Oggi, con le moderne tecnologie di comunicazione, la stessa scelta degli elettori è fortemente condizionata da aspetti che, teoricamente, dovrebbero essere marginali, come l'aspetto, la capacità di comunicare e la simpatia che il candidato sa trasmettere, specie dagli schermi televisivi.

Ovviamente, la partecipazione a spettacoli televisivi, specie in paesi nei quali la televisione è totalmente privata, è costosa, così come lo sono i *tours* che i candidati fanno nei loro collegi elettorali, con affitto di teatri, affissioni

di manifesti, pranzi e cene ecc. Questa spesa, che incide fortemente sul costo dell'elezione, viene sovvenzionata, in alcuni stati, anche con denaro pubblico ma, dovunque, con denaro privato, che non potrà essere che raramente disinteressato.

Tutto questo incide profondamente sulle scelte dei legislatori,. Prova ne sia che la differenza di reddito fra le classi ricche e quelle meno, in tutto il mondo sviluppato anziché diminuire è aumentata vistosamente.

Se i Rothschild furono fra i primi a mettere in pratica su vasta scala l'importanza di conoscere in anticipo alcuni fatti rilevanti per gli affari, com'è dimostrato dal fatto che la rete della famiglia permise a Nathan Rothschild di ricevere a Londra, dalla sede francese della ditta, la notizia della vittoria di Wellington nella Battaglia di Waterloo un giorno intero prima dei messaggeri ufficiali del governo, notizia messa subito a frutto in vari modi, oggi la velocità che hanno le notizie e, talvolta, alcune pratiche illecite (*insider trading*) consentono a certi finanziari di accumulare patrimoni immensi.

Le stesse grandi imprese industriali raggiungono talvolta dimensioni patrimoniali ben superiori al debito pubblico di molti stati, e riscono ad avere una forte influenza sulla politica disponendo di grandi masse di denaro, che possono in parte utilizzare per facilitare i loro affari.

Tutti questi poteri economici costituiscono un rischio gravissimo per il corretto funzionamento della democrazia, anche perché si confrontano con elettori che, in numero sempre maggiore, appaiono manipolabili con i mezzi d'informazione che, in larga misura, sono a disposizione proprio dei potenti di cui sopra.

Tutto ciò lascia, apparentemente, inalterata la democrazia, perché nessuno entra nella cabina elettorale a guidare la mano del votante. Ma i *mass media* e mille altre forme di convincimento più o meno occulto finiscono per ottenere, in molti casi, il risultato voluto dai potenti. Più ancora efficace è, infine, il lavoro delle *lobby* espresse da gruppi economici molto forti e... convincenti.

Pertanto, se da un lato il voto universale ha inciso sulla natura stessa degli organi parlamentari, diventati centri di spesa in qualche circostanza destinata a conquistare il consenso della maggioranza degli elettori, ora, ormai, a questo tipo di spesa si aggiunge una politica di sostegno di determinati consumi sotto la spinta delle ricordate *lobbies*.

Appare, pertanto, chiara la necessità di intervenire sugli ordinamenti democratici non per stravolgerli o limitare la libertà che a essi deve

accompagnarsi, ma per evitare che alcuni squilibri che ne possono danneggiare seriamente l'efficacia e la funzione di proteggere allo stesso modo tutti i cittadini, anche ammettendo che possano esservi differenze di reddito fra loro, ma mai tali da permettere che crescano i poteri dei pochi straricchi e potenti e, contemporaneamente, aumenti il numero dei cittadini con redditi molto bassi.

3. Le democrazie meglio strutturate sono dotate di un ordinamento nel quale si è cercato di realizzare al massimo un sistema di bilanciamento dei poteri. Tuttavia nessun sistema ora vigente appare capace di realizzare un vero equilibrio non solo nel campo del potere pubblico, ma anche, e oggi è particolarmente urgente provvedere sul punto, nel difficile territorio dei rapporti fra i poteri pubblici e quelli privati.

I due problemi, tuttavia, s'incrociano, poiché un forte bilanciamento dei poteri politici può essere "vittima" dei poteri privati; infatti, osservando in concreto gli USA, nei quali pure il bilanciamento dei poteri politici è ben congegnato e sembra funzionare correttamente, il forte potere privato, rappresentato da grandissime società con bilanci di dimensioni enormi, finiscono per riuscire ad insinuarsi fra i poteri suddivisi e bilanciati con cura riuscendo ad ottenere ciò che serve a mantenere un forte condizionamento dei poteri pubblici ad opera di non eletti ma solo a capo di fortissime compagnie.

Si è già ricordato come lo *Sherman Act*, adottato addirittura alla fine del XIX secolo, sia stato pensato proprio per evitare la creazione di "imperi" monopolistici o posizioni dominanti sul mercato, ma l'applicazione di questa, che pure è una legge assai lungimirante, presenta oggi grossi problemi sia al momento dell'adozione degli atti conseguenti all'individuazione di posizioni dominanti o monopolistiche, sia nel riconoscere la rilevanza della posizione dominante o monopolistica quando la si confronti con i vantaggi che la grande dimensione aziendale comporterebbe per i consumatori.

E in effetti le importanti e recentissimi tentativi di applicare questa legge sono stati frustrati da argomentazioni relative all'importanza, per i costi o lo sviluppo della tecnologia, della grande dimensione societaria.

Nel caso Microsoft, non si è realizzato lo "spezzatino" che colpì la *Standard Oil* (che fu frazionata in trentasette società) limitandosi ad ottenere una separazione di una parte delle attività della società in questione realizzata con la creazione di un'altra società.

Nel caso *Boeing*, invece, si accettò la concentrazione nella stessa della *McDonnell-Douglas* grazie all'argomento addotto dalla società che assorbiva, e cioè che i costi di progettazione di grandi aerei come, ad esempio, il 777, non potrebbero essere sostenuti se non da un'impresa colossale, che possa contare sulla vendita di molte centinaia di aerei del modello progettato.

Questi due esempi dimostrano che lo *Sherman Act*, pensato per garantire l'efficienza del mercato e, dunque, impedire l'esistenza di posizioni dominanti o monopoli, grazie al meccanismo che prevede una larga discrezionalità nel giudizio delle autorità preposte, finisce per non funzionare proprio nel suo specifico campo d'azione per la debolezza dei poteri politici di fronte a quelli economici privati.

Infatti, sarebbe lecito porsi la domanda se sia accettabile ammettere la presenza di imprese enormi, che così potrebbero far avanzare alcuni settori grazie alla loro potenza economica. O se sia troppo pericoloso continuare a permettere concentrazioni e assorbimenti che consentono la creazione d'impresе che mettono in pericolo la credibilità e il corretto funzionamento del sistema democratico.

A ben vedere, il capitalismo di stato instaurato nel regime impropriamente chiamato "comunista" consisteva, in concreto, nella creazione di enormi conglomerati industriali o in colossali sedicenti cooperative agricole, entità tutte di proprietà esclusiva dello stato. Prescindendo dall'efficienza di questi conglomerati, fra essi e le colossali multinazionali oggi esistenti nel c.d. "mondo libero" non esiste sostanziale differenza. Infatti, solo per esemplificare, si può notare che il sistema industriale – militare sovietico possedeva un'influenza fortissima sul governo dell'URSS, come si è ampiamente dimostrato per decenni ed anche, sia pure con la sconfitta dei militari, alla caduta dell'Unione sovietica.

Pertanto, la legislazione che limita monopoli e posizioni dominanti dovrebbe essere rafforzata, al fine di perseguire non solo finalità economiche, ma anche di libertà e corretto funzionamento della democrazia, con l'indicazione specifica delle dimensioni di fatturato annuo consentito e di capitale investito ammesso. In caso di superamento di uno solo di tali limiti l'impresa andrebbe frazionata, non solo per il corretto funzionamento della concorrenza, argomento che, come si è visto, potrebbe essere aggirato con argomentazioni del tipo di quelle addotte dalla *Boeing*, ma soprattutto per evitare che esistano potentati di dimensioni tali da sminuire i poteri sovrani dello stato, e cioè dell'istituzione esponenziale del popolo.

È del tutto evidente che una soluzione di questo genere dovrebbe essere applicabile in ogni territorio, per evitare che qualche stato compiacente ammettesse la presenza formale di questi giganti alla ricerca di una via di fuga dal loro frazionamento. Ovviamente la cosa potrebbe essere realizzata anche creando una “lista nera”, in analogia a quella adottata per eliminare i paradisi fiscali. Inoltre, mentre il denaro si può spostare con molta facilità, stabilimenti e imprese sono meno “mobili”, anche se quelle che lavorano sui media elettronici hanno minori difficoltà a cambiare la loro base operativa formale (ma anche per queste non sarebbe difficile, in presenza di una precisa e non influenzabile volontà politica, trovare forme di sanzione che le immobilizzerebbero, o quasi).

4. L'equilibrio fra i poteri politici è dunque essenziale, ma anche quello fra questi e i potentati economici.

L'equilibrio fra i poteri del popolo “sovrano” e i politici che lo rappresentano deve costruirsi attraverso un sistema elettorale che consenta all'elettore di votare solo per chi preferisce personalmente, e non una scheda che contiene una lista decisa dal partito nella quale prevale in pratica il simbolo sulla scelta della persona; in sostanza, cioè, si dovrebbe adottare o il sistema elettorale di modello britannico o quello francese.

Si potrebbe obiettare, a proposito del modello britannico, che non sarebbe garantita la governabilità; l'ipotesi è affascinante, ma di scarso valore effettivo, poiché se l'elettore ha un costante rapporto con l'eletto, grazie appunto al sistema del collegio uninominale, difficilmente potrebbe verificarsi un'opposizione per partito preso, anche se il governo propone soluzioni di interesse comune.

In ogni caso, questo problema è meno presente con il sistema francese, a doppio turno e sempre con collegi uninominali; infatti, probabilmente otterranno il più alto numero dei voti i candidati dei partiti maggiori al primo turno, e se nessuno raggiunge il 50% dei voti espressi, al secondo ognuno potrà votare o per il candidato preferito o, in mancanza di esso, per quello che meno gli spiace. Ma anche in questo caso il collegio uninominale consente il controllo dell'eletto da parte degli elettori, che potranno costantemente verificare se quello che il deputato ha affermato e promesso in campagna elettorale viene da lui perseguito. Ovviamente la sanzione per chi non rispetta gli impegni si applicherà al momento delle successive votazioni.

Il bilanciamento fra i poteri pubblici è stato oggetto di esperienze importanti in molti paesi democratici, e si tratta di un problema delicato e di difficile soluzione.

Ad esempio, negli Stati Uniti d'America, che pure hanno adottato un'organizzazione federale ben strutturata ed equilibrata, la Corte suprema, composta da cinque giudici, è stata concepita avendo l'idea che, comunque, essa avrebbe dovuto quasi meccanicamente, riconoscere se una legge statale o federale sia in contrasto con la Costituzione degli USA. Sul fondamento di questa premessa "logica", la nomina dei giudici è stata rimessa al Presidente, con il risultato che a volte la Corte è di orientamento ideale opposto a quello presidenziale e del Parlamento, come si è ricordato trattando dei problemi incontrati dal presidente D. Roosevelt, che vedeva le sue leggi scontrarsi con un'interpretazione opposta al loro fine e spirito poiché i giudici erano stati nominati dal precedente presidente, di orientamento diverso da quello Roosveltiano.

Sicuramente questo è un esempio di "bilanciamento" dei poteri, ma anche del rischio di immobilismo che si corre quando l'equilibrio finisce per rischiare di essere capace di contrapporre ideologie discordi nella lettura della Carta.

Ovviamente, la Corte suprema, come ogni corte costituzionale, non compie comparazioni meramente meccaniche nel giudicare la coerenza di una legge con la Costituzione; svolge, invece, operazioni logico – interpretative sulle quali incide, di necessità, l'orientamento sociopolitico di ciascun giudice, sicché non è indifferente, come era invece parso ai costituenti Nordamericani, la scelta di campo ideale che ogni giudice, legittimamente, può compiere.

La divisione dei poteri molto accurata e d'importanti dimensioni quali quantitative è sicuramente capace di garantire equilibrio fra i poteri statali, ma il punto nel quale si ottiene sia l'equilibrio suddetto sia il non immobilismo e la capacità, conseguente, di realizzare quanto deciso, è complesso da individuare, poiché il rischio è, appunto, da un lato l'immobilismo, dall'altro la cattiva distribuzione di forze e il rischio del prevalere di un potere sugli altri.

Per raggiungere questo effetto l'elezione popolare del presidente della repubblica, non dotato di poteri di governo ma di controllo sull'operato dei poteri legislativo, esecutivo e giurisprudenziale. Tale potestà dovrebbe comprendere anche quello di scioglimento, ampiamente motivato in forma

pubblica, del parlamento o del governo o dell'organo di autogoverno dei giudici. Questa soluzione potrebbe assicurare un equilibrio che non sfocerebbe nell'immobilismo.

Al fine di rendere più efficace il controllo dei cittadini sui lavori di parlamento, governo e organo di autogoverno giudiziario, le sedute di questi dovrebbero essere pubbliche, e trasmesse per sintesi obbligatoriamente dalla televisione di stato, alla quale dovrebbe essere riservato un solo canale, funzionante esclusivamente per servizi di questo tipo e per programmi culturali e promozionali del nostro territorio.

Anche il presidente della repubblica, e similmente il capo del governo e il vicepresidente del CSM dovrebbero relazionare mensilmente i cittadini il primo sul funzionamento dello stato in generale, il secondo sulle attività svolte nel periodo dal governo, il terzo sul numero dei processi civili e penali in corso.

Si potrebbe immaginare anche una forma d'informazione rivolta a tutti i portatori di telefoni in condizione di ricevere messaggi e a tutti gli indirizzi di posta elettronica.

A ben vedere, la democrazia greca aveva il suo centro d'informazione democratica nell'agorà; oggi l'agorà può essere rinvenuta nel mondo dei computer e dei telefoni portatili, con effetti comparabili dal punto di vista dell'informazione dei cittadini.

Quanto ai rapporti fra stato, nelle sue diverse emanazioni, e poteri economici, cui si è già fatto cenno, non esiste soluzione diversa dall'evitare che questi ultimi possano assumere una forza tale da condizionare, con le loro scelte e le pressioni che possono esercitare, i poteri politici. Occorre, cioè, che gli stati si accordino per impedire il formarsi di tali potentati, attraverso un uso conforme e determinato di una legislazione che consideri contrari all'ordine pubblico e all'interesse collettivo, come in realtà è, l'esistenza di gruppi economici o d'impresе individuali che superino certe dimensioni, da determinare omogeneamente. Tali dimensioni devono certamente essere molto minori di quelle che caratterizzano molte delle esistenti potenze economiche a livello mondiale o continentale.

Si potrebbe obiettare che, così facendo, s'impediscono determinati sviluppi tecnologici che richiedono moltissimi capitali e che possono essere benefici per la collettività; se anche l'affermazione si volesse considerare inoppugnabile, si deve riconoscere che il migliore degli sviluppi tecnologici

non può compensare il danno che viene arrecato alla collettività dell'esistenza di grandi potentati economici; d'altra parte i colossali investimenti che vengono effettuati per lo sviluppo di conoscenze importanti per l'umanità sono, comunque, sempre finanziati largamente con denaro pubblico, anche quando appaiono spostati in essere da privati. Ad esempio, la ricerca per realizzare aerei sempre più performanti è finanziata dagli acquisti di aerei militari da parte dello stato, e le innovazioni realizzate nella progettazione di questi strumenti di guerra vengono, poi, trasferite dai costruttori negli aerei civili.

Le grandi banche non sono, come si crede, più efficienti di quelle piccole; esse sono, invece, più capaci di affrontare e tamponare i loro errori, che ovviamente sono più grandi di quelli effettuati da quelle piccole. La crisi di una grande banca avvenuta negli USA nel 2008 non ha avuto come conseguenza l'intervento pubblico per il salvataggio; tuttavia, poiché quello era uno degli anelli della catena bancario – assicurativa in grave crisi, l'iperliberale stato americano, governato allora da un conservatore, è intervenuto pesantemente al salvataggio delle altre enormi banche, e poi delle case automobilistiche, ecc.

Si vuol dire, cioè, che la presenza di colossi economico-finanziari costringe anche gli stati meno propensi all'intervento nell'economia privata a mettere mano al portafoglio e a salvare questi grandi "bubboni", cosa che finisce, in un modo o in un altro, per causare conseguenza gravi sull'intero sistema economico.

Pertanto lo *Sherman Act* dovrebbe essere universalizzato ma anche mutare, o meglio, completare le sue finalità, che non dovranno essere solo garanti del libero mercato e dell'assenza di posizioni monopolistiche o dominanti, ma anche della scomparsa di potenze economiche private tali da implicare il rischio di una loro prevalenza sui poteri pubblici.

BIBLIOGRAFIA

- Barreca Giuseppe, *L'utilitarismo*, Milano 2005.
- Bentham Jeremy, *Introduzione ai principi della morale e della legislazione*, Torino 1998.
- Britton Karl., *Introduzione a J. S. Mill*, Firenze 1965.
- Casellato Sante, *J. Stuart Mill e l'utilitarismo inglese*, Padova 1951
- Gianformaggio Letizia, *Helvetius, Beccaria e Bentham*, in *Gli italiani e Bentham*, a cura di Riccardo Fauci, 2 voll., Milano 1982.
- Rawls Jhon., *Una teoria della giustizia* [1971], Milano, 2008
- Rawls Jhon., *Lezioni di storia della filosofia politica*, [1977], Milano, 2009
- Rawls Jhon., *Giustizia come equità. Una riformulazione*, [1999], Milano, 2002.
- Williams Bernard, *L'etica e i limiti della filosofia*, [1985], Bari, 1987.

CAPITOLO IV. GUERRE O CIBO: UN'ALTERNATIVA INTOLLERABILE

1. Un caso nel quale si può scegliere fra “male minore” e bene: la sciagurata riforma della politica agricola dell’Unione europea. – 2. La nuova PAC e la violazione del TFUE. – 3. L’asimmetria informativa esistente fra agricoltori e grandi *traders*. – 4. *Frontex* e *Mare nostrum*, cioè una politica estera insensata e cieca invece del proseguimento di quella realizzata da USA e CE fino a metà degli anni ’90 del secolo scorso. – 5. Il diritto al cibo.

1. In via generale la ragione indurrebbe a credere che sia meglio spendere denaro per far sopravvivere degli esseri umani colpiti dalla miseria e dalla fame che creare condizioni peggiorative e ricorrere alle armi per domare situazioni che si rivelano, alla prova dei fatti, incontrollabili.

Esaminando l’attuale situazione che interessa l’Italia e l’Europa con l’arrivo in massa di migranti disperati e una parte rilevante del Medio oriente, coinvolto in guerre e guerriglie sanguinose senza che vi sia speranza di risolverle e che minacciano la sicurezza anche degli europei, viene spontaneo il chiedersi se si poteva evitare tutto ciò, e con che mezzi.

La risposta a questo quesito ci porta lontano dai campi di battaglia e ci conduce nel settore agricolo europeo, e non solo: la nuova PAC (politica agricola comune, cioè dell’Unione europea), infatti, accompagnata dalla rinuncia a possedere scorte strategiche dei prodotti principali che costituiscono la base dell’alimentazione, ha snaturato la politica precedente, che mirava ad accrescere la produzione dei prodotti agricoli rendendo l’Europa uno dei due grandi granai del mondo¹.

Queste scelte, adottate per adattare la PAC alle pretese di molti Paesi partecipanti al negoziato di Doha, di rinnovo dell’accordo agricolo stipulato nel 1994 a Marrakech, caddero in un periodo nel quale ritornava sui mercati mondiali, come venditrice, la Russia, che aveva perso questa caratteristica a causa delle riforme staliniane dell’agricoltura, fatto questo che ha attenuato alcuni effetti negativi, a livello del commercio mondiale, della riforma.

¹ Mi permetto di rinviare a Costato, L., *La PAC come filo conduttore del travaglio europeo*, prolusione all’inaugurazione dell’anno accademico 2013 dell’Accademia dei Georgofili, in *Atti dell’Accademia dei Georgofili*, 2013.

La riforma della PAC, comunque, causando una diminuzione dell'offerta europea di alcuni prodotti agricoli (similmente accadde negli USA) ha provocato un'ampia volatilità del mercato di certe materie prime alimentari, e al proposito è interessante considerare le vicende del mercato mondiale del grano duro.

A una prima annata agraria nella quale questo prodotto ha avuto raccolti mediocri, a causa di eventi meteorologici non prevedibili nello specifico ma che sono certi statisticamente, è succeduta un'annata in cui i raccolti di grano duro sono stati abbondanti. Naturalmente il mercato è stato colpito, a fronte dell'abbondante offerta, da un forte ribasso, che si è accompagnato a uno sconvolgimento finanziario provocato da una cattiva comprensione dell'ideologia liberista, che pone il mercato come massimo regolatore, che però richiederebbe – ma ciò non è stato fatto – regole severe per garantire trasparenza ed efficienza al mercato stesso.

Alla tremenda crisi finanziaria che ha prodotto conseguenze gravissime anche sul piano economico, si è affiancato anche il precipitare dei prezzi del grano duro, i cui produttori – moltissimi dei quali italiani, specie del sud – hanno risentito sia dell'eccesso di produzione sia delle difficoltà finanziarie generali, che hanno colpito gli Usa prima, l'Europa poi.

Osservando la cosa dal punto di vista dei produttori europei di grano duro, queste vicende hanno prima causato, nell'annata agraria con raccolto nel 2008, una ripresa della coltivazione dei terreni anche meno fertili nella speranza di realizzare i prezzi eccezionali verificatisi nell'annata agraria precedente. Successivamente, una profonda delusione per il crollo dei prezzi verificatosi causò una diminuzione conseguente delle semine di grano duro e un raccolto non abbondante nell'Unione europea nel 2009, cui si affiancano produzioni debolissime in Australia per la siccità e l'eccessivo calore. A questo punto molti agricoltori, anziché essere nuovamente incentivati a produrre dalle carenze del mercato, preferirono porre in salvo l'aiuto comunitario frutto della regolazione che favorisce anche la non coltivazione, e di conseguenza non seminare.

Pertanto, il risultato della "lotta alle eccedenze" (altri esempi potrebbero essere proposti) è stato eccessivo, e realizzato nell'Unione con norme contrarie al trattato; le modifiche introdotte nella PAC dal reg. 1782/2003, istitutivo del regime di pagamento unico, "codificate" nel reg. 73/2009 e sostituite, senza cambio di orientamento politico, dal regolamento (UE) n.

1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 hanno perseguito questo scopo.

La nuova regolamentazione, sostanzialmente, non modifica quanto deciso a partire dal 2003, eccetto l'eliminazione della messa a riposo "obbligatoria" (al fine della riscossione del sostegno economico) di parte del terreno aziendale, il che potrebbe comportare un aumento dei seminativi, legato per altro all'andamento dei mercati ed alle previsioni che gli agricoltori europei saranno in grado di fare all'atto delle semine. Per converso, l'introduzione del *greening*, termine in se capace di mostrare un orientamento non produttivo, anche se in concreto Parlamento e Consiglio l'hanno in buona misura depotenziato, conferma la tendenza antiproduttivistica².

2. Con la sedicente "riforma di medio termine" – si trattò, invece, della più radicale modifica della politica agricola realizzata in 41 anni di vita della PAC – si è abbandonato, dal 2005, il sistema degli incentivi alla produzione per passare al *decoupling* (e cioè agli aiuti sganciati dalla produzione ma legati solo alla presenza di terreno ammesso all'aiuto, anche se non coltivato), riducendo gli interventi sul mercato a mere "reti di protezione", mentre già in precedenza il sistema dei prelievi era stato sostituito da un meccanismo di dazi fissi, ma riducibili per molti prodotti fino a zero, rendendo vana – anche a seguito di accordi bilaterali o multilaterali con Stati esportatori – la stessa cinta daziaria dell'UE³.

Insomma, gli agricoltori sono stati mandati sul mercato mondiale a competere con le agricolture più agguerrite – specie con quelle a costi di produzione bassissimi – senza fornire l'Unione di veri strumenti di difesa e di programmazione. La convinzione dei *Maitre à penser* della Comunità (oggi Unione europea) era che al crescere della popolazione mondiale sarebbero cresciute domanda e prezzi dei prodotti agricoli di base dell'alimentazione. Forse qualche ragione l'avevano, a ritenere che l'aumento della popolazione avrebbe provocato una speranza di aumento dei consumi, ma sbagliavano nel

² Sull'arg. v. F. Scaramuzzi, prolusione per l'apertura dell'anno Accademico 2014, in "Atti dell'Accademia dei Georgofili", 2014; v., anche Costato – Russo, Corso di diritto agrario italiano e comunitario, V edizione, Milano, 2015.

³ Sostiene la bontà della riforma della PAC D. Bianchi, *La politique agricole commune*, II edizione, Bruylant, Bruxelles, 2012

pensare che questa speranza fosse realizzabile in paesi c.d. in via di sviluppo, ove la fame è aumentata a dismisura. In effetti, la necessità di cibo non ha provocato l'aumento del prezzo dello sesso ma l'emigrazione degli affamati verso i paesi più ricchi, ove si mangia, anche troppo secondo molti studiosi del problema dell'obesità. Insomma, se la montagna non va a Maometto, Maometto va alla montagna, e così si verificano i fenomeni delle migrazioni di massa.

Viene allora da domandarsi se si sia, nell'attuare questa riforma, tenuto conto delle permanenti regole agricole del Trattato, considerando che il trattato di Lisbona non ha affatto modificato le finalità dell'art. 39 (all'origine 39, poi divenuto, con Amsterdam 33, e ora tornato, casualmente, alla numerazione originaria); la risposta del giurista non può essere che negativa.

Infatti l'art. 39 del TFUE conferma, come affermava la norma sin dall'epoca del Trattato di Roma, che la PAC deve assicurare, oltre che il progresso tecnologico dell'agricoltura, un tenore di vita equo agli agricoltori, la stabilizzazione dei mercati, gli approvvigionamenti del mercato e prezzi stabili ai consumatori; queste finalità sono state, con evidenza, trascurate dal legislatore della riforma, che si è privato di ogni potere di stimolo alla produzione da un lato, e di sostanziali ed effettivi strumenti di stabilizzazione del mercato, rimettendosi ciecamente alla legge della domanda e dell'offerta che, da sempre, non riesce a funzionare correttamente nel settore primario.

Infatti, dall'applicazione del *decoupling* i prezzi delle principali derrate (grano, mais, carni suine ecc) hanno preso ad oscillare e a modificarsi di anno in anno, togliendo sicurezza di reddito ai produttori, stabilità ai prezzi dei prodotti alimentari e costanza nel rifornimento dei mercati.

La Commissione sembra essersi esser resa conto del fatto che il sistema introdotto mette a rischio stabilità e approvvigionamenti, ma nello stesso tempo non sembra intenzionata ad abbandonare il *decoupling*, come appare dalla Comunicazione (atto privo di valore vincolante ma che esprime le intenzioni dell'esecutivo comunitario in ordine al progetto di nuova riforma della PAC nel 2013). Intitolato "*La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir*" ed adottata ufficialmente il 18 novembre 2010, questo documento costituisce un atto deludente, poiché non sembra proporre soluzioni effettive ma solo pannicelli caldi; scopre, infatti, che occorre reagire alle inquietudini crescenti che suscita la *food security* non solo nell'UE ma in tutto il mondo, per poi

affermare che occorre conservare e rafforzare la competitività del settore sempre più mondializzato e caratterizzato da una volatilità crescente dei prezzi, mantenendo la produzione agricola nell'insieme dell'Unione.

Fra gli obiettivi che si propone la Comunicazione, il primo si occupa proprio della produzione agricolo-alimentare raggiungibile contribuendo ad assicurare al reddito agricolo e a limitare le variazioni dei prezzi e dei redditi derivanti dalla volatilità dei prezzi mondiali.

Tuttavia, a questi buoni propositi fa seguito la “cura” proposta attraverso la PAC riformata, fondata ancora sul *decoupling* e sull'idea che i sostegni vanno limitati quantitativamente agevolando le imprese di modeste dimensioni, poiché le grandi sarebbero capaci di realizzare profitti anche autonomamente.

I tecnocrati di Bruxelles, che pure si propongono di sostenere in modo particolare l'agricoltura nelle zone difficili, sembrano ignorare che la produzione agricola non è “in serie”, e che i problemi originati al produttore da un ettaro di coltivazione si moltiplicano esattamente per cinquanta per chi ne coltiva, appunto, cinquanta; in effetti, la meccanizzazione è spesso ottenuta da terzi in ogni caso, e la capacità di produrre – per unità di superficie – dipende dalla fertilità del terreno, sicché penalizzare le grandi aziende (in termini europei, dato che le stesse superfici stimate grandi nell'UE vengono considerate altrove piccole) vorrebbe dire colpire proprio quelle che possono dare una produzione significativa ai fini dell'auto approvvigionamento.

In ogni caso, al di là di questo problema, non si vede, con chiarezza, nel documento, come evitare le grandi fluttuazioni di prezzo, che possono essere rimediate solo con alcuni degli strumenti efficaci utilizzati un tempo, ad esempio ricostituendo le scorte abbondanti che in precedenza rendevano l'UE una potenza agro alimentare con piedi solidi e non d'argilla.

Alla fine la nuova PAC del 2013, che entra in vigore nel 2015, intensifica il precedente orientamento antiproduttivo, e resta in palese contrasto con le norme agrarie del TFUE⁴.

⁴ È noto che i negoziati per il rinnovo dell'Accordo agricolo di Marrakech, iniziati nel 1999, hanno fatto ben pochi passi avanti; la soppressione delle restituzioni all'esportazioni, e cioè a rendere difficile inviare sostegno “commerciale” di prodotti alimentari a chi ne abbisogna resta un caposaldo da tempo affermato. Ma potrebbero non mancare altri strumenti, per altro da tempo in uso.

3. Il produttore di qualsiasi bene ha bisogno di sapere quale mercato dovrà affrontare la sua merce⁵; questo problema è molto complesso per l'agricoltore.

Le previsioni sui raccolti in un'agricoltura globalizzata, considerata la presenza di mezzi di trasporto rapidi ed efficienti, sono complesse perché partono dalla necessaria conoscenza delle semine fatte in ogni dove, sugli andamenti climatici, sulle infestazioni fungine, sulle crisi da carenza idrica, sulla tempestività della raccolta, ecc. Per fare delle previsioni non troppo incerte, occorre avere una struttura informativa grande ed efficiente, ed anche costosa; i grandi *traders* possiedono questi mezzi, invece l'agricoltore della valle padana o dell'Abruzzo, ma anche della Normandia e delle pianure polacche, non è in condizioni di organizzarsi in tal modo, soprattutto perché non potrebbe sostenere i costi di un tale sistema. Egli, di conseguenza, d'abitudine si basa su quanto successo l'anno precedente, il che è sinonimo di affidarsi alla fortuna, per le ragioni sopra descritte. In una parola, l'agricoltore ignora e non può conoscere ciò che dovrebbe sapere⁶.

⁵ Esemplare, nel campo del commercio tardo medievale, il comportamento degli uomini d'affari italiani, descritto magistralmente da Yves Renouard, *Gli uomini d'affari italiani nel medioevo*, traduzione italiana, Milano, 1973.

⁶ Frederic Chapin Lane, *I mercanti di Venezia*, traduzione italiana, Einaudi, Torino, 1996, ha realizzato un'interessante ricostruzione, basata soprattutto sulla contabilità ma anche su altre carte, della vita e delle opere di Andrea Barbarigo, nobile mercante di Venezia vissuto fra la fine del XIV e la prima metà del XV secolo.

Rimasto in indigenza a causa di una pesante ammenda comminata al padre per violazione delle regole che la Serenissima stabiliva sulla navigazione di convogli marittimi, si rifece una buona posizione ripartendo quasi da zero, e cioè imbarcandosi come balestriere sul ponte di una galera, cosa che gli dava diritto di recare con sé qualche piccola quantità di merce con la quale svolgere i suoi traffici nei vari porti toccati. I suoi progressivi successi lo portano ad assumere una posizione di ben altro livello, fondata, comunque, sul fatto che egli si era imposto di essere sempre a conoscenza:

- delle decisioni del Senato Veneziano sui convogli da far partire al fine di adeguare i suoi acquisti alle portate disponibili sulle galee,
- degli umori del sultano d'Egitto e dell'Imperatore di Costantinopoli per scegliere la destinazione delle merci,
- delle condizioni di sicurezza del mare dai pirati e, cosa che ci importa nello specifico,

Pertanto, per non allontanare troppo gli scopi della PAC da quanto previsto dall'art. 39 del TFUE, sarebbe indispensabile che la Commissione istituisse un ufficio comparabile con quelli posseduti dai grandi operatori commerciali del settore al fine di rendere note, progressivamente, le notizie raccolte; questo non consentirebbe di avere un'efficienza comparabile a quella dei *traders*, posto che costoro trattano merce, ma non la producono, e pertanto possono adeguarsi anche ben dopo le semine europee agli andamenti stagionali e di semina a livello mondiale; tuttavia per gli agricoltori si verificherebbe una situazione meno aleatoria.

Completarebbe, opportunamente, questa soluzione la presenza di scorte strategiche, che potrebbero evitare eccessivi sbalzi dei corsi attraverso la loro immissione, o non, sul mercato.

Dunque, la sciocca battaglia contro la sovrapproduzione, che ha coinvolto USA e CE, è stata vinta, senza considerare che una rilevante parte del mondo soffre la fame, e dimenticando che, in un mondo che possiede grandi eccedenze di bombe intelligenti, di bombe stupide, di aerei e navi militari, di razzi, di telefoni portatili, di autovetture ecc., non può considerarsi costoso – e non lo è, in effetti, malgrado certi orientamenti dei consiglieri economici del legislatore europeo – possedere scorte di cereali e di altre materie prime per la produzione di alimenti.

Non si può neppure sottacere che, nel momento in cui la UE era fortemente impegnata a sostenere le esportazioni di questi prodotti con restituzioni anche molto elevate, le spese all'uopo sostenute fossero troppo alte, dato che corrispondevano a poco più dello 0, 70% del PIL della Comunità.

La possibile abbondanza è stata, dunque, considerata dannosa, mentre si urla al lupo se crescono di prezzo i prodotti alimentari⁷.

- dell'andamento dei raccolti e sulle relative previsioni nelle diverse parti del mondo allora conosciuto.

Insomma, per operare con profitto, doveva “sapere”.

⁷ In un convegno del maggio del 2015 Marco Gestri ha tenuto una relazione dal titolo: *Il diritto al cibo quale diritto fondamentale dell'Uomo: dalla Dichiarazione Universale alla Carta di Milano*, in pubblicazione, dove, fondandosi su Dichiarazioni di varia fonte ha sostenuto (e chi può essere in disaccordo?) l'esistenza di un diritto al cibo; resta il fatto che l'UE, quali che siano le dichiarazioni sottoscritte, non fa nulla per garantire questo diritto, per quanto possibile, da quando ha modificato la PAC.

Né si può pensare che la manovra effettuata con il pagamento unico disaccoppiato abbia soddisfatto i Paesi in via di sviluppo, come sperava la Commissione UE; essi hanno già affermato ripetutamente che questi pagamenti sono, nella sostanza, aiuti all'agricoltura sicché, anche se "disaccoppiati", creano una situazione di privilegio concorrenziale per gli agricoltori che ne fruiscono.

Quest'affermazione ha avviato una discussione che non può arrivare a sbocchi positivi, poiché se è in certa misura vera l'accusa fatta al sistema comunitario, è anche vero che la totale soppressione dei sostegni, disaccoppiati o meno, potrebbe realizzarsi solo in un mercato stabilmente remunerativo e, di conseguenza, con prezzi che diverrebbero difficili da pagare per Paesi deficitarii. Per converso, però, questo sembra l'orizzonte che si apriva ai "pensatori" comunitari della PAC, decisi, a parole almeno, a sopprimere i sostegni disaccoppiati entro pochi anni. Se con la riforma del 2013 sembra mantengano quest'orientamento, i prezzi mondiali non aumentano.

Pare a me che, tenuto conto degli sconvolgimenti ribellistici che assillano il medio oriente, coinvolgendo l'intero globo, sarebbe più che opportuno che il sistema produttivo agricolo europeo – e quello di altri Paesi sviluppati – fosse incentivato e sostenuto, al fine di poter rendere abbondante l'offerta delle materie prime che servono a dare cibo a tutti. Occorrerebbe, dunque, rifarsi al "comune sentire", che coincide anche con la necessità di dare risposte vere a problemi che non possono essere risolti con la violenza.

Infatti, se si esamina la situazione, si può constatare che si passa dalle bombe sull'Iraq e sulla Siria alle pseudo rivoluzioni democratiche dell'Egitto e della Tunisia, causate non tanto dalla voglia di libertà quanto dall'aumento del prezzo della farina causato dalla chiusura delle esportazioni russe nel 2010 dovuta a un devastante incendio delle pianure cisuraliche. Similmente può dirsi delle carneficine che si compiono in Libia e nel così detto Califfato islamico, che prospera su un terreno di cultura fatto di povertà e d'ignoranza, oltre che di fanatismo religioso.

La risposta alle turbolenze mediorientali e alle minacce alla sicurezza degli Usa e, in misura minore, dell'Europa consiste in un male minore (repressione e le tecniche adottate a Guantanamo nei confronti di presunti attentatori) rispetto al peggiore (pericolo che gli attentati si diffondano nei Paesi sviluppati, e sfuggano al controllo). Ignatieff⁷, che, prendendo le mosse dagli attacchi terroristici del XXI secolo riconosce la necessità di violare alcuni

diritti essenziali per proteggere l'interesse dello stato, inteso come interesse generale, in epoche in cui il pericolo di attentati è fortissimo, sembra non comprendere la difficoltà di individuare quale sia il limite di questa scelta “meno malefica” e l'estrema rilevanza del problema di individuare chi abbia potere, facoltà e legittimità di scegliere.

A ben vedere, questa soluzione presenta delle difficoltà difficilmente sormontabili poiché, solo ricordando esempi recenti, i prigionieri di Guantanamo hanno subito torture, anche con effetti mortali, e un regime di costrizione che sarebbe stato essenziale per la sicurezza degli USA, in conformità a scelte, con ogni evidenza sbagliate, compiute da soggetti che hanno agito al di fuori, anzi, contro la legge, senza dovere rispondere delle loro azioni ad alcuno.

Com'è stato osservato⁸, “elevando gli omicidi mirati (...) a *standard* legali e morali accettabili, essi diventano parte delle azioni legali dello Stato, parte di una lista di tecniche di controterrorismo, con la conseguenza che qualsiasi senso dell'orrore verso l'atto dell'omicidio viene perso”. Né il fatto che Ignatieff consideri queste azioni come un bilanciamento rispetto agli atti di terrorismo, e che ritenga necessario, a differenza dell'esempio prima fatto su Guantanamo, che il regime da lui proposto debba essere sottoposto a un dibattito pubblico preventivo sembra rendere comunque accettabile l'omicidio o le torture di Stato; come d'altra parte non lo è la condanna a morte, strumento, formalmente legale ancora in molti stati, anch'esso adottato per l'eliminazione di soggetti ritenuti talmente pericolosi per la società da giustificare il “male minore” complessivo costituito dalla loro eliminazione fisica⁹.

⁷ Vedi Michael Ignatieff I, *Il male minore. L'etica politica nell'era dell'edonismo globale*, traduzione italiana, Milano, 2006. Si noti che l'autore è stato vicesegretario del partito liberale canadese e importante studioso della materia “diritti umani”. Egli, pur riconoscendo l'esistenza di diritti fondamentali dell'individuo, sostiene che può essere opportuno che lo Stato stabilisca di violarne alcuni al fine di evitare danni maggiori. Si tratta di soluzione che sceglie un presunto “male minore” rispetto a uno maggiore.

⁸ Da Eyal Weizman, *Il male minore*, Roma, 2009.

⁹ L'illuminista Beccaria, Cesare, nel suo “Dei delitti e delle pene”, pubblicato anonimo nel 1764, condannò la pena di morte e la tortura e promosse, tra l'altro, l'adozione

4. A ben vedere quanto accaduto dopo il crollo del muro di Berlino serve a comprendere la natura di molti problemi ed è tutt'altro che confortante:

- invasione del Kuwait e conseguente reazione dell'ONU (leggasi USA, con l'aiuto di molti), conclusa con la sconfitta di Saddam Hussein che, tuttavia, fu mantenuto al potere pur in condizioni di "sovranità limitata" (*no fly zone, oil for food*, ecc.);

- guerra promossa dagli USA in Afganistan per combattere chi era stato, in precedenza, sostenuto dagli USA stessi (talebani), che non pare essere destinata a finire;

- attacco alle torri gemelle del 2003, interpretato dagli USA come una manovra sostenuta da Saddam Hussein, conseguente guerra in Iraq, eliminazione anche fisica di Saddam Hussein e polverizzazione di quell'entità artificiale che il dopo guerra successivo alla caduta dell'impero ottomano aveva creato con penna e righello, ignorando l'avversione reciproca che caratterizza sciti, sunniti e curdi, che popolano in zone diverse l'Iraq stesso. Caduto Saddam, la guerra intestina sembra non voler cessare mai, anzi ha consentito il sorgere del c.d. Califfato islamico che occupa parte dell'Iraq e della Siria, e che ha potuto fruire anche di armi USA, fornite da questi ultimi a chi essi ritenevano volessero cacciare Assad figlio, attuale rais della Siria, per instaurare in quel Paese la democrazia;

- la ricordata "primavera araba", conclusa nel principale paese, l'Egitto, con il ritorno al potere dei militari, nella circostanza specifica apparentemente il "male minore";

- la rivolta anti Gheddafi finita con la sua uccisione, il frazionamento difficilmente ricomponibile fra Cirenaica e Tripolitania (che erano due provincie separate dell'Impero ottomano fino alla conquista dell'Italia) e la presenza in alcune sue parti di truppe dello stesso Califfato;

- la grande fuga di popoli affamati dalle guerre ricordate e dal clima africano sempre più povero di acqua in moltissime zone, con destinazione Europa e, dalla parte opposta, Sudafrica.

del criterio di proporzionalità nell'applicazione della pena. Dice il Beccaria nel XXVII capitolo del volume: "Parmi un assurdo che le leggi, che sono l'espressione della pubblica volontà, che detestano e puniscono l'omicidio, ne commettono uno esse medesime, e, per allontanare i cittadini dall'assassinio, ordinino un pubblico assassinio".

La risposta europea manca totalmente, e i tentativi fatti non dall'Europa ma dal Cancelliere tedesco e, talvolta, dal Presidente della Repubblica francese per ora non danno risultati in un'altra zona critica, l'Ucraina. Altrove, il gigante economico della moneta unica (quasi per tutti i suoi membri) non esiste proprio in politica estera, e le vicende di *Mare nostrum* e *Frontex* dimostrano l'impotenza delle risposte adottate, sempre perché si vuole scegliere il "male minore". La soluzione finisce per essere solo un colossale pasticcio, quasi un incentivo ai migranti a rischiare la vita nella traversata del Mediterraneo per essere "accolti" (termine palesemente eufemistico) in Italia per fuggirsene presto altrove, dove non li ospiteranno certamente meglio (vedi vicende di Calais).

Al contrario, si dovrebbe scegliere il bene, e cioè riprendere la politica estera degli anni '80 e '90 del secolo scorso inviando cibo e sostegni medici e culturali nei territori ora colpiti dalla guerra; non v'è dubbio che se ciò si fosse fatto prima che si fosse arrivati a questo punto le soluzioni sarebbero più semplici. Tuttavia, non si vede altra soluzione possibile, non essendo certo che continuando a fornire armi a destra e a manca, anche a presunti amici che possono passare dalla parte opposta da un momento all'altro, che si può sperare di avviare a soluzione un problema che interessa milioni e milioni di persone, sia quelle coinvolte in conflitti sia quelle indotte dalla fame a fuggire dalle loro terre per rifugiarsi in territori ritenuti più ospitali.

5. Appare chiaro che questo problema non può essere risolto con la violenza ma dando, finalmente, applicazione concreta al proclamato "diritto al cibo" che, da ultimo, la c.d. Carta di Milano invoca¹⁰.

Molto tempo prima, nel 1948, l'ONU ha sancito, nella Dichiarazione universale dei diritti umani, che: "Ogni individuo ha diritto ad un tenore di

¹⁰ Così termina la "Carta di Milano", adottata in occasione dell'EXPO 2015: "Poiché crediamo che un mondo senza fame sia possibile e sia un fatto di dignità umana, nell'Anno Europeo per lo sviluppo e in occasione di Expo Milano 2015, noi ci impegniamo ad adottare i principi e le pratiche esposte in questa Carta di Milano, coerenti con la strategia che gli Stati Membri delle Nazioni Unite hanno elaborato per sradicare il problema della fame entro il 2030.

Sottoscrivendo la Carta di Milano noi dichiariamo di portare la nostra adesione concreta e fattiva agli Obiettivi per uno Sviluppo Sostenibile promossi dalle Nazioni Unite. Un futuro sostenibile e giusto è anche una nostra responsabilità".

vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha il diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà. La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure e assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale”.

Si tratta dell'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti umani dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il diritto al cibo è stato ribadito nel '66 dalla Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali in seno alle Nazioni Unite. La Convenzione è entrata in vigore il 3 gennaio 1976. Tutti i membri dell'ONU hanno sottoscritto e ratificato il trattato.

In essa si afferma che l'uomo ha diritto a un “livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia”, che includa alimentazione, vestiario e alloggio adeguati. Tali valori di civiltà sono stati confermati, e considerati obbligatori per i Paesi membri: nel 1999 il “Comitato sui diritti economici, sociali e culturali” delle Nazioni Unite ha precisato che “gli esseri umani hanno il diritto di avere cibo disponibile in quantità sufficiente”, adeguato da un punto di vista nutrizionale.

Il 6 maggio 2013 è entrato in vigore il Protocollo opzionale allegato alla Convenzione del 1966, dopo il raggiungimento della decima ratifica (Uruguay). Oltre a quest'ultimo, hanno ratificato il protocollo Argentina, Bolivia, Bosnia e Erzegovina, Ecuador, El Salvador, Mongolia, Portogallo, Slovacchia e Spagna.

Da allora cinquanta paesi hanno adottato leggi nazionali sulla materia. Alcuni Stati (Brasile, Guatemala, Kenya, India) hanno dato attuazione al diritto al cibo anche a livello giudiziale, cosa che invece non si riscontra in molti paesi occidentali. Malgrado ciò due miliardi di persone soffrono di malnutrizione, settecento milioni patiscono la fame e le stesse tutele giudiziarie assicurate negli stati che hanno riconosciuto il diritto al cibo hanno un'efficacia alquanto blanda.

Malgrado queste solenni affermazioni di principio, non si può dire che le Nazioni che hanno gli strumenti per contribuire ad attenuare i problemi dei popoli meno fortunati si siano impegnate seriamente nel compito. Si è potuto, anzi, evidenziare, esaminando gli sviluppi e l'involuzione della

PAC, la rilevanza che assume, in crescendo, il cibo in un mondo sempre più antropizzato e lo scarso effettivo interesse manifestato sul punto dall'Unione europea. La terra, oggi, è caratterizzata da un lato da popolazioni divenute obese per eccesso di alimenti e mancanza di moto, e da popolazioni poverissime dove la fame regna sovrana, anche per guerre tribali o religiose da un lato, cambiamenti climatici e diminuzione della mortalità infantile grazie ai vaccini dall'altro. È desolante l'indifferenza degli Stati membri dell'UE di fronte a tali scottanti argomenti.

Malgrado alcune, e non infrequenti, affermazioni di principio sull'opportunità di assicurare un pane e l'acqua a tutti, e cioè di realizzare a livello planetario la *Food Security*, non si opera coerentemente in questa direzione, anzi si insiste nella politica agricola che non incoraggia la produzione.

Si riteneva che l'aumento della popolazione mondiale avrebbe fatto aumentare la richiesta di cibo, e quindi anche il prezzo delle materie prime agricole. L'estrema povertà di centinaia di milioni di persone, invece, fa sì che la "potenziale domanda" non incida sul prezzo delle derrate alimentari, ma sul disperato desiderio di questi diseredati di spostarsi in direzione dei Paesi più sviluppati e fortunati.

L'UE sembra voler rispondere, a questa migrazione con l'adozione di soluzioni, tragicamente risibili, quali *Frontex* e simili, invece di tornare alla saggia politica degli anni '80 e '90 del secolo scorso, riprendendo quindi l'invio – nelle zone da dove proviene questa massa di disperati – del cibo che vanno cercando, aggiungendo tecnologie per individuare e mettere a disposizione l'acqua e, ove sia possibile, contribuendo fattivamente alla creazione di scuole e apparati sanitari¹¹.

¹¹ Qualcuno potrebbe riconoscere in queste azioni anche una contropartita per i Paesi donatori: l'aumento della domanda di beni, che faciliterebbe anche lo sviluppo delle economie più avanzate e fortunate.

BIBLIOGRAFIA

Beccaria Cesare, *Dei delitti e delle pene*, pubblicato per la prima volta anonimo nel 1764.

Bianchi Daniele, *La politique agricole commune*, II edizione, Bruyillant, Bruxelles, 2012.

Costato Luigi, *La PAC come filo conduttore del travaglio europeo*, prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico 2013 dell'Accademia dei Georgofili, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, 2013.

Costato Luigi – Russo Luigi, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, IV edizione, Milano, 2015.

Fanfani Amintore, *Le origini dello spirito capitalistico in Italia*, Milano, 1933.

Gestri Marco, *Il diritto al cibo quale diritto fondamentale dell'Uomo: dalla Dichiarazione Universale alla Carta di Milano*, relazione al convegno omonimo tenuto presso l'Università di Modena e Reggio Emilia nel maggio 2015, in pubblicazione.

Ignatieff Michael, *Il male minore. L'etica politica nell'era dell'edonismo globale*, traduzione italiana, Milano, 2006

Lane Frederic Chapin. *I mercanti di Venezia*, traduzione italiana, Einaudi, Torino, 1996.

Nozick Robert, *Anarchia, stato e utopia*, [1974], il Saggiatore, Milano, 2008.

Renouard Yves, *Gli uomini d'affari italiani nel Medioevo*, traduzione italiana, Milano, 1973.

Scaramuzzi Franco Prolusione all'apertura dell'anno accademico dell'Accademia dei Georgofili del 2015, in pubblicazione.

Weizman Eyal, *Il male minore*, Roma, 2009

CONCLUSIONI

Malgrado lo sviluppo delle teorie sui diritti umani, e la loro solidificazione in carte dell'ONU, dell'UE, nelle varie costituzioni di molti stati democratici da un lato, e le molteplici carte sul diritto al cibo, consacrate in convenzioni internazionali, sembra che sia lontano il traguardo della pacificazione mondiale e l'applicazione concreta presso ogni popolo delle carte sopra ricordate.

La preoccupazione dei governanti di procurare, anche se in modo imperfetto, il cibo ai propri sudditi o a una parte di essi, non è una novità. Si può trovarla nelle *frumentationes* romane per alimentare la plebe dell'Urbe, nelle spedizioni organizzate, anche costringendo al trasporto i *navicularii*, da Costantino per inviare cereali in Pannonia, dove i legionari protestavano per la dieta carnea loro imposta. Nell'epoca dei Comuni, molti di essi si dotarono di magistrati *de blado*, al fine di garantire l'approvvigionamento degli alimenti necessari alla loro città. E gli esempi potrebbero proseguire, per arrivare agli ammassi imposti dal regime fascista per assicurarsi il controllo, prima e durante la seconda guerra mondiale, sui principali prodotti alimentari.

Dopo l'esperienza della seconda guerra mondiale, si riteneva che, anche per la presenza di potenze nucleari, che le guerre non avrebbero avuto più spazio fra gli uomini; al contrario, pur se non planetarie, numerosissime guerre si sono svolte anche dopo lo scoppio dell'ordigno nucleare di Hiroscima, e ancor oggi il mondo è turbato da innumerevoli violenze.

Ma le "ragioni" di queste guerre sono mutate nel tempo. Da quella di Corea in avanti, le guerre sono state caratterizzate da motivi ideologici collegati, spesso, alla volontà di ciascuna delle due superpotenze (USA e URSS) di non cedere di fronte ai tentativi di espansione dell'altra, espansione che si accompagnava con l'estensione del modello politico di chi prevaleva. Venuta meno l'URSS, non per questo sono cessati gli eventi bellici, dall'invasione del Kuwait in avanti. Tuttavia, di recente scontri militari anche truculenti traggono origine addirittura dalla religione, quasi che si fosse dimenticato quante guerre di religione hanno infestato, specialmente l'Europa, nei secoli passati.

Quasi a contropartita delle Crociate, organizzate per liberare il Santo sepolcro di un Dio che non poteva essere nella tomba, per essere risorto,

movimenti fondamentalisti islamici stanno imperversando in Medio oriente e in Africa vanificando la speranza di realizzare un mondo pacifico, stante la caduta di ideologie umane contrapposte; ed estendono le loro tenaglie anche in Europa e negli USA con attentati che colpiscono sostanzialmente solo ignari cittadini.

L'uomo, sedicente animale intelligente, tira in ballo potenze ultraterrene per giustificare la sua incapacità di convivere con chi non la pensa come lui. Ovviamente, le democrazie più avanzate non sono sensibili a queste ormai, per noi, banali considerazioni, e i popoli più sviluppati economicamente rifuggono dalla guerra, anche se al loro interno non mancano estremismi minacciosi i quali ci confermano che le generali convinzioni pacifiche possono essere travolte da populismi sempre in agguato. Il pericolo deriva soprattutto dal fatto che, per quanto riguarda il cuore dell'Europa, grazie alla sua imperfetta unificazione, la guerra non si è più combattuta da oltre 70 anni.

Tuttavia, l'uomo europeo, animale sedicente molto intelligente, tollera che gente disperata rischi di annegare per venire in territori più ricchi e pacifici invece di operare per rendere vivibili i territori da dove questi disperati fuggono.

Ma non bisogna perdere le speranze. Forse l'uomo, ricordandosi di qualificarsi intelligente, capirà presto che i problemi non si risolvono con provvedimenti raffazzonati e non meditati, ma adottati alla disperata senza un vero progetto.

Forse le democrazie occidentali, le uniche che funzionano decentemente pur essendo bisognose di riforme, come si è detto, cercheranno di mostrare la loro maturità realizzando, con efficacia, condizioni di vita umane su tutta la terra, investendo risorse non solo in giochini elettronici ma anche per riforestare, insegnare a chi non sa come produrre in zone svantaggiate e come rispettare i suoi simili e il solo pianeta di cui disponiamo, dando su questo punto per prime l'esempio.

EUGENIO PIVA DISEGNATORE E CULTORE DI MEMORIE URBANE NELLA ROVIGO DI FINE OTTOCENTO

Antonello Nave

Il salone della Borsa, realizzato nel 1865 su progetto di Eugenio Piva,¹ in epoca post-unitaria fu occasionalmente adibito a luogo per manifestazioni patriottiche o per riunioni di carattere politico.²

Nel frattempo in città si stava diffondendo la convinzione che quel salone potesse essere utilmente trasformato in un ampio ed elegante caffè, tale da rendere confortevole il settimanale ritrovo dei commercianti³. Si giunse così nel '79 alla decisione, da parte del direttivo camerale, di demolire l'intera ala di fabbricato lungo lo stradello del Leoncino per farvi sorgere la nuova sede della Borsa. Questo comportava l'abbattimento dello stesso salone ideato da Eugenio Piva, al quale gli amministratori della Camera di Commercio si rivolsero per la stesura del nuovo e più ambizioso progetto. E Piva non tardò a mettere su carta la sua idea: n data 12 settembre 1879, infatti, presentò un progetto che prevedeva una spesa di 30.000 lire. La Camera di Commercio ritenne esagerata tale somma per la costruzione di un edificio che peraltro sarebbe sorto in posizione così defilata, rispetto alla piazza del Teatro; chiese

¹ A. Nave, *L'attività artistica di Eugenio Piva nella Rovigo asburgica*, in «Acta Concordum», Accademia dei Concordi di Rovigo, 29, ottobre 2013, pp. 26-27.

² Basti ricordare la cerimonia avvenuta il 1° novembre 1874, con la distribuzione ai reduci del 1848-49 della medaglia per il venticinquesimo anniversario dall'ascesa al trono di Vittorio Emanuele II. In quella occasione, oratori ufficiali furono i reduci Gustavo Minelli, presidente locale del patriottico sodalizio, e l'assessore Carlo Piva, fratello del nostro Eugenio, in rappresentanza della giunta comunale («La Voce del Polesine», 3 novembre 1874). Due anni più tardi il generale Clemente Corte, reduce garibaldino e deputato progressista del Polesine, dinanzi ai suoi elettori dichiarò, fra applausi scroscianti, la sua adesione al programma delineato da Agostino Depretis nel discorso di Stradella («Il Polesine», 17 ottobre 1876; «L'Adriatico», 18 ottobre 1876).

³ Interessanti, a riguardo, le considerazioni esposte in un articolo apparso il 7 ottobre 1874 sulla «Voce del Polesine».

pertanto al Piva di redigere un progetto più ridotto nei costi, verificando peraltro la possibilità di dare all'erigendo edificio una facciata che non si sviluppasse sulla viuzza all'angolo della piazza.

Il «pratico» tornò all'opera e il 30 giugno 1880 presentò un nuova soluzione (fig. 1). La più significativa innovazione era senza dubbio costituita dall'aver immaginato per il prospetto della Borsa una collocazione sghemba, ottenuta con l'eliminazione dell'angolo vivo tra la piazza e via del Leoncino: questo avrebbe esaudito la richiesta della Camera di Commercio, creando per di più un nuovo ed efficace raccordo urbanistico tra la diagonale della facciata e la piazza del Municipio, attraverso il breve asse di via degli Orefici.

Stavolta la proposta fu accolta senza indugi dall'amministrazione camerale, che affidò i lavori all'imprenditore Vincenzo Marzola. Ma in corso d'opera non tardarono a emergere problemi operativi, con la conseguente richiesta di modifiche rispetto al progetto. Nel tentativo di fronteggiare la situazione di difficoltà, dovuta anche alla scarsa dimestichezza con la realtà di un cantiere, Piva sentì presto un forte senso di frustrazione. Giunse a convincersi che vi fosse una vera e propria congiura politica ai danni suoi e della sua famiglia, da parte di una presunta cricca giudaico-massonica, che non avrebbe perdonato al fratello Domenico di essersi candidato – peraltro senza successo – alle politiche del maggio 1880 con la destra casaliniana nel collegio di Rovigo.⁴

Sicuramente la breve e sfortunata vicenda elettorale di Domenico Piva non fu senza contraccolpi per l'intera famiglia, dal momento che nelle settimane che precedettero il voto la stampa progressista non mancò di avanzare esplicite riserve sulla scelta di campo operata dall'antico compagno di Garibaldi, nonché sulle sue effettive doti, fuori dall'ambito strettamente militare⁵.

⁴ A. Nave, *Domenico Piva tra Garibaldi e Carducci*, in «Camicia Rossa», XXVI, 3-4, luglio-dicembre 2006, pp. 14–17.

⁵ Eloquente la corrispondenza da Rovigo dell'«Adriatico» del 12 maggio 1880, che così tratteggia la figura di Domenico Piva: «[...] una personalità che al suo posto va apprezzata come merita, ma che, fuori di là, perde anche quel prestigio che le viene dal patriottismo, dall'aver combattuto le battaglie dell'indipendenza con Garibaldi, conquistando grado a grado quel posto che ora occupa nel nostro esercito. Bisogna pur dirlo, il generale Piva non ebbe mai il tempo e forse la natura o la

Chiusa, tuttavia, l'incresciosa parentesi elettorale, la dirigenza camerale sembrò non far ricadere la "colpa" del fratello su Eugenio, limitandosi a chiamare dall'Accademia di Venezia l'architetto Cadorin per pronunciarsi in merito al progetto.⁶ In un primo tempo Eugenio Piva mostrò di accettare i suggerimenti dell'architetto; poi, però, il senso di disagio per come si stava evolvendo pubblicamente la vicenda, ritenuta lesiva della propria autorevolezza professionale, lo spinse il 14 agosto 1881 a presentare le dimissioni irrevocabili dal suo incarico di «pratico» camerale.⁷

Negli anni immediatamente successivi, con l'allargamento a lungo auspicato di via del Leoncino, la Camera di Commercio affidò all'ingegner Moise Rietti l'incarico di progettare un nuovo edificio per accogliere il Caffè Borsa, per il quale si rese necessaria la demolizione di quanto era già stato costruito da Piva⁸.

All'incresciosa vicenda Eugenio accennerà con parole amare e piene di livore nei riguardi dei suoi presunti nemici e persecutori, in una sorta di privatissimo *memorandum* destinato ai nipoti, che è stato pubblicato qualche anno fa a cura della Pasqualini Canato:

disposizione per procurarsi quel corredo di cognizioni che sono indispensabili ad un buon deputato. Si ha un bel dire che la pratica vuol dir molto, ma come mai un uomo senza studi, che non conosce la vita pubblica può portare utile corredo di cognizioni in un Parlamento, e contribuire al progresso della Nazione? Del Piva sappiamo solo che senza un miracolo egli non potrebbe divenire un buon deputato, come divenne un ottimo soldato. Oggi di questi miracoli non sarebbero possibili nemmeno nelle battaglie: sono addirittura impossibili nella vita parlamentare. [...] Gli elettori liberali di Rovigo non si renderanno complici certamente di un simile sproposito, lasceranno il Piva alle Caserme, al Campo dove soltanto può ancora rendere servizio al Re e alla Patria, e voteranno compatti per Giacomo Sani ».

⁶ Si noti, per inciso, che nel dicembre 1879 lo stesso Cadorin era stato incaricato dall'amministrazione comunale di un parere tecnico a proposito della torre municipale (*Il Consiglio Comunale di Lendinara e la Torre di Piazza*, in «L'Avvenire del Polesine», 10 dicembre 1879).

⁷ Sull'argomento: E. Piva, *Memorie intime. Il generale Domenico Piva nelle lotte politiche di fine '800 a Rovigo*, a cura di M.T. Pasqualini Canato, Rovigo, Minelliana, 2008, pp. 102-105, nn. 25 e 32.

⁸ Elogi al Rietti per il nuovo caffè sono nella corrispondenza apparsa sull'«Adriatico» il 3 gennaio 1884.

[...] la casta ebraica era interessata nella mia caduta per farmi rimpiazzare da uno de' suoi. È una lunga e dolorosa storia la mia, e tale che non posso ricordarla senza fremere, per gli schiaffi morali patiti, e la conseguente dolorosa malattia che dovetti sopportare e nessun mezzo sleale venne omesso, nessuna arte bassa e codarda, nessuna pressione su quei pochi che mi sostenevano, per ottenere la spontanea mia rinuncia, come feci allora quando perdetti la forza di lottare contro tanta perfidia.

Non paghi del già ottenuto risultato bisognava fare in modo che dell'opera mia nulla restasse; e l'ebreo Ing. Rieti assunse il glorioso incarico, appoggiato da tutto il Ghetto, il quale è il padrone del commercio in Rovigo [...] Si decretò dunque la demolizione dell'opera mia, e sulle rovine di essa si ricostruì un fabbricato dello stesso Rieti, che oggi sorge per provare – a chi se ne intendesse di architettura – quale sia l'ingegno di questo presuntuoso figlio d'Israello. [...] a quelli che mi colpirono, parte per invidia in arte, e parte per animo perverso, io non perdono, perché troppo mi pesa l'onta subita.⁹

Altrettanto dure e stizzite le parole che Eugenio Piva pose come didascalia a un suo dipinto ad olio, eloquentemente intitolato *Effetto dell'odio. Studio dal vero*,¹⁰ dove descrisse, con tocco apparentemente bonario e *naïf*, la demolizione in corso della sua opera, mentre perfidamente assistevano allo scempio alcuni sfaccendati e saccenti di piazza:

Odio per odio. Raccomando ai miei successori che possederanno questo lavoro di conservarlo, non per merito artistico, ma come memoria dell'infamia degli uomini ai quali dedico l'ultimo mio respiro che sarà una tremenda maledizione. E perché si sappia quali sieno i malevoli che mi inflissero il sanguinoso sfregio della demolizione del Fabbricato della Borsa appena da me compiuto, eccone i nomi che io addito alla esecrazione di chi mi è veramente Amico. A capo di tutti metto il petulante e maligno Ing. e Rieti che predicò sempre in mio danno, preparandosi con arti subdole il terreno onde farsi autore del nuovo Fabbricato, come difatti ottenne da Preposti, per lo meno leggieri, la commissione. Il Fabbricato eseguito dice agl'intelligenti che architetto sia il Rieti! [...] Buon per loro che non ho avuto i mezzi per studiare!¹¹

⁹ *Memorie intime*, cit. pp. 34-35.

¹⁰ *Effetto dell'odio. Studio dal vero di E. Piva* (Acc. Concordi, Fondo Concordiana, Disegni, n. 202).

¹¹ *Memorie intime*, cit., tav. f.t. tra le pp. 38-39.

Alla morte di Garibaldi, anche in Polesine si registrarono precoci e generose iniziative, volte a rendere adeguato omaggio all'eroe in camicia rossa. Di tale fervore di iniziative politico-patriottiche e delle conseguenti realizzazioni artistiche abbiamo già dato conto in altra sede¹². Nel silenzio della sua appartata vita professionale e domestica, anche Eugenio Piva, che pur covava sentimenti ben poco cordiali nei confronti di molti concittadini, soprattutto fra quelli che militavano nelle file della sinistra, non tralasciò di cimentarsi con il tema della celebrazione garibaldina. Mise a punto, così, una sua proposta di monumento all'eroe, non certo allo scopo di presentarla al comitato promotore, ma come una sorta di appassionato esercizio di stile, o di solipsistico vagheggiamento di un'idea destinata a non essere divulgata o proposta ai diretti interessati, forse perché sentiva che la tacita avversione nei confronti suoi e della sua famiglia non sarebbe mai venuta meno. Ecco dunque che Piva realizzò nel 1882 un dipinto su cartone intitolato *Piazza Garibaldi*, recentemente pubblicato dalla Pasqualini Canato: al centro dello spazio urbano, vivacemente affollato, spicca la bianca effigie di un Garibaldi scolpito a figura intera, stretto al tricolore e con la spada in pugno, mentre alla sinistra notiamo un solenne e immaginario prospetto della Camera di Commercio: come per un'intima ripicca rispetto a quello che era stato causa di bruciante frustrazione, ai danni del suo orgoglio e delle sue ambizioni di progettista.¹³

Il 18 settembre di quello stesso anno, com'è noto, vi fu la rotta dell'Adige a Legnago, con drammatiche conseguenze per gran parte del Polesine. Di quella inondazione Eugenio Piva approntò tempestivamente una tavola corografica a colori, stampata da Minelli e messa in vendita per raccogliere fondi a favore delle famiglie alluvionate, come apprendiamo dalla corrispondenza apparsa sull'«Adriatico»:

¹² A. NAVE., *Monumenti garibaldini nel Polesine di fine '800*, in Z. CIUFFOLETTI (a cura di), *Garibaldi e il Polesine, tra Alberto Mario Jessie White e Giosue Carducci*, Atti del XXX convegno di studi storici, Lendinara e Rovigo, 26-27 ottobre 2007, Rovigo, Minelliana, 2009, pp. 23-74.

¹³ L'opera è riprodotta in *Memorie intime*, cit., tav. f.t., riprodotta su concessione del proprietario, dott. Giandomenico Rigon.

L'egregio signor Eugenio Piva, disegnatore presso l'ufficio del Genio Civile, ha avuto il nobile pensiero di pubblicare a beneficio degli inondati una corografia del Polesine, dove con tinta azzurra si trova indicata tutta la parte della provincia che trovasi sott'acqua.¹⁴

A metà tra risarcimento personale e inconfessate velleità creative si collocano altri progetti, che lo schivo impiegato del Genio Civile andò elaborando nel corso degli ultimi due decenni del secolo. Al di là di probabili motivazioni psicologiche, connesse forse all'esigenza di un intimo riscatto dalla mediocrità e dall'anonimato del suo *status* sociale, in quelle tavole si coglie l'amore appassionato di Eugenio Piva per la sua città, nel desiderio di offrire, a futura memoria, una sorta di testimonianza civica, prima ancora che artistica, della sua costante e amorevole applicazione per immaginare, tavola dopo tavola, una *facies* di Rovigo più consona ai presunti dettami della modernità e insieme del decoro. E oltre alle fantasticherie urbane, Eugenio Piva si dedicò con zelo a documentare e custodire la memoria architettonica cittadina, realizzando 19 tavole in bianco e nero nelle quali fissò, con meticoloso lavoro di linee e tratteggi chiaroscurali, il prospetto di numerosi edifici cittadini, sia religiosi che civili, oltre che di alcuni scorci urbani, prima che il tempo o il piccone ne decretassero la scomparsa o l'irreversibile modifica. Dopo l'*incipit* costituito da un'ampia *Veduta di Rovigo presa da un punto elevato della campagna verso Boara*, con la Rotonda e la Torre Donà a chiudere armonicamente l'efficace visione dal vero, il racconto figurato di Eugenio Piva prende avvio con una rustica veduta dell'*Ingresso di Rovigo pel borgo Catena* e procede in senso cronologico, con le immagini di edifici, ponti e scorci cittadini presentati in "ordine di sparizione". Si comincia con il fatiscante gruppo di case di *Contrada S. Rocco, ora via Angeli*, presentate da Piva come *Saggio dello stato della maggior parte dei Fabbricati di Rovigo nei primi tempi del secolo presente*, e si arriva alla Porta S. Francesco, demolita nel 1892, dopo lunghe polemiche e indugi.

¹⁴ «L'Adriatico», 24 ottobre 1882. Per notizie e bibliografia aggiornata sulla rotta del 1882 rimandiamo a F. RAVELLI, *Note, illustrazioni e documenti per la Storia di Ficarolo*, a cura di A. NAVE, Rovigo, Minelliana, 2010, pp. 177-183.

Quelle illustrazioni in bilico tra realtà ed elaborazione fantastica, eseguite con mano sicura agli sgoccioli dell'Ottocento, erano specialmente il frutto di una memoria familiare e privata, prima ancora che collettiva, che si concretava in rapidi scorci di strade, costruzioni e fabbricati scomparsi, rappresentati nel momento estremo del degrado e della sopravvivenza.¹⁵

Accompagnandole e commentandole con brevi didascalie, Piva utilizzò quelle tavole per corredare il manoscritto dedicato ad illustrare vicende e iconografia urbana di *Rovigo nel secolo XIX*, portato a compimento nel 1892 e donato nel novembre di quell'anno all'Accademia dei Concordi¹⁶. Nella prefazione al lettore, Eugenio Piva espresse con chiarezza le finalità storico-culturali e civiche del suo paziente lavoro, dove non trascurò di riferire notizie minute sulle condizioni materiali della vita cittadina, evidentemente condizionato dalla cultura positivista del tempo, oltre che dalla volontà di essere una sorta di moderno annalista.

Prendendo evidentemente sul serio il suo peculiare ruolo di compendiatore-illustratore, probabilmente a fine secolo Eugenio Piva si cimenterà anche nella ritrattistica onoraria, eseguendo 72 piccoli ritratti a china di illustri personaggi dell'epopea risorgimentale, equamente distribuiti in due ampie tavole donate all'Accademia dei Concordi, dove tuttora sono conservate¹⁷.

¹⁵ S. GARBATO, *La Rovigo di Gino Piva*, in G. BERTI (a cura di), *Nicola Badaloni, Gino Piva e il socialismo padano veneto*, Atti del XX convegno di studi storici, Rovigo, Palazzo Roncale 16-17 novembre 1996, Rovigo, Minelliana, 1997, p. 335.

¹⁶ E. PIVA, *Rovigo nel secolo XIX. Ricordi di E. P.*, manoscritto senza numerazione delle pagine, 1892 e 1900 (ed. anast., Padova, Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, 1984). Conservato in Accademia dei Concordi, Ms. 140. Questi i titoli delle 18 tavole: *Ingresso di Rovigo pel borgo Catena; Contrada S. Rocco, ora via Angeli; Chiesa di Santa Giustina; Chiesa detta la Madonna dei Sabbioni; Fabbricato detto Tezzon; Vecchio Ospitale e Porta Arquà; Ponte detto del Portello; Porta S. Giovanni; Vecchie Carceri Criminali in Contrada Lioncino; Convento detto delle Monachette; Le catapecchie in via Minelli esistenti fino al 1860; Antico Ospitale con annesso Oratorio detto S. Giovannino; Casa Celio; Chiesa detta della Trinità; Stabile Rosada; Ponte detto della Ruota; Porta detta di S. Francesco.*

¹⁷ Nella *Serie I. in ordine alfabetico di alcuni degli uomini che prepararono e compirono il Risorgimento nazionale italico*, distribuiti su sei file successive, Piva ritrasse Giuseppe Avezana, Michele Amari, Attilio ed Enrico Bandiera, Angelo Brofferio, Cesare Balbo, Giovanni Berchet, Nino Bixio, Ugo Bassi, Carlo Cattaneo,

Ma in questo caso gli esiti sono piuttosto deludenti, non solo per l'evidente e pur scusabile carattere oleografico, ma perché Eugenio Piva, nello sforzo di attenersi al dato fotografico, mostra notevoli limiti nella resa espressiva dei personaggi ritratti. Raccolti in due grandi tavole (figg. 2-3), quei ritratti furono donati all'Accademia dei Concordi, probabilmente per arricchire il museo di cimeli risorgimentali fondato nel 1899 da Luigi Sutto.

Al 1892 risale invece la stesura del manoscritto intitolato *L'Adige nel Polesine*, donato nel corso dell'anno successivo all'Accademia dei Concordi¹⁸. In tale opera Eugenio Piva rielaborò in modo ordinato e organico il materiale informativo che aveva raccolto nei decenni precedenti, soprattutto grazie al diretto coinvolgimento come impiegato del Genio Civile.

Nella premessa indirizzata *Al lettore*, Piva dichiarava che col suo «esile lavoro» si proponeva di indicare «alla buona, quali sieno le condizioni del fiume Adige, causa e parte di tutte le vicende fortunate della nostra Provincia [...] con opinioni e giudizi che si formarono sulla viva osservazione di fatti accaduti sotto i miei occhi», affinché le autorità preposte potessero predisporre le misure più opportune per scongiurare nuovi disastri, approntando le più opportune misure di rinforzo sugli argini.

Diviso in due sezioni, il manoscritto si apre con tre tavole (figg. 4-5), grazie alle quali è possibile seguire le vicende idrauliche dell'Adige, a

Camillo Cavour, Enrico Cialdini, Benedetto Giovanni ed Enrico Cairoli, Carlo Alberto, Massimo D'Azeglio, Vincenzo Durando, Nicola Fabrizi, Luigi Carlo Farini, Giuseppe Garibaldi, Vincenzo Gioberti, Francesco Domenico Guerrazzi, Alfonso Lamarmora, Giuseppe Mazzini, Daniele Manin, Giacomo Medici, Alberto Mario, Terenzio Mamiani, Ciro Menotti, Giovanni Battista Niccolini, Rosolino Pilo, Guglielmo Pepe, Gabriele Roveli, Saffi Aurelio, Vittorio Emanuele.

Nella *Serie II.*, invece, dove l'unica donna è Anita Garibaldi, troviamo i ritratti di Giovanni Acerbi, Agostino Bertani, Federico Campanella, Giacinto Carini, Enrico Cosenz, Francesco Crispi («30 anni fa»), Enrico ed Emilio Dandolo, Manfredo Fanti, Adamo Ferraris, Anita e Menotti Garibaldi, Giuseppe Giusti, Giuseppe Guerzoni, Giuseppe La Masa, Giuseppe La Farina, Mauro Macchi, Goffredo Mameli, Luciano Manara, Marco Minghetti, Giuseppe Missori, Antonio Mosto, Emilio Morosini, Giovanni Nicotera, fra Giovanni Pantaleo, Carlo Poerio, Urbano Rattazzi, Bettino Ricasoli, Pietro Ripari, Gaetano Sacchi, Luigi Settembrini, Giuseppe Sirtori, Silvio Spaventa, Tito Speri, Niccolò Tommaseo, Livio Zambecari.

¹⁸ Concordiana, Ms. 139.

cominciare da una pianta complessiva del sistema fluviale per poi passare ad una dettagliata illustrazione del lato destro del fiume, con una ricostruzione corografica delle cinque inondazioni registratesi nel corso dell'Ottocento, fino a quella di Legnago del 1882.

La seconda parte del manoscritto si intitola *L'Adige nel Polesine. Memorie e appunti* ed è articolata in sette capitoli. Nella sua grafia nitida e ben leggibile, Piva inizia la trattazione con alcuni cenni alle vicende storico-topografiche dell'Adige, per poi soffermarsi sulle opere idrauliche compiute a difesa degli argini e sul ruolo fondamentale svolto da ingegneri e loro sottoposti per il controllo delle piene stagionali, a protezione dei territori rivieraschi. In appendice al lavoro, Eugenio Piva offriva al lettore le tabelle con i dati statistici e un'interessante *Veduta della rotta di Legnago, avvenuta il 18 settembre 1882, e lavori di chiusura* (fig. 6), che egli aveva tratto dal vero per poi affidarne la riproduzione litografica alla stamperia Minelli.

Nel novembre del '93 giunse per Eugenio Piva il pensionamento, dopo oltre un quarantennio di attività come aiutante tecnico del Genio Civile. La sua messa a riposo coincise con un ampio movimento deciso dal ministero dei lavori pubblici, che portò alla messa in quiescenza di tre ingegneri e al trasferimento di altri cinque dall'ufficio rodigino¹⁹.

A 73 anni compiuti, Piva evidentemente sentiva ancora passione ed energie per dedicarsi con impegno al disegno architettonico e alla custodia delle memorie rodigine, come dimostra il fatto che portò a compimento una grande tavola intitolata *Rovigo illustrata da Eugenio Piva nel 1894*, con 16 vedute di palazzi e scorci rodigini del tempo, tali da fornire preziosa testimonianza per lo studio dell'iconografia urbana (figg. 7-8).

Anche stavolta il lavoro fu condotto da Eugenio Piva con spirito di dedizione e amorevole cura per il patrimonio storico della sua città, nel silenzio operoso e appartato della propria casa. Finora non abbiamo trovato menzione di questa tavola, firmata e datata, nello spoglio della stampa locale.

¹⁹ In sostituzione degli ingegneri Tordini, Michelini, Cervesato, Boncori e Palvis, giunsero a Rovigo gli ingegneri Brisotto, Moretta Gibelli, Benedetti, Gambini e Donzelli, mentre frono collocati in pensione gli aiutanti ingegneri Brunetti, Cellini e Villano, oltre al nostro Piva («Corriere del Polesine», 17-18 novembre 1893; ivi, 21-22 novembre 1893).

Per fortuna, tuttavia, l'opera si conserva all'Accademia dei Concordi, alla quale fu donata dal suo autore, ed è in attesa del meritato recupero conservativo ed espositivo.

Spartita in 16 riquadri, distribuiti e organizzati su quattro file di ugual misura, la tavola riproduce con tratto nitido e amabilmente descrittivo, il prospetto di edifici storici e la rappresentazione di alcuni scorci urbani, così titolati: *Avanzi del Castello; Prefettura; Seminario Vescovile; Casini Minelli come erano in origine; Palazzo Roncali; Palazzo Angeli con abitazione del Prefetto; Palazzo Venezia; Palazzo Camerini; Chiesa detta la Rotonda; Piazzetta come era in principio di questo secolo; Piazzetta, ora Piazza Garibaldi, come è nel 1894; Chiesa S. Francesco, cogli ornamenti che sono da farsi, Corte d'Assise; Piazza maggiore nello stato in cui era nel secolo passato; Piazza maggiore, ora Vittorio Emanuele, come è nell'anno 1894; Corpo di Guardia.*

Il 15 maggio dell'anno successivo giunse a Rovigo l'ingegnere Giovanni Battista Perey con l'incarico di visionare e di selezionare presso l'Accademia dei Concordi il materiale documentario e iconografico per la sezione polesana della grande Esposizione dell'Adige, che a fine mese si sarebbe aperta a Verona²⁰. Grafici statistici, diagrammi e planimetrie furono prestati dall'ufficio tecnico del Genio Civile, né mancò il contributo diretto del Piva, che per l'occasione fece riunire in fascicolo, dal legatore Bedinello, le tavole corografiche relative alle cinque inondazioni del Polesine avvenute nel corso del secolo per la rotta dell'Adige²¹.

Nei primi mesi del '96 Eugenio Piva si dedicò all'esecuzione di alcuni progetti di rinnovamento urbanistico di Rovigo, a metà tra vagheggiamento immaginifico e volontà di proporre soluzioni per un presunto ammodernamento del volto cittadino, in linea con le demolizioni e i "risanamenti" che si registravano in alcune delle principali città italiane. Ecco pertanto il nostro Piva portare a compimento una tavola dal titolo assai eloquente: *Sventramento di Rovigo. Sogno di Eugenio Piva*. Datata 26 febbraio 1896 e oggi conservata all'Accademia dei Concordi, la tavola si presenta articolata in tre fasce.

²⁰ «Corriere del Polesine», 16-17 maggio 1895. L'esposizione, che si aprì il 5 giugno a Verona, fu organizzata in concomitanza con l'inaugurazione dei muraglioni eretti per difendere la città dalle piene dell'Adige.

²¹ Ivi, 1°-2 giugno 1895.

Sventramento di Rovigo. Sogno di E. Piva (26 febbraio 1896), Accademia dei Concordi di Rovigo.

Nella parete superiore (fig. 9) troviamo un'ampia inquadratura in prospettiva assonometrica di piazza Vittorio Emanuele e dell'adiacente piazza Garibaldi, colte in una sorta di visione grandangolare, che trova i due punti di fuga nella torre del Municipio e nel più lontano campanile di S. Francesco.

Costruita in base ad un punto di osservazione posto a ridosso del Corpo di Guardia, la veduta cittadina trova il suo asse nella colonna marciata, mentre sulla destra lo spazio si dilata virtualmente con l'eliminazione degli edifici addossati al vicolo Canevone. Affinché fosse chiara la sua proposta urbanistica, Piva così annota nella didascalia dell'immagine: «Unione delle piazze Vitt. Emanuele e Garibaldi mediante la demolizione dei fabbricati posti fra la via Orefici e il vicolo Canevone». Il suggerimento di Eugenio Piva veniva a ribadire quanto già da tempo era auspicato da molti in città per l'eliminazione dello «sconcio» di via Orefici, con la sua congerie di casupole e di piccole botteghe malconce, addossate ai resti dell'antico palazzo dominicale degli Estensi. La demolizione di quel blocco di case sembrò ancora più urgente in vista dell'ormai imminente inaugurazione del monumento a Garibaldi nell'adiacente piazza del Teatro, come apprendiamo da un articolo apparso nell'autunno del 1890 sull'«Adriatico»²².

Un più radicale e originale intervento viene proposto e visualizzato da Piva nella scena centrale della sua tavola (fig. 10). Nasce dalla sua accensione urbanistica l'idea di una grande piazza dedicata a Celio Rodigino, che negli intenti di Piva avrebbe potuto estendersi dalla via Ponte del Sale (attuale via Laurenti) fino al vicolo di S. Rocco, a prezzo dell'abbattimento, fra l'altro, dell'omonima chiesa.

Nella fascia inferiore della tavola (fig. 11), arricchita da motivi decorativi alle estremità, troviamo in tre distinti riquadri la riproduzione grafica del monumento a Vittorio Emanuele II, realizzato da Giulio Monteverde e inaugurato nel 1881 nell'omonima piazza; del gruppo equestre che Ettore Ferrari aveva ideato per celebrare Garibaldi, e che sarebbe stato inaugurato

²² «L'Adriatico», 6 ottobre 1890.

soltanto nel 1896, dopo lunga attesa²³; e infine un monumento a figura intera che lo stesso Piva immagina e propone per rendere omaggio all'umanista Celio Rodigino²⁴.

Al margine della tavola, troviamo la seguente didascalia autografa:

Dedico alla mia città natale questo modesto lavoro col quale volli, a semplice mio diletto e malgrado i miei 76 anni, illustrare un mio sogno, e dispongo che dopo la mia morte esso passi in legato al locale Municipio, nella lusinga che verrà conservato, se non altro, quale esempio di operosità e di affetto patrio. E il mio sogno, così espresso, non fosse un sogno, ma potesse rendersi realizzabile, è certo che la città ne guadagnerebbe in estetica, in comodità, in decoro ed anche in vastità, quando, a rimpiazzare le fabbriche demolite ne venissero costruite altre lungo la strada dal giardinetto alla barriera di via Adige. Purtroppo, però, esso non è altro che un sogno, e tale rimarrà sempre! ...

In questa visione-proposta Eugenio Piva fu evidentemente profeta inascoltato, perché se l'abbattimento divenne effettivo durante gli anni del fascismo, in quell'area il regime fece sorgere il mastodontico Palazzo I.N.A., mentre lo stesso Piva intuì che una delle direttive di sviluppo urbano sarebbe stata l'area fuori dalla barriera S. Giovanni, lungo l'attuale via Regina Margherita, dove nel corso degli anni Venti si sarebbero costruiti alcuni villini di gusto eclettico.

²³ M.T. PASQUALINI CANATO, *Il Monumento a Giuseppe Garibaldi. Rovigo 1882-1896*, Rovigo, Minelliana, 1996; A. NAVE, *Monumenti garibaldini nel Polesine di fine '800*, in Z. CIUFFOLETTI (a cura di), *Garibaldi e il Polesine, tra Alberto Mario Jessie White e Giosue Carducci*, Atti del XXX convegno di studi storici, Lendinara e Rovigo, 26-27 ottobre 2007, Rovigo, Minelliana, 2009, pp. 38-53.

²⁴ Già nel manoscritto *Rovigo nel secolo XIX*, cit. in nota 43, Piva aveva lamentato la mancanza di un adeguato tributo d'arte a Celio Rodigino e ad altri illustri concittadini: « E giacché si parla di monumenti è doloroso il pensare all'ingratitude verso gli uomini che nei secoli passati diedero lustro alla città nostra. Solo si scorge sotto il portico della chiesa detta la Rotonda, meschini ricordi – mutilati da mani popolari – fra questi il così detto monumento a Celio il quale racchiude – quasi per ischernone – un busto di cattivo autore – che non può essere il suo, posto colà tanto per riempire lo spazio. Aveva ben ragione quel letterato francese, il quale, alla vista di quella bruttura artistica in memoria di quell'uomo che Francia onora, esclama indignato "Oh ingrata patria!" ».

In una seconda tavola (fig. 12), Eugenio Piva si occupò di fornire un'alternativa monumentale alla medievale Porta S. Bortolo, che da lungo tempo versava in precarie condizioni strutturali ed estetiche. Era di proprietà della vedova Veronese, che abitava la palazzina adiacente e che ne '74 aveva provveduto ad un modesto intervento di recupero, limitato alla sola merlatura²⁵. Molti in città pensavano che sarebbe stato meglio abbattere quella struttura, come era successo, in epoche diverse, per le altre tre porte cittadine. Eugenio Piva, evidentemente, la pensava allo stesso modo: pur essendo un appassionato cultore di vestigia e monumenti cittadini, in questo caso mostrò di non cogliere il valore storico di Porta S. Bortolo e si propose di mettere a punto un «sogno architettonico» che desse respiro urbanistico e nuovo carattere monumentale alla porta, intesa sia come fondale prospettico che come punto di passaggio verso l'area *extra moenia*.

L'idea era quella di sostituire la vetusta porta con un maestoso arco classicheggiante a doppio fornice, che desse adeguata conclusione urbanistica al piazzale del Ghetto e facesse anche da sacrario in memoria dei concittadini morti nelle patrie battaglie.

Questo si legge nella didascalia autografa della tavola, intitolata *Miglioramenti edilizi di Rovigo – Arcate monumentali*:

Nel passato, più di una volta, vennero fatti degli studi riguardanti la demolizione della porta di S. Bartolommeo, ma i risultati riuscirono negativi, non trovando il modo di togliere lo sconcio che ne risulterebbe in causa della sporgenza dell'angolo inferiore del fabbricato ad uso Uffici dell'Intendenza di Finanza, per il conseguente delle case laterali alla Porta suddetta, risulterebbe precisamente sull'asse della via Miani.

Ora ripresi per mio conto e passatempo gli studi relativi, ho trovato, a mio parere, che l'unico ripiego – avendone i mezzi per attuarlo – sarebbe quello di erigere due grandi Arcate, nel sito indicato nella pianta della località, qui retro disegnata; ottenendo in tal modo, oltre mascherare la disgustosa

²⁵ «La Voce del Polesine», 10 e 20 settembre 1874. Cfr. *Porta S. Bortolo*, in «Il Polesine», 27 agosto 1875: «[...] non possiamo non lamentare che restava ancora in piedi quel poco mesto e poco estetico avanzo del medio evo che è la porta S. Bortolo. Meno male però se si trattasse solo di estetica, ma vi è pericolo di vita, come è successo già al prof G., che passando per là, corse grave pericolo di restare schiacciato da un carro ».

visuale dell'angolo sporgente del fabbricato della Finanza, e dare comodo passaggio ai transeunti, servirebbero anche di decoroso monumento patrio; dando in pari tempo uno sfondo artistico alle vie Miani, Finanza e Dieci Luglio.

Ai primi di settembre questa tavola venne esposta nella vetrina della cartoleria Minelli insieme con un altro suo studio– di cui ignoriamo la sorte – relativo al completamento della facciata del duomo cittadino. I due progetti furono accolti con interesse dalla cittadinanza e furono favorevolmente menzionati dal «Corriere del Polesine»:

Il Piva, intelligente ed apprezzato disegnatore, affezionatissimo a Rovigo, dà continuamente l'opera sua per inseguire l'ideale di una Rovigo rinnovata e migliorata. Gli studi esposti sono la facciata del Duomo ed una arcata che dovrebbe sostituire la attuale Porta S Bortolo. Sono due studi pregevoli, che provano di quanto buon gusto e di quanta perseveranza nel lavoro sia dotato il signor Piva.²⁶

Nello stesso numero del giornale, quotidiano, al progetto di Piva relativo a Porta S. Bortolo accennò anche Secondo Sturatti nella rubrica intitolata «Rovigo e viceversa», opponendosi all'abbattimento:

Una porta che va lasciata al suo posto, essendo abbastanza artistica e punto angusta. Eppoi, togliendola, spunterebbe lo sperone della Finanza [...] Quello che davvero non si dovrebbe altro tollerare, è la palazzina Veronese addossata nel fianco destro della porta in parola. Pare uno di quei carrozzoni destinati a piazza Castello, e che non potendo passare sotto l'arco, sia rimasto in Borgo ad aspettare qualche terremoto d'utilità pubblica.²⁷

Nel frattempo Eugenio Piva si dedicò alla realizzazione di una nuova tavola (figg. 13-14) in cui propose una soluzione in chiave monumentale del sottoportico del Municipio, con l'ideazione di uno scalone perpendicolare a quello esistente e la conseguente ricollocazione delle due lapidi onorarie che lo affiancavano.

²⁶ *Il signor Piva*, in «Corriere del Polesine», 6-7 settembre 1896.

²⁷ ESSESSE [S. Sturatti], *Porta S. Bortolo*, ivi.

Lo studio, datato 27 ottobre 1896 e intitolato *Miglioramenti edilizi di Rovigo. Riforma del prospetto e scala del Municipio*, si trova oggi conservato all'Accademia dei Concordi.

Nel prospetto dell'antica Loggia dei Notari, tra una merlatura medievaleggiante a punta di lancia e la sottostante fila delle arcate, Piva immagina una serie di nove tondi con l'effigie di altrettanti personaggi illustri della cultura cittadina: Gaspare Locatelli, Federico Manfredini, Antonio Riccoboni, Celio Rodigino, Giovanni Bonifacio, Girolamo Fracchetta, Cristina Roccati e Camillo Silvestri. Un'idea, la sua, che in parte verrà ripresa, appena tre anni più tardi, nella decorazione compiuta da Giovanni Biasin²⁸.

Quanto allo scalone sotto la Loggia, il progetto di Eugenio Piva ne prevedeva una posizione perfettamente centrale, tale da permettere, a metà del suo percorso, una divaricazione in due rampe²⁹.

Per rendere più solenne l'insieme, malgrado l'esiguità dello spazio a disposizione, Piva suggeriva di collocare la lapide ai caduti delle patrie battaglie in alto, fra le due rampe dello scalone, mentre per quel che riguardava la lapide a Mazzini, nel progetto di Piva essa avrebbe dovuto trovare più idonea collocazione nel sottoportico prospiciente la piazza, con l'analogo tributo a Cavour, da tempo auspicato, a fargli da *pendant*.

Nel margine inferiore della tavola, troviamo la dedica autografa:

Al patrio Municipio, cui voglio legato dopo la mia morte il presente, non colla speranza che il povero lavoro mio, continuazione d'altri sogni edilizi, venga tradotto in atto, ma per dimostrare che cura mia quotidiana è il decoro del mio paese.

Probabilmente al '96 risale anche la tavola intitolata *Miglioramenti edilizi di Rovigo – Riforma esterna del Tempio della Madonna del Soccorso*, conservata all'Accademia dei Concordi.

²⁸ NAVE, *Arte e politica*, cit. in nota 1, pp. 308-309.

²⁹ In margine al progetto, Eugenio Piva inserisce questa annotazione autografa: « Per la tirannia dello spazio ho dovuto adottare dei ripieghi nei pianerottoli e gradini, conservando però di questi ultimi il numero complessivo di 36. I travi dell'impalcatura attuale dovrebbero essere levati e l'areola che ora li sostiene demolita per restituirvi un adatto sistema di travatura in ferro, premessa una regolare puntellazione [...] ».

L'anziano e fecondo disegnatore, in questo suo ulteriore studio, propose di arricchire di motivi decorativi il sobrio prospetto della Rotonda, per la quale era stato finalmente avviato l'attesa opera di restauro, dopo che le ultime famiglie di alluvionati del 1882 avevano finalmente abbandonato il loro precario ricovero nel sottoportico portico della chiesa (come documenta un dipinto di Giovanni Biasin)³⁰.

La tavola (fig. 15) evidenzia l'attardato amore di Eugenio Piva per soluzioni decorative di gusto eclettico, tali da arricchire l'esterno dell'edificio con stilemi architettonici neo-rinascimentali, in parte affini a quelli ideati anni addietro da Raffaele Cattaneo per la chiesetta del Cristo.

Quanto all'apparato scultoreo, Piva immaginava l'inserimento di una lunetta a rilievo in corrispondenza con l'accesso al portico e una statua a tutto sopra ciascuno spigolo del deambulatorio: una soluzione decorativa che si richiamava a quanto progettato nel '43 da Lorenzo Rossini per la facciata della parrocchiale dei Ss. Francesco e Giustina.

A tal proposito, è interessante notare che quell'impresa, iniziata molto tempo addietro, si era finalmente conclusa proprio alla metà del '96, con apprezzamento del risultato in un articolo redazionale apparso sul «Corriere del Polesine» casaliniano, che ne aveva messo in rilievo i miglioramenti ottenuti, rispetto al progetto iniziale³¹.

Alla facciata Piva aveva già dedicato un cenno nel manoscritto su *Rovigo nel secolo XIX*:

L'anno scorso [1891], a spese di una divota fu costruita la facciata della chiesa di S. Francesco. All'infuori di qualche menda che ora si sta correggendo, questa facciata, nella sua semplicità, è regolare; né meritava la severa censura a cui andò soggetta, la quale prova che il senso artistico non è dote dei rodigini, a meno che anche in questa ci entri la politica.³²

³⁰ Cfr. Nave, *Giovanni Biasin*, cit., p.

³¹ *La chiesa di S. Francesco*, in «Corriere del Polesine», 20-21 agosto 1896: «Dopo molti anni di lavoro sono terminati i restauri alla Chiesa di San Francesco. Sono stati tolti, o diminuiti, molti dei difetti altre volte accennati e veramente deplorabili; e la facciata, così come ora è, produce un'impressione migliore. La facciata, nel complesso, è elegante. Il lavoro è stato lungo e arduo e le spese rilevanti. Comunque, il restauro ha potuto essere completato ».

³² *Rovigo nel secolo XIX*, cit. in nota 43, s.i.p.

Sulla questione ritenne opportuno intervenire quattro anni più tardi con una lettera al direttore del giornale, nel desiderio di tutelare la memoria e il buon nome di Lorenzo Rossini, che aveva conosciuto e apprezzato per i suoi meriti professionali negli anni in cui avevano lavorato insieme al Genio Civile:

Onor. Sig. Direttore

I molti difetti della facciata di S. Francesco altre volte accennati nel pregiato giornale da Lei diretto, sembra non fossero né molti né deplorabili, se a levarli – o sia pure – diminuirli, bastasse il puro e semplice trasporto di tre statue da un sito in un altro; mentre gli altri lavori di riparazione dei guasti cagionati dalle intemperie, e l'aggiunta di due statue e diverse decorazioni servono solo ad abbellire un'opera d'arte, e non a togliere i difetti se ve ne fossero.

Nel giudicare questa facciata non si colpì il vero difetto di essa. Se il corpo centrale fosse più slanciato non resterebbe che deplorare eccessiva la sua semplicità. Ecco tutto! Senza rancore, amando la libera discussione, rivolgo a Lei queste poche righe in omaggio al vero e in difesa del morto progettista mio amico Lorenzo Rossini ex disegnatore del locale Ufficio del Genio Civile. Mi creda.

Dev.mo Eugenio Piva³³

Evidentemente il '96 fu un anno di intensa attività per l'anziano e instancabile disegnatore, visto che portò a compimento anche una tavola (figg. 16-17) dedicata alle più illustri figure della vita culturale e civile di Rovigo.

Si tratta di un'opera donata espressamente all'Accademia dei Concordi (dove tuttora è custodita) e intitolata *Alcuni uomini che per dottrina e azione illustrarono in diverse epoche Rovigo*. In essa trovano posto, entro nicchie di gusto eclettico disposte su quattro ordini, le effigi immaginarie o storicamente attendibili di sedici personaggi, per alcune delle quali Piva si valse dei ritratti di accademici conservati alla Concordiana. Pensiamo sia utile riportare qui, nell'ordine approssimativamente cronologico con cui essi vengono presentati, a file di quattro, dall'alto in basso: Celio Ricchieri,

³³ E. PIVA, *Per la chiesa di S. Francesco*, ivi, 25-26 agosto 1896. Cfr. ampia documentazione sull'aspetto della facciata a fine Ottocento è offerto dalla Collezione Mario Andriotto (<http://cartoline.tuarovigo.org>).

Emilio Casilini, Giovanni Bonifacio, Gaspare Campo, Girolamo Fracchetta, Antonio Riccoboni, Giovanni Oliva, Camillo Silvestri, Girolamo Silvestri, Gaspare Locatelli, Cristina Roccati, Federico Manfredini, Luigi Ramello, Giovanni Miani, Gaetano Grigolato e Domenico Angeli.

Il gusto per il centone celebrativo non abbandonò più Eugenio Piva, che anzi decise di intraprendere una nuova e faticosa impresa, sospesa tra passione inventariale e vocazione ingenuamente enciclopedica. Sulla scorta dei repertori biografici di Angelo De Gubernatis, stavolta Piva si mise a raccogliere e a trascrivere notizie su *Uomini illustri o ricordi di alcuni tra gli uomini insigni che nelle arti, scienze e lettere fiorirono o fioriscono in Italia nel sec. XIX*, facendole precedere dai rispettivi ritratti a inchiostro di piccolo formato, derivati da fotografie e incisioni di varia provenienza. Il primo volume fu completato nel marzo del '98 e venne offerto alla Concordiana «Per solo uso interno dell'Accademia», con queste parole di accompagnamento nel frontespizio:

Questo modesto lavoro vuol essere il povero ma ardente omaggio alle creature sovrane italiche di chi soprattutto adora la propria patria e fermamente crede che la genialità nel pensiero e nell'azione si tradizione ininterrotta di nostra razza.

Il secondo tomo è del giugno 1898, mentre anche in città la repressione governativa faceva sentire i suoi drammatici effetti³⁴. Stavolta nel frontespizio venne inserita una «Dichiarazione dell'Autore» che così recita:

Se in seguito potrò, colla cooperazione dell'Onor.° Accademia, fornirmi di altri ritratti e biografie di buon numero dei tanti uomini insigni, che qui non figurano, sarò ben lieto di dare a quest'opera un terzo volume.

E così avvenne. Nel dicembre del 1898 Eugenio Piva poté, infatti, consegnare l'ultimo tomo del suo repertorio biografico illustrato, lasciandovi peraltro alcune pagine in bianco per eventuali aggiunte, che tuttavia, per

³⁴ A. NAVE, *Fuori dalla scuola. Vittorio Gottardi e la repressione del '98 in Polesine*, in «L'Almanacco. Rassegna di studi e di ricerche sulla società contemporanea», XXVI, 48-49, giugno 2007, pp. 21-38; *Id.*, *Vittorio Gottardi (1860-1939): un direttore scolastico nel socialismo polesano di fine Ottocento*, in «Archivio Veneto», s. V, CLXXIV, 2010, pp. 123-141.

manca di tempo o di materiale documentario, non ebbe più modo di inserire.

Nelle trecento biografie raccolte nei manoscritti donati all'Accademia dei Concordi, dove tuttora si conservano in buone condizioni³⁵, sono soltanto tre quelle dedicate a personaggi dell'Ottocento polesano: monsignor Giacomo Sichirolo, il professore liceale e classicista Gaetano Oliva e l'architetto Raffaele Cattaneo, autore in città della facciata della chiesa del Cristo.

Due anni più tardi, nell'aprile del 1900 la cronaca cittadina segnalerà con favore un nuovo studio architettonico di Eugenio Piva, esposto nella vetrina del negozio Carestiolo: in quell'opera l'anziano disegnatore offriva una soluzione al grave problema relativo all'ingrandimento del cimitero comunale, nel rispetto sia degli stilemi neoclassici ideati dal Bernati per il primo emiciclo, sia alle esigenze di igiene e di spazio:

È un lavoro coscienzioso e serio, e che rivela nell'autore forti e complete cognizioni e vivissimo amore dell'arte. Tale progetto risponde ai bisogni del nostro cimitero, proponendo la costruzione, nel centro del muro di fronte all'ingresso del riparo del nostro cimitero, di un Famedio dalle linee grandiose e pure, e nella cui sottostante cripta troverebbe luogo l'ossario, che è diventato una vera necessità di cui ora specialmente si sente il bisogno. Tutto il resto poi del muro di fronte all'ingresso del nuovo riparto sarebbe popolato di colombari, dei quali è sempre vivo il bisogno per le continue richieste, e sempre lamentata la scarsezza, e dei quali con una ingegnosa pianta di linee avanzanti e rientranti, usufruendo sapientemente dello spazio, si aumenterebbero considerevolmente il numero, lasciando posto negli spazi lasciati vuoti fra i singoli piccoli corpi avanzati delle tombe a sterro, di cui si fa tanto uso nei cimiteri costruiti secondo le norme più progressive, e che mancano affatto nel nostro. Nelle progettate costruzioni è scrupolosamente conservato lo stile del cimitero. Ammirabile, oltretutto il concepimento, sono anche la finitezza e la sicurezza del disegno, tanto più meravigliosa, in quanto che chi la disegnò è un uomo di ottant'anni, al quale auguriamo di vivere a lungo conservandosi, così genialmente vigoroso e laborioso di mente e di mano, all'affetto e alla stima dei suoi concittadini. E facciamo voti perché, qualunque amministrazione sia chiamata al governo del Comune, il progetto del sig. Piva sia preso nella meritata considerazione.³⁶

³⁵ Concordiana, Ms. 472-4.

³⁶ *Completamento del Cimitero*, in «Corriere del Polesine», 4-5 aprile 1900.

Qualche mese più tardi, il «Corriere del Polesine» ospiterà un lungo articolo dello stesso Eugenio Piva, dove alla notizia di carattere storico sulla nascita e le vicende del cimitero rodigino egli fece seguire puntuali osservazioni e suggerimenti operativi per dare soluzione al problema, non più rinviabile, della mancanza di spazi adeguati per le nuove sepolture³⁷.

³⁷ E. PIVA, *Brevi cenni storico-critici sul Cimitero di Rovigo*, in «Corriere del Polesine», 1-2 novembre 1900: «Rovigo, fino all'anno 1819 aveva un cimitero meschinissimo in Contrada Pestrina, inadatto per ubicità e del tutto indecoroso, in perfetta armonia però con tutto ciò che in quest'epoca costituiva il materiale della città nostra. Esso serviva pel solo popolo, mentre la nobiltà, molto numerosa in quell'epoca, aveva, come ognuno sa, i propri sepolcri nelle chiese, che in parte ora vennero demolite. Solo al principio della dominazione austriaca – è doloroso il ricordarlo – poste in vigore alcune leggi sanitarie, e fra queste, quella sull'allontanamento dalla città dei Cimiteri, si dovette pensare alla scelta del luogo più adatto all'uopo: questa cadde sul terreno a retro della piccola chiesa detta impropriamente della “Madonna dei Sabbioni” e dico impropriamente perché in quella regione non v'è traccia di sabbia, anzi le ortaglie vegetano rigogliose sul limo grasso e produttivo. Tale scelta ebbe luogo nell'anno 1819, epoca nella quale si costruì la muratura di cinta del primo recinto, includendovi la sopradetta chiesa, che venne in tal modo a far parte integrale del Cimitero stesso. L'attuale facciata della chiesa, i lavori interni, le mure di facciata e gli ingressi laterali furono eseguiti nella medesima epoca sopra progetto dell'ingegnere G B Turri.

Il primo che ebbe sepoltura nel Cimitero, fu il Delegato Austriaco Wullestorff, il quale si suicidò nella valle di Cartirago presso Lama mentre si trovava in botte per la caccia alla selvaggina, e della tomba erettagli resta la tozza croce di tufo, posta ora in fine del viale di mezzo del secondo recinto.

Da quell'epoca il Cimitero fu l'ultimo domicilio per tutti indistintamente i cittadini, popolato da croci di legno o in ferro a seconda della condizione degli inumati, rimanendo in tale stato fino l'anno 1832; epoca in cui il Comune si decise a costruire per una metà il porticato del primo recinto con sottoposte cripte, acquistate da nobili e ricchi borghesi. Lo stile di questo porticato è puro pestano, e ne fu autore l'allora professore di disegno della Scuola Reale Antonio Bernati. Le cose restarono così fino oltre la metà del secolo, quando cioè il Comune volle compiere l'opera del porticale essendosi, in precedenza, accaparrato in gran parte gli acquirenti delle relative cripte. L'insieme del lavoro così completato – bisogna convenire – si presenta bene, ma, chi lo giudica con occhio artistico, trova che, mentre la esecuzione della prima metà è incensurabile, quella dell'altra lascia molto a desiderare, specialmente nella sagomazione dei capitelli delle colonne. I quali non corrispondono al carattere dello stile. E dire che non si trattava che di copiare! I colombari del primo recinto furono

A conclusione del suo intervento, Piva non mancò di lamentare l'assoluta mancanza di ordine e di regolarità nei materiali e nel formato delle lapidi, oltre a rammaricarsi per l'eccessiva "teatralità" di quasi tutti i monumenti

costruiti secondo le ricerche e la prima salma tumulata a sinistra del porticato, fu quella dell'infelice Elisa Orlandi, prima donna soprano nella *Sonnambula* al Teatro Sociale durante la fiera del 1833.

Sebbene in quel tempo non vi fosse, come adesso, un intenso culto esteriore per i defunti, pure si arrivò in breve ad avere coperti da Colombari tutti e due i lati del Cimitero e, non avendo il Comune la volontà od i mezzi di formare un nuovo recinto, per contenere nuovi Colombari, adottò l'infelice idea di addossare questi al coro della chiesa, dimenticandosi che un muro nuovo, per il fatto del costipamento del materiale e del terreno, col tempo necessariamente si sposta dal vecchio muro. Ciò essendo avvenuto, si produssero fenditure per le quali, filtrando le acque piovane, avvennero deplorabili guasti tanto nel muro nuovo che nel vecchio, così che anche in questi giorni si è dovuto provvedere d'urgenza con operazioni, che, secondo me, sono affatto precarie, e ne reclameranno fra breve altre e radicali. Finalmente verso l'anno 1887, non essendovi altro posto nel primo recinto pel collocamento di Colombari, il Comune, costretto dalla necessità compì l'attuale secondo recinto, le di cui mura laterali sono ormai quasi coperte di Colombari, per cui in breve tempo saranno del tutto occupate. E quando ciò avvenga ci chiediamo: quali saranno i luoghi adatti per continuare la costruzione di nuovi Colombari? Non credo che, dopo l'esempio dei cattivi effetti prodotti dal ridossamento dei Colombari alla muratura del coro della chiesa – ammessa pure una esecuzione perfetta – sia prudenza il tentarlo nel di dietro del porticato, anche perché il vecchio muro non ha uno spessore conveniente, ove si volesse legarlo con ferramenta. Ciò posto resterebbe disponibile il solo lato di sfondo, ma là il Comune ha un grave compito da affrontare. Si tratta di trovare in quello spazio il modo di collocare un grande ossario comune, ed uno o due ossari speciali, come si è di recente adottato in diversi Cimiteri, pel collocamento in piccoli ripostigli degli avanzi delle salme esumate per chi desidera che tali avanzi non siano posti nell'ossario comune. Infine occorrerebbe ottenere la moltiplicazione dei Colombari per *bisogni futuri* nello spazio disponibile, ahì, ben esiguo. Io batterò ben di cuore le mani a chi troverà il modo di fare questo prodigio! A salvare almeno in parte, questa poco lieta situazione, si dovrebbe, a mio avviso, adottare anche qui le tombe a sterro, nella quasi certezza che verrebbero bene accolte dai cittadini, essendo il loro costo più a portata della condizione economica dei più, di quello che non sia la spesa abbastanza grave pei Colombari. Se poi questo tentativo non riuscisse, allora non resterebbe che il solo partito estremo di prolungare il secondo recinto quanto occorre».

funebri, alieni dallo spirito del luogo, oltre che privi, a suo dire, di autentico valore artistico:

Nel chiudere questi brevi cenni intorno al nostro Cimitero non posso astenermi d'aggiungere un lamento per profanazione d'arte. In qualunque Cimitero che si rispetti la parte architettonica dei colombari è conservata eguale in tutti; le lapidi cioè sono tutte della stessa materia e colore. Qui invece fino ad ora si è proceduto anarchicamente. La uniformità di rigore vi è alterata con lapidi binate, incorniciate, ornamentate: con materiale e tinte di ogni specie, perfino una fusa in bronzo. Nei Cimiteri la teatralità deve essere abolita: semplicità e purezza di linee devono regnare. Di tale sconcio è da attribuirsi la colpa a tutte le amministrazioni comunali succedutesi dall'epoca in cui cominciarono i lavori, specialmente alla prima che diede il cattivo esempio. E qui dovrei dire una parola sui monumenti posti sotto al porticato, ma ad eccezione di quello della Famiglia Casalini e i due busti, quello del Cardinale Silvestri e l'altro del Rosada, che hanno un certo valore artistico, non v'è nulla che meriti di essere particolarmente menzionato. Mi si accuserà di soverchio rigore ne' miei apprezzamenti, ma io sono un uomo di vecchio stampo che non ha mai mentito e taciuto, né ad ottanta anni compiuti posso cambiare le mie idee.³⁸

Nel corso di quell'anno, Piva attendeva ad un ampliamento delle sue memorie sull'Ottocento rodigino, per dare ragguagli su quanto accaduto in città nel corso degli ultimi otto anni del secolo ormai alla fine.

È nel fervore di queste ricerche, volte a registrare e tramandare il maggior numero di notizie su figure e circostanze di microstoria locale, che Piva sentì la necessità di intervenire sulla stampa locale, almeno in un paio di circostanze, per segnalare consuetudini e realizzazioni di artefici dei quali si rischiava di perdere completamente la memoria. Questo perché da tempo si era assunto, con zelo "religioso", il compito di custodire e divulgare alcune memorie rodigine, quando la cronaca gliene fornisse occasione. Fu con questo intento che nell'aprile del 1900 aveva una lettera al «Corriere del Polesine», per dare informazioni sulla solenne processione in onore dell'Immacolata Concezione, che la nuova giunta comunale di destra aveva appena deciso di ripristinare, secondo una consuetudine che si era interrotta nel '66, con la fine della dominazione asburgica. Il quotidiano cittadino aveva dato

³⁸ Ivi.

favorevolmente notizia dell'uscita dalla chiesa di S. Francesco della grande statua lignea dell'Immacolata, opera dell'intagliatore e decoratore Cappello, che il 30 aprile 1900, dopo il vespro solenne fu portata in processione a spalla fra le vie del centro³⁹. Puntuale e tempestiva la lettera di Piva al giornale, al fine di correggere e arricchire le notizie su quella imponente scultura lignea, a cominciare dalla probabile identità germanica del suo autore, per poi soffermarsi sui recenti interventi decorativi, che egli stessi aveva ideato:

La veramente bella statua in legno dell'Immacolata portata ieri in processione deve essere di scultore tedesco, il cui nome deve trovarsi nella guida di Rovigo del Bartoli, capitolo "descrizione chiese". In quanto alla parte secondaria delle decorazioni, il disegno è mio; Saina [Zaina] di Arquà Polesine fu lo scultore; il Benateli fu il rinnovatore della pittura dell'Immagine e Cappello Antonio –non Angelo – fu l'indoratore. La spesa per l'opera fu sostenuta dal divoto Marianno Pavanini al tempo che don Gozzo era parroco di San Francesco. Tanto per la storica verità.⁴⁰

Nel dicembre del 1900 il «Corriere del Polesine» ospitò un suo breve appunto storico a proposito del cosiddetto Ponte delle Gemelle, al quale già aveva dedicato uno dei disegni premessi al manoscritto su *Rovigo nel secolo XIX*:

Fino l'anno 1851 esisteva ivi un ponte che si chiamava del *Portello*, perché appiedi dello stesso esisteva una specie di porta formata da un'arcata in marmo la quale congiungeva le mura della città con quelle del Castello, e pella quale si accedeva in contrada detta allora del *Portello* ed ora via *Bagni*. Demolito nel detto anno 1851 il sopradetto ponte in muratura e carreggiabile, fu convertito in uno a legname e per soli pedoni, con parapetti confezionati a "mandorla" come quelli dell'attuale. Questa forma dei parapetti, la quale assomiglia a quella del pane azzimo che gli Ebrei usano alla loro Pasqua, colpì la fantasia del popolo e lo battezzò col nome delle *Xemelle* e non *Gemelle*.⁴¹

Nella primavera del 1902 si registra un ulteriore intervento di Eugenio Piva, stavolta a proposito della scuola comunale di arti e mestiere che versava

³⁹ *Funzioni sacre*, in «Corriere del Polesine», 30 aprile-1° maggio 1900.

⁴⁰ *La processione di ieri*, ivi, 1°-2 maggio 1900.

⁴¹ E. PIVA, *Il Ponte delle "Xemelle"*, ivi, 19-20 dicembre 1900.

in precarie condizioni finanziarie, soprattutto dopo il temporaneo ritorno dell'amministrazione comunale nelle mani dei clerico-moderati, mentre riceveva i meritati riconoscimenti l'analoga istituzione attiva da tempo a Badia⁴². Significativo l'elogio che Eugenio Piva tributò sul «Corriere del Polesine» – non certo benevolo verso una scuola sentita come “creatura” della precedente giunta berniniana – al valore e all'abnegazione dimostrate da Angelo Rossi nel dirigere la scuola in condizioni così difficili:

Giorni sono ho avuto occasione di visitare la Scuola d'Arti e Mestieri, annessa all'edificio dei Luoghi Pii, diretta dal signor Angelo Rossi. E' con vera compiacenza che faccio pubblica la mia ammirazione pei risultati veramente eccellenti, che l'ottimo e valente sig. Rossi ha saputo ottenere in ogni campo del disegno, da quello industriale al figurativo, nell'intaglio, nella plastica, nonostante gli scarsi mezzi di cui egli dispone. La valentia, la costanza, l'operosità esemplare che, con un quasi irrisorio compenso, dedica [con] tutte le sue attività a questa simpatica istituzione cittadina, sono degne di essere segnalare e apprezzate da quanti hanno il culto per il buono e per il bello”⁴³.

L'ultimo intervento di Eugenio Piva come custode “militante” di ricordi personali e di memorie cittadine risale al giugno dello stesso 1902, quando in una vetrina del centro fu esposta la miniatura neo-rinascimentale eseguita da Bindo Migliorini su incarico dell'Ordine dei Medici della provincia per il trentennale di insegnamento di Achille De Giovanni, illustre cattedratico dell'ateneo patavino⁴⁴. Piva colse l'occasione per una lettera al direttore del quotidiano rodigino, nel desiderio di segnalare alla memoria storica cittadina due dimenticati maestri locali nel campo della miniatura:

⁴² Cfr. A. NAVE, *Dante Mazzari e la Scuola d'arte applicata all'industria di Badia Polesine*, in «Wangadicia», 4-5, Sodalizio Vangadiciense, Badia Polesine, 2005-2006, pp. 83-92.

⁴³ E.P. [Eugenio Piva], *Scuola d'Arti e Mestieri*, in «Corriere del Polesine», 20-21 maggio 1902. Cfr. NAVE, *Arte e politica*, cit. in nota 1, pp. 302-303.

⁴⁴ *Onoranze al Prof. De Giovanni*, in «Corriere del Polesine», 11-12 giugno 1902. Per notizie sull'attività artistica del fiessese Bindo Migliorini: NAVE, *Arte e politica*, cit. in nota 1, pp. 310-311.

Intendo accennare al Barison e a Prosdocimi Ermanno [Germano], miei intimi condiscepoli negli studi di disegno. Il primo girò in quasi tutta Europa per consultare i principali Musei a spese dell'Austria allo scopo di formare un Messale per una chiesa votiva di Vienna. Per eseguire questo grandioso e stupendo lavoro vi impiegò parecchi anni, e in compenso ebbe dal suo paese la taccia di "spia dell'Austria". Il Prosdocimi nella miniatura in pergamena si procurò un buon nome in Italia, Coi soli rudimenti di disegno appresi in patria, si recò a Venezia e là ove l'arte si manifesta in chi ne possiede il germe, senza altri studi, pei quali si mostrò sempre insofferente, si diede alla miniatura, facendo risorgere quell'arte pressoché perduta, dopo di avere fiorito nei secoli passati procurandosi una bella fama. Da poco tempo morì a Firenze ospite del Principe Demidoff pel quale eseguì lavori di tal genere. Tanto per la storia del nostro paese, purtroppo da pochi conosciuta⁴⁵.

Al nascere del nuovo secolo, la stampa locale fornisce episodicamente notizie sul conto della più recente produzione grafica di Eugenio Piva, a cominciare nell'aprile 1901 da due tavole illustranti il volto urbano di Rovigo, tra passato e presente:

Esposti nella elegante vetrina del negozio Borella sono due quadri del bravissimo disegnatore Eugenio Piva, che, più che ottantenne, dimostra che ancora la mano e la vista non vacillano nella difficile arte del disegno: i due quadri – che rappresentano Rovigo vecchia e Rovigo nuova – sono eseguiti con esemplare precisione e dettaglio e l'egregio signor Piva li cede a chi elargirà non meno di 50 lire per l'erigendo padiglione per i bambini dell'Ospitale.⁴⁶

Due mesi più tardi, Piva donerà al costituendo Museo del Risorgimento, un ritratto del fratello Domenico coi gradi di tenente colonnello del 1° reggimento divisione comandata da Bixio nell'impresa dei Mille⁴⁷.

Nella seconda metà di quell'anno, l'infaticabile Eugenio Piva mise a punto altri due progetti architettonici. Al repubblicano e massone Albino

⁴⁵ E. PIVA, *Memorie cittadine*, in «Corriere del Polesine», 12-13 giugno 1902.

⁴⁶ *Due quadri*, *ivi*, 14-15 aprile 1901.

⁴⁷ *Ivi*, 27-28 giugno 1901. La ricerca di tale opera finora è risultata infruttuosa.

Pasotto⁴⁸, nella sua veste di assessore comunale e di presidente della Società Operaia, generosamente offrì il progetto di un teatro popolare, oltre ad una silloge delle vicende e dei progressi registratisi a Rovigo nel corso del secolo appena trascorso, ottenendone favorevole segnalazione sulla «Lega», voce dei repubblicani del Polesine⁴⁹.

Altri due progetti, invece, furono di carattere religioso e di essi abbiamo notizia grazie alla «Settimana», voce della diocesi: una breve corrispondenza da Costa di Rovigo informava che per quel paese Eugenio Piva aveva offerto il disegno di una nuova chiesa parrocchiale, che fu esposto con successo in una vetrina di vicolo S. Rocco a Rovigo, nonché il modellino in legno di un monumento da erigersi nella stessa Costa in onore del Redentore e di S. Giovanni Battista⁵⁰.

Dopo tanti “sogni” urbanistici e architettonici rimasti sulla carta, ormai ottantunenne Piva ebbe la soddisfazione di vedere accolto un suo progetto, per il quale prestò gratuitamente la sua opera. A metà dicembre del 1901, ne diede così l’annuncio il settimanale cattolico:

[...] sono incominciati i lavori per la erezione di una ampia ed elegante chiesa in via Fosse, borgata assai vasta e popolosa della città. L’egregio ingegnere signor Eugenio Piva, che ha fatto il disegno, in puro stile medievale, e alla cui esecuzione ora attende assiduamente, merita tutta la riconoscenza dei buoni e in modo particolare de’ suoi concittadini. Un vecchio di oltre 80 anni che conservi tanta vigoria e lucidità di mente e senta sì grande amore per la sua città natale da dedicarsi ancora all’arte, è degno del massimo encomio. La città nostra assecondi l’opera dei zelanti promotori e agevoli con offerte il modo di poter quanto prima dare il desiderato compimento a un’opera di tanto vantaggio e decoro per la città stessa.⁵¹

⁴⁸ A.M. ISASTIA, *Massoni garibaldini in Polesine*, in Z. CIUFFOLETTI (a cura di), *Garibaldi e il Polesine, tra Alberto Mario Jessie White e Giosue Carducci*, Atti del XXX convegno di studi storici, Lendinara e Rovigo, 26-27 ottobre 2007, Rovigo, Minelliana, 2009, p. 101, 107.

⁴⁹ *Un venerando cittadino*, in «La Lega», 25 ottobre 1901,

⁵⁰ «La Settimana», 3 novembre 1901.

⁵¹ *La nuova chiesa in via Fosse*, in «La Settimana», 15 dicembre 1901.

Dopo i lavori preliminari di sgombero dell'area scelta per l'edificazione e in attesa del primavera per l'apertura del cantiere⁵², nei primi mesi del nuovo anno don Tomaso Angari dedicò le sue cure alla raccolta di fondi e di sottoscrizioni per la chiesetta da intitolare alla Madonna di Pompei, non tralasciando poi di polemizzare con il «criterio giudaico» di quanti in città non simpatizzavano per le iniziatiche della diocesi⁵³.

Ideata da Piva in forme mistilinee vagamente neo-medievali, con un paramento esterno a fasce di mattoni e trachite, l'erigendo oratorio avrebbe avuto una navata unica, con la cappella absidale dedicata al culto mariano e quelle laterali intitolate al Transito di S. Giuseppe e alle Anime del Purgatorio, rispettivamente destinate alla preghiera per i moribondi e per i defunti⁵⁴.

⁵² *Una nuova chiesa*, in «Corriere del Polesine», 4-5 gennaio 1902.

⁵³ Nella lettera aperta al settimanale diocesano, il cappellano di S. Francesco così scriveva: « Mentre dalla stampa liberale l'opera era giudicata con criterio giudaico, tutti i buoni la salutarono con entusiasmo, sia perché mai venne meno la devozione alla Madonna nel cuore dei Rodigini, sia perché persuasi che là dove sorge una chiesa, vi è pure un prete, che, lungi dalle mene politiche, cura il benessere materiale e morale del popolo. L'opera è audace, non c'è dubbio [...] tutto dipende dall'aiuto che il sottoscritto potrà avere » («La Settimana», 22 giugno 1902).

⁵⁴ Ci sembra utile riportare la descrizione che di tale chiesa offre Ermenegildo Reati, sulla scorta di un articolo del 1973 di Gigi Fossati per il bollettino diocesano, intitolato *La chiesa delle Fosse ha compiuto settant'anni*: « La chiesa, a quel tempo, risultava all'estrema periferia nord della città, oltre le fosse che costeggiavano il terrapieno posto a difesa delle mura cittadine in località "Commenda". È una costruzione originale: la facciata semiarcuata terminante in pinnacoli. Il settore centrale, con porta a volta, slanciato, è tagliato da una cornice che gira attorno; sopra l'arco della porta una nicchia appena accennata e sopra un oculo. Striature trasversali cromatiche in pietra viva e mattoni a facciavista conferiscono un movimento che non dispiace. Sul tetto un supporto a cavaliere accoglie una campanella. La chiesa può contenere 150 fedeli circa; ha tre altari e nell'abside di quello centrale è collocato un gruppo ligneo di statue, in grandezza naturale, raffiguranti la Madonna di Pompei. La chiesa è sacramentale; vi si celebra quotidianamente, anche nei giorni festivi » (E. REATO, *Il culto della Madonna di Pompei nel Veneto*, AA.VV., *Bartolo Longo e il suo tempo*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1983, pp. 336-337). Le uniche imprecisioni del testo riguardano l'attribuzione ad Eugenio Piva del titolo di ingegnere e la trascrizione del cognome del sacerdote Tommaso (o Tomaso) Angari in come Angiari. Errori che troviamo ripetuti nell'articolo di Francesca Magon su *La Chiesetta delle Fosse*, apparso nel gennaio 2004 sul n. 28 de «Il Ventaglio» per il centenario dell'edificio mariano.

Il 15 maggio 1902 Eugenio Piva poté assistere alla posa della prima pietra, con un solenne «rito pontificale» officiato dal vescovo Antonio Polin⁵⁵.

Dopo alcuni mesi di lavoro abbastanza spedito, grazie alle oblazioni faticosamente raccolte⁵⁶, alla fine di quell'anno Piva presentò ai fedeli e alla cittadinanza due nitide tavole col prospetto e la fiancata del nuovo edificio⁵⁷, cui seguirono due piccoli quadri con la sua proposta di decorazione interna. Nel segnalare questi lavori, il settimanale repubblicano di Rovigo ebbe parole di elogio per l'anziano artefice, che per abnegazione e valore avrebbe meritato la croce di cavaliere ben più di altri⁵⁸.

Eugenio Piva non riuscirà, tuttavia, a veder compiuta la sua chiesa (fig. 18). Colpito da improvviso malore mentre era come di consueto al tavolo di lavoro, morì il 18 febbraio 1903, dopo quattro giorni di sofferenza.

Quando la chiesa delle Fosse fu completata⁵⁹, dopo la benedizione vescovile impartita il 25 aprile di quello stesso anno, la prima messa venne celebrata il 1° maggio proprio in suffragio del suo progettista.

In occasione delle esequie, svoltesi nella chiesa di S. Francesco, i giornali locali resero un meritato tributo a chi per decenni aveva lavorato in

⁵⁵ *La prima pietra per la chiesa in via Fosse*, ivi, 18 maggio 1902.

⁵⁶ Ivi, 5 ottobre 1902; *La nuova chiesa di via Fosse*, in «Corriere del Polesine», 23-24 ottobre 1902.

⁵⁷ *Operosità sorprendente*, ivi, 2-3 dicembre 1902; ivi, 12-13 dicembre 1902.

⁵⁸ *Eugenio Piva*, in «La Lega», 13 dicembre 1902: « Due riusciti quadretti sono esposti nel negozio del signor Bossi, rappresentanti la decorazione interna della nuova chiesa di via Fosse. È uno splendido lavoro del nostro egregio concittadino Eugenio Piva, il quale non tralascia occasione per addimostrare il suo grande amore per l'arte e per la città che gli diede i natali. Ma le autorità per compensare il benemerito cittadino hanno proposto al cavalierato Toncio e Cervesato!!! E così va questo mondaccio ». Il riferimento è alle croci di cavaliere proposte per gli avvocati Antonio Bonomi, direttore del «Corriere del Polesine», e Michelangelo Cervesato, che appartenevano al blocco clerico-conservatore capeggiato da Giovanni Battista Casalini.

⁵⁹ *La nuova chiesa di via Fosse*, in «Corriere del Polesine», 18-19 aprile 1903. Dopo l'estate, la decorazione dell'interno verrà completata da una pavimentazione a ceramica della ditta Appiani di Treviso, offerta da alcuni oblatori (ivi, 18 settembre 1903): giusto in tempo per celebrarvi, il 4 ottobre, la festa in onore della Madonna di Pompei.

silenzio, con scrupolosa e amorevole assiduità, per il decoro cittadino e per la conservazione delle sue memorie ottocentesche.

Così leggiamo di lui nel necrologio apparso sul «Corriere del Polesine»:

Figura caratteristica, forse l'ultima, della nostra città. Di carattere adamantino, visse solitario nel lavoro indefesso fino all'età di 83 anni, sognando il miglioramento morale e materiale della nostra città. La fiamma dell'arte gli riscaldò il petto fino all'ultimo istante della sua vita, poiché il male, che lo doveva uccidere, lo colse mentre, assiso al tavolo, stava preparando nuovo materiale alla sua "Cronaca illustrata" di Rovigo. Non fu grande maestro d'arte, ma dalle opere sue traluce sempre un alto e severo concetto artistico, che si era formato da sé, senza altra guida che la propria intelligenza e la propria volontà. Spesso esponeva i suoi lavori: e talvolta erano facciate di chiese, tal altra di edifici pubblici, tal altra infine progetti di sventramento delle parti meno belle e più anguste di Rovigo. Da ultimo attendeva il povero vecchio alla costruzione della chiesa di via Fosse, e con tale animo e attività fisica da superare un giovane. Il suo più grande desiderio era di vedere finita quest'opera, a cui aveva dedicato l'ultimo soffio della sua vita... Nato e cresciuto negli anni fortunati della patria, mantenne intatti il culto dell'Italia e la fede negli ideali monarchici.⁶⁰

Lapidario ma più lusinghiero il giudizio che di Piva diede il settimanale «La Lega»: «Malgrado la tarda età disegnatore, esempio di lavoratore indefesso; rivelava ingegno non comune nelle sue opere, che manifestavano il suo grande amore all'arte e alla città nostra.»⁶¹

Rovigo, tuttavia, dimenticherà presto Eugenio Piva. Non ci sarà alcuna menzione, seppur fuggevole, della sua opera grafica nel corso delle due esposizioni d'arte provinciale svoltesi a Rovigo nel 1911 e nel 1917. In quella seconda circostanza la stampa segnalò con favore alcuni progetti urbanistici di Angelo Brunetta per il miglioramento estetico di alcuni edifici o snodi del centro: curioso notare che tra i suggerimenti proposti dall'architetto trentino, che all'epoca dirigeva la scuola d'arte e mestieri di Rovigo, figurava anche l'abbattimento dell'«inorganico falansterio» addossato al

⁶⁰ *Eugenio Piva*, in «Corriere del Polesine», 19-20 febbraio 1903.

⁶¹ *Eugenio Piva*, in «La Lega», 24 febbraio 1903.

Canevone, per far sorgere al suo posto un nuovo palazzo che desse elegante e ordinato compimento alla breve via tra le due principali piazze cittadine⁶². Né progettista né autore della recensione erano a conoscenza del fatto che a quell'idea aveva già lavorato Eugenio Piva.

Dagli anni Cinquanta⁶³, l'edizione cittadina del «Gazzettino» episodicamente pubblicherà alcune delle sue vedute ottocentesche, che per il passare del tempo cominciavano a caricarsi di una suggestiva patina d'epoca: come suggestive e sparse reliquie di una *Rovigo picoleta*, più che come preziosi documenti di iconografia urbana da recuperare criticamente, insieme con la fisionomia del loro artefice.

La svolta nella storiografica, oltre che nella coscienza storica locale, sarà data nel 1984 dalla pubblicazione in anastatica del manoscritto conservato alla Concordiana, con una nota introduttiva di Adriano Mazzetti. Da allora le vedute di Eugenio Piva sono state variamente utilizzate in monografie, libri e articoli dedicati a figure e vicende urbanistiche di Rovigo tra Ottocento e primo Novecento. Quanto al suo autore, saranno comunque poche le occasioni in cui verrà ricordato per i suoi meriti e in un caso non mancherà una curiosa confusione col nipote Gino Piva, figlio di suo fratello Domenico⁶⁴.

⁶² POLIMATICO, *La Mostra provinciale d'arte. Impressioni alla staffa*, in «Corriere del Polesine», 12 giugno 1917

⁶³ Basti qui segnalare «Il Gazzettino», ed. Rovigo, 7 dicembre 1952; 12 agosto 1957; 26 agosto 1959.

⁶⁴ Viene scambiato per Gino Piva e indicato tra i fondatori ad Adria del periodico socialista «La Lotta» in *Giacomo Matteotti. Mostra storico-documentaria. Guida e catalogo*, a cura di M. Missori, M.P. Rinaldi Mariani, L. Salvatore Principe, Roma, Archivio Centrale Dello Stato, Bologna, A. Forni, 1977, p. 119.

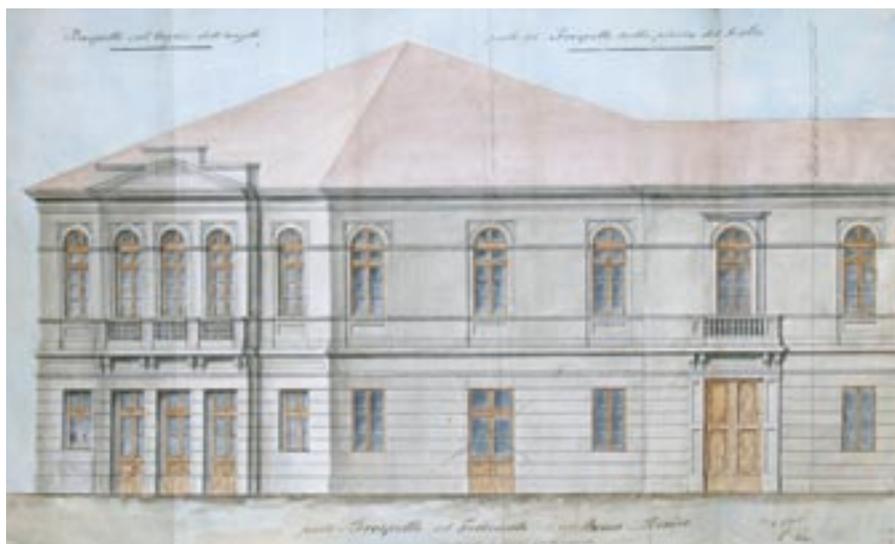


Fig. 1 - Prospetto esterno di Fabbricato ad uso Borsa (30 giugno 1880), Archivio di Stato di Rovigo



Fig. 2 - Alcuni tra gli uomini che prepararono e compirono il Risorgimento, Accademia dei Concordi di Rovigo.



Fig. 3 - Alcuni tra gli uomini che prepararono e compirono il Risorgimento, Accademia dei Concordi di Rovigo.

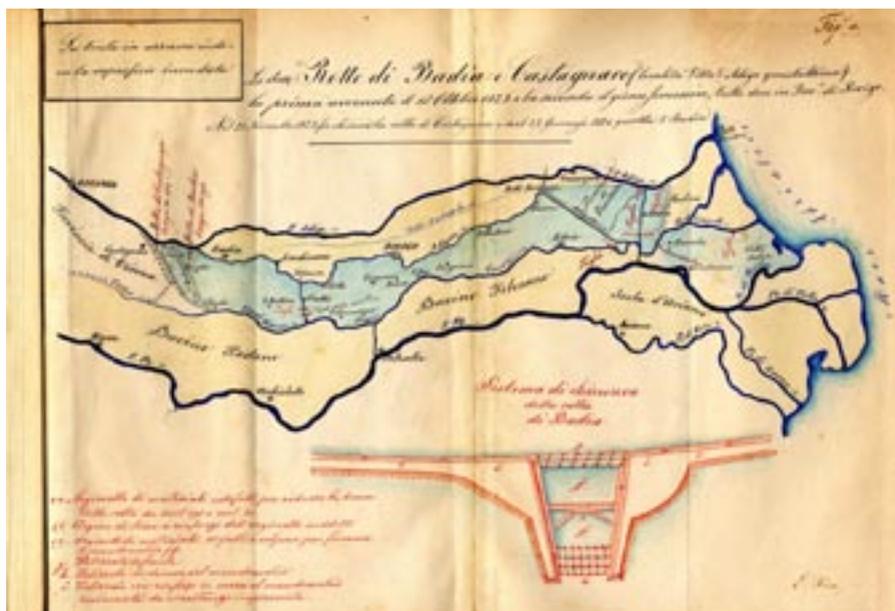


Fig. 4 - Le due Rotte di Badia e Castagnaro (15-16 ottobre 1823), Accademia dei Concordi di Rovigo



Fig. 5 - Rotta di Legnago (18 settembre 1882), Accademia dei Concordi di Rovigo



Fig. 6 - La rotta di Legnago (18 settembre 1882), Accademia dei Concordi di Rovigo

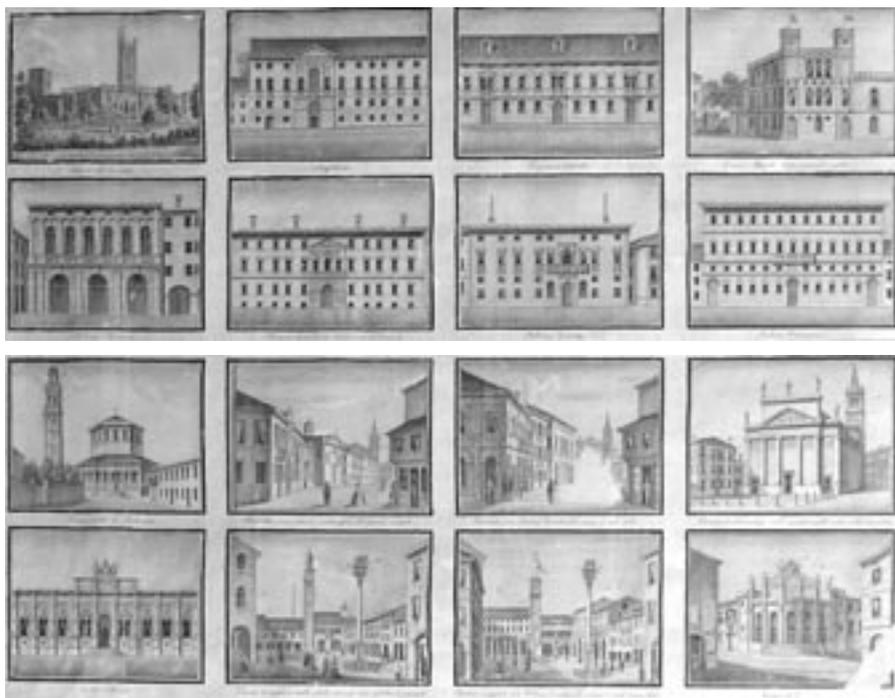


Fig. 7 e fig. 8 - Rovigo illustrata da Eugenio Piva nel 1894 (part.), Accademia dei Concordi di Rovigo



Fig. 9 - 10 - 11 - Sventramento di Rovigo. Sogno di E. Piva (part.), Accademia dei Concor di Rovigo



Fig. 12 - Miglioramenti edilizi di Rovigo. Arcate monumentali (1896), Accademia dei Concordi di Rovigo

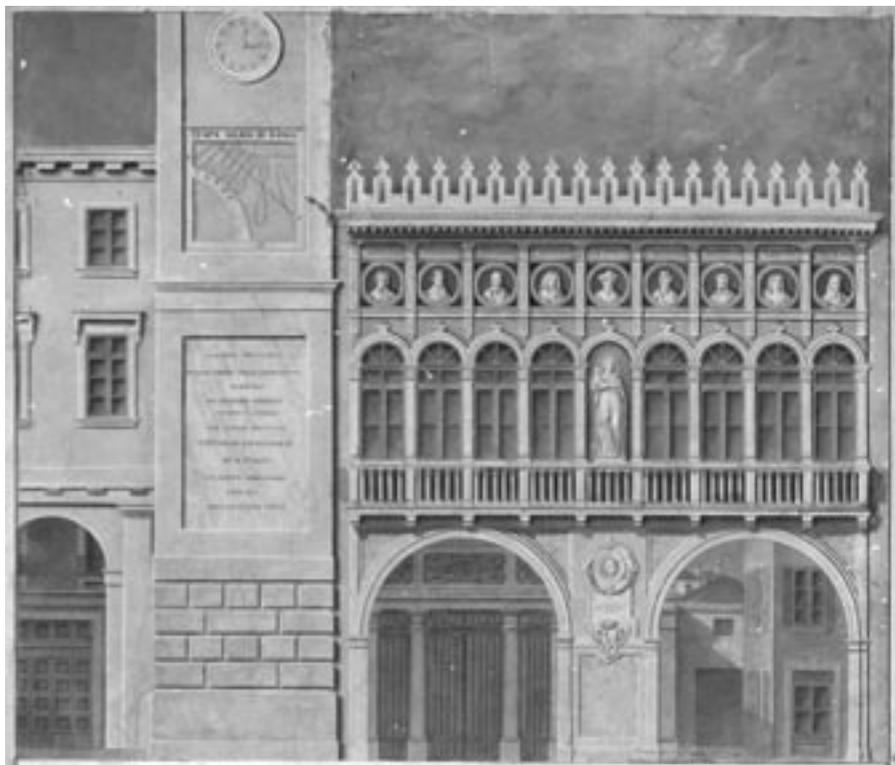


Fig. 13 - Miglioramenti edilizi di Rovigo. Riforma del prospetto e scala del Municipio (27 ottobre 1896), Accademia dei Concordi di Rovigo.



Fig. 15 - Miglioramenti edilizi di Rovigo. Riforma esterna del Tempio della Madonna del Soccorso. Studio di E. Piva (part.), Accademia dei Concordi di Rovigo.



Fig. 16 - 17 - Alcuni uomini che per dottrina e azione illustrarono in diverse epoche Rovigo, Accademia dei Concordi di Rovigo



Fig. 18 - Oratorio della B. Vergine di Pompei

TEORIA DEL DISEGNO DEI MECCANISMI E SVILUPPO LOCALE

Edoardo Gaffeo

SOMMARIO. Come avviene nel concreto il processo di programmazione dello sviluppo socio-economico a livello locale? Quali sono gli attori coinvolti? Quale il loro ruolo? E quale potrebbe essere, in alternativa, tale ruolo all'interno di un processo di programmazione riorganizzato lungo linee alternative? Prendendo le mosse da un tentativo di risposta a queste domande basato sulla recente esperienza del Polesine di Rovigo, in questo lavoro si delinea una proposta di programmazione fondata sulla teoria del disegno dei meccanismi da un lato, e sull'idea di sviluppo quale risultato di procedure auto-organizzate di scoperta endogena, dall'altro.

Introduzione

Questo lavoro intende offrire una descrizione e giustificazione teorica di un modello di programmazione dello sviluppo locale alternativo a quello utilizzato negli ultimi decenni in larga parte del territorio regionale, con particolare riguardo all'esperienza della provincia di Rovigo.

In particolare, vedremo come considerazioni legate alla dispersione delle informazioni rilevanti per una scelta ottimale dei driver dello sviluppo, alla modalità di trasmissione di tali informazioni, all'inevitabilità di comportamenti di natura strategica da parte dei soggetti coinvolti, nonché alla complessità del sistema di attori pubblici e privati presenti a vario titolo nelle varie fasi della programmazione ed implementazione dei piani, spingano ad una ri-definizione dell'approccio tradizionalmente utilizzato e basato su una concertazione tra livelli "rappresentativi", cioè tra istituzioni, associazioni di categoria e rappresentanze sindacali. Il modello alternativo qui proposto si basa sulla teoria del disegno dei meccanismi (*mechanism design*), filone di ricerca nel quale l'idea centrale consiste nel disegnare istituzioni in grado di garantire la massimizzazione delle probabilità di raggiungimento di obiettivi stabiliti in maniera chiara e misurabile, grazie all'individuazione di procedure incentivanti in grado di spingere gli attori economici ad esprimere in maniera veritiera le proprie preferenze e a rivelare le informazioni private in loro possesso.

Il resto del lavoro è organizzato come segue. Il paragrafo 1 utilizza come caso-studio la recente esperienza della programmazione dello sviluppo locale messa in atto nella provincia di Rovigo, mettendone in evidenza gli aspetti di natura generale. Il paragrafo 2 discute i vincoli di sistema con i quali tale tradizionale modello di programmazione si deve necessariamente confrontare. Il paragrafo 3 infine chiarisce ed esemplifica i concetti di base di un approccio alternativo, basato sulla teoria *mechanism design*, per la definizione di piani e obiettivi di sviluppo locale.

1. Il sistema della programmazione in Polesine

Definire cosa si intenda per “sviluppo locale” è compito assai arduo. Si potrebbe ragionevolmente sostenere, alternativamente, che l’obiettivo prioritario debba consistere nel favorire la piena occupazione; o nell’aumentare i redditi pro-capite; o ancora nel garantire una distribuzione di tali redditi che non risulti troppo disomogenea; o infine (ma la lista potrebbe proseguire ancora a lungo) nel garantire prestazioni da servizi pubblici (istruzione, servizi alla persona, servizi alle imprese, etc.) in linea con le migliori esperienze internazionali. Ovviamente, la scelta del modo con il quale viene definito l’obiettivo dello sviluppo locale dipende dal contesto socio-culturale di riferimento, e dal modo con il quale le preferenze dei cittadini vengono raccolte e sintetizzate dagli organi politico-amministrativi chiamati a rappresentarli. Per altro verso, i risultati dell’attività di programmazione dipenderanno in maniera diretta – nel senso che ne risulteranno inevitabilmente vincolati – dalla dotazione iniziale di capitale fisico ed umano a disposizione del territorio, cioè dalle risorse immediatamente disponibili localmente. Come vedremo più oltre, tra le dotazioni iniziali andrebbe inserito a pieno titolo anche il contesto istituzionale nel quale gli attori si muovono, rappresentato dalle organizzazioni (pubbliche e private), dai mercati e dalle reti di relazione socio-economica operanti in un certo istante di tempo.

Se si parte dall’idea che lo sviluppo locale possa essere in qualche modo programmato è fondamentale chiedersi, quindi, quale soggetto determini in ultima analisi l’obiettivo di sviluppo all’interno di un sistema democratico rappresentativo (cioè attraverso l’adozione di processi deliberativi sottoposti a controllo di legittimità, e tenendo conto delle preferenze del settore privato), come tale obiettivo venga individuato concretamente tra tutti quelli possibili, e quali strumenti possano essere messi in campo per raggiungerlo, tenendo nel debito conto i vincoli di sistema.

L'esperienza relativa alla programmazione e governo dello sviluppo locale del Polesine nel corso degli ultimi decenni, nonché i suoi effetti in termini di dinamiche economiche, hanno formato oggetto di uno studio promosso nel biennio 2010-11 dalla Camera di Commercio di Rovigo dal titolo "Polesine 2020 – Le dinamiche economiche e sociali del Polesine: Analisi, prospettive e indicazioni per le politiche di intervento", nell'ambito del quale chi scrive ha svolto il ruolo di coordinatore. Alcuni risultati – in particolare, le risultanze di una serie di interviste condotte con i rappresentanti delle associazioni di categoria e di un selezionato campione di imprese eccellenti, finalizzate a percepire i loro giudizi sulla qualità del percorso di sviluppo seguito dal territorio – sono stati presentati in Aglio (2012).

In questa sede ci concentreremo su una questione di carattere più generale, vale a dire la definizione dell'architettura complessiva del modello di programmazione utilizzato in Polesine. Consapevoli del fatto che il caso particolare di cui ci occupiamo presenta caratteristiche comuni all'esperienza di molti altri territori, lo utilizzeremo come una sorta di archetipo, utile a mettere in evidenza i limiti dell'approccio tradizionale alla programmazione.

Dall'analisi del caso-Polesine emergono con forza tre caratteristiche sostanziali: 1) il modello di programmazione scelto è imperniato sul concetto di *concertazione*, vale a dire di azione negoziata tra vari attori locali, generalmente guidato dalla necessità di adeguare il quadro programmatico ai requisiti imposti di volta in volta da scelte normative di livello superiore; 2) l'attività concertativa avviene attorno ad una scelta di natura settoriale in larga parte pre-determinata, che nei documenti ufficiali prende spesso il nome di driver dello sviluppo; 3) l'implementazione concreta dei programmi di sviluppo socio-economico a livello locale è comunque il risultato dell'operare di un sistema altamente complesso,¹ all'interno del quale interagisce una pluralità di soggetti – alcuni di natura pubblica, altri di natura privata – dotati ognuno di obiettivi, procedure e strumenti diversi tra loro. Vediamoli velocemente nell'ordine.

¹ In questo caso, "complesso" non deve essere inteso come un sinonimo di "complicato". Il sistema cui sto facendo riferimento è "complesso" nell'accezione che a tale termine viene attribuita dagli studiosi di fisica e biologia, cioè un sistema nel quale la dinamica a livello aggregato è il risultato di (*emerge da*) continue interazioni non-lineari a livello locale tra soggetti eterogenei.

Tra gli strumenti concertativi che più hanno contrassegnato l'esperienza recente di programmazione dello sviluppo locale in provincia di Rovigo occorre citare l'Intesa Programmatica d'Area (Ipa), il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp), e il recente protocollo per il rilancio produttivo dell'Area del Polesine. L'Ipa – sottoscritta dagli enti pubblici, dalle associazioni datoriali e dalle organizzazioni sindacali della provincia di Rovigo il 22 dicembre 2004, e successivamente recepita dalla Regione Veneto all'interno del proprio Piano Regionale di Sviluppo (Prs) con D.G.R. n. 3517 del 6/11/2007 come “Sistema Polesine” – si prefiggeva quale obiettivo generale il ripensamento delle prospettive di sviluppo socio-economico del Polesine, valorizzandone il patrimonio ambientale quale risorsa strategica fondamentale per attivare nuovi circuiti integrati di sviluppo sostenibile, anche attraverso la crescita qualitativa del capitale umano e imprenditoriale.

In linea con questo indirizzo il Ptcp – adottato dal Consiglio Provinciale nel mese di aprile 2009, e definitivamente approvato nel giugno 2010 dopo un'attività di consultazione con gli enti locali interessati – ha ravvisato la necessità di assumere come principio guida quello della “vivibilità” del territorio del Polesine, declinando tale idea in sei linee di intervento, riguardanti nell'ordine: la difesa del suolo e la tutela dal rischio idrogeologico; la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio; la tutela e la valorizzazione della storia e della cultura locale; il risparmio del territorio; il superamento dei localismi; lo sviluppo del territorio in un'ottica di valorizzazione delle peculiarità e delle potenzialità del tessuto socio-economico e ambientale della provincia.

Il protocollo d'intesa per il rilancio produttivo dell'Area del Polesine è stato sottoscritto tra la Regione Veneto e il Ministero dello Sviluppo Economico nel marzo del 2013, e pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto n.33/2013.² Lo strumento prevede l'impiego di fondi regionali precedentemente stanziati sotto forma di fondo rotativo (oltre alla disponibilità di fondi dedicati alla diffusione della banda larga sul territorio), e punta a recepire su base locale i dettami della normativa nazionale su start-

² L'attuale strumento rappresenta l'aggiornamento di un precedente protocollo d'intesa, denominato “Protocollo per il rilancio produttivo e la re-industrializzazione della Provincia di Rovigo”, sottoscritto tra gli stessi soggetti nel maggio 2011 ma mai divenuto operativo.

up innovative, incubatori certificati e relative agevolazioni fiscali e deroghe in materia di contratti di lavoro a tempo determinato contenuti nella legge 221/2012, grazie anche alla possibilità di sperimentare nuove forme di semplificazione amministrativa attraverso l'istituzione di "zone a burocrazia zero".

D'altro canto, l'implementazione nel concreto delle linee programmatiche contenute nei documenti testé ricordati passa attraverso l'individuazione ed esplicitazione di ben definiti *driver* dello sviluppo, vale a dire la scelta di uno o più settori produttivi su cui concentrare gli sforzi di natura finanziaria, attraverso l'apertura di linee di finanziamento e agevolazione pubblica di norma a carico del bilancio regionale, secondo una logica che nell'ambito della politica industriale va sotto il nome di *pick-up-the-winner*.³ Da questo punto di vista, se da un lato l'IpA e il Ptcp avevano eletto quale settore trainante del futuro sviluppo Polesano il turismo – con particolare enfasi su alcune raffinementi ulteriori, quali il turismo fluviale e quello congressuale – il protocollo di re-industrializzazione sembra aver decisamente cambiato accento, puntando con forza alla creazione di start-up ad alto contenuto innovativo nell'ambito del settore manifatturiero e del terziario avanzato.

La scelta del driver appare generalmente pre-determinata, o sulla base di preferenze del soggetto che nell'ambito dell'attività di programmazione assume il ruolo di promotore e leader (a seconda dei casi, Provincia o Regione), o in ottemperanza all'esigenza di utilizzare strumenti legislativi nazionali pre-esistenti e ideati senza attenzione alla specificità locale, in modo da recuperare risorse immediatamente spendibili, soprattutto in presenza di crisi congiunturali particolarmente acute. In ultima analisi, la fase di concertazione avviene nel concreto su aspetti di dettaglio, come la scelta del peso da assegnare agli assi di intervento coniugabili con l'idea-guida, ma non entra nello specifico della scelta del driver, che rimane prerogativa di uno solo degli attori coinvolti, tipicamente di natura pubblica.

Per quanto riguarda il terzo ed ultimo aspetto è necessario osservare come, al di là del ruolo giocato da Governo e Parlamento nazionali nella definizione di interventi di politica sociale ed economica aventi valore

³ Sembra quasi superfluo ricordare come questo tipo di politica industriale sia stata giudicata, sulla base dell'esperienza statunitense, come fallimentare da almeno una trentina d'anni (Nelson e Langlois, 1983).

sull'intero territorio nazionale, la determinazione ed implementazione della strategia di sviluppo locale dipenda in primo luogo dall'interazione di tre livelli di governo pubblico – Regione, Provincia e Comuni – che possono operare con maggioranze politiche (e quindi visioni pre-analitiche) diverse; con *constituencies* che – pur essendo sovrapponibili – dal punto di vista pratico risultano portatrici di interessi particolari legati alla specifica porzione di territorio rappresentato; e con competenze differenti in termini di regolazione e controllo sui vari ambiti d'intervento, secondo un principio di sussidiarietà. A tutto ciò va aggiunto il ruolo giocato in ambito socio-sanitario dalle scelte strategiche e gestionali delle Aziende Sanitarie Locali, in grado di impattare pesantemente sulla qualità della vita della popolazione residente (si pensi, ad esempio, alle scelte relative alla presenza di punti-sanità decentrati, alla localizzazione sul territorio dei servizi di emergenza, alla fornitura di servizi di assistenza e cura a domicilio, all'organizzazione del trasporto da e verso le strutture di cura, al rapporto con le associazioni di volontariato e il mondo del non-profit, e così via); il ruolo delle associazioni di categoria di natura sia imprenditoriale che sindacale, nonché a quello della Camera di Commercio (che non sempre rappresenta una efficiente stanza di compensazione per le istanze delle associazioni stesse, che per legge sono chiamate ad esprimerne i vertici); ed infine il ruolo delle Fondazioni di origine bancaria operanti sul territorio che, in un periodo di ristrettezze di bilancio degli enti locali, rappresentano un polmone finanziario di fatto insostituibile, in grado di supportare attivamente la realizzazione di progetti a valenza socio-economica.

Appare evidente come il problema del coordinamento tra entità portatrici di interessi non necessariamente coincidenti (ad esempio, tra le categorie degli enti pubblici, tra quelle delle associazioni datoriali, delle associazioni sindacali, e così via) sia “il” problema fondamentale per poter assicurare efficacia agli interventi attraverso la costruzione di meccanismi istituzionali deliberativi in grado di garantire risultati socialmente ottimali, evitare duplicazioni e minimizzare gli sprechi. A complicare ulteriormente il quadro, le attività di regolamentazione e/o coordinamento e la fornitura di beni pubblici e semi-pubblici da parte degli enti locali non avviene quasi mai in forma diretta, ma ha luogo attraverso un intreccio di organizzazioni burocratiche (definibili come organizzazioni di persone e risorse destinate alla realizzazione di un fine collettivo secondo criteri di razionalità, imparzialità

e impersonalità, e identificate per brevità come “Enti di II grado”), e di partnership tra soggetti pubblici e soggetti privati (ex. tavoli negoziali, patti territoriali, consulte, etc.).

In conclusione, in Polesine si è adottato un metodo concertativo, in base al quale a tutti i soggetti coinvolgibili (in particolare, gli enti locali, le associazioni di categoria e i sindacati) è stato chiesto di sedersi attorno a un tavolo, esprimere il loro grado di preferenza su direttrici di sviluppo per l'intero territorio in larga parte definite ex-ante, concordare un programma comune e sottoscriverlo. Come avremo modo di osservare in seguito, tuttavia, se non si presta sufficiente attenzione al modo con il quale l'architettura istituzionale genera informazioni (e soprattutto inibisce o meno comportamenti strategici finalizzati a travisare le proprie reali preferenze) durante l'intero processo decisionale, il rischio di commettere errori è tutt'altro che trascurabile.

2. I problemi dello sviluppo locale

Da un punto di vista del tutto generale, è necessario porre in evidenza come l'insieme di regole, istituzioni, beni pubblici ed esternalità forniti dal complesso sistema di enti, organizzazioni e comitati descritto in precedenza non rappresenti un aspetto neutrale della questione, una sorta di *ceteris paribus*, ma contribuisca in maniera attiva a determinare la competitività socio-economica di un territorio, qualsiasi sia l'obiettivo di sviluppo locale individuato durante la fase programmatica.

Come ricordato tra gli altri da Rodrik (2008), affinché un mercato prenda vita e cominci a operare è necessario che un intero sistema di istituzioni non di mercato sia presente e funzioni in maniera corretta. Giusto per esemplificare, una moderna economia di mercato ha bisogno di infrastrutture di trasporto, logistiche e di comunicazione, che sono in generale frutto di investimenti pubblici. Necessita inoltre di norme e istituzioni in grado di garantire il rispetto dei contratti e la protezione dei diritti di proprietà. Così come necessita di norme e regolamentazioni affinché i consumatori possano prendere decisioni informate, le esternalità siano per quanto possibile internalizzate, e gli abusi di posizione dominante e i comportamenti collusivi tenuti a bada. Una moderna economia di mercato ha infine bisogno di una banca centrale in grado di gestire la politica monetaria e garantire una sufficiente stabilità finanziaria, di un'autorità di politica fiscale in grado di finanziare i beni pubblici e le istituzioni di cui sopra e di limitare gli effetti

del ciclo economico, e di un sistema di protezione sociale per legittimare politiche distributive.

Un ulteriore aspetto che occorre tenere ben presente è il rapporto di complementarità tra mercati diversi. Anche in presenza di un contesto istituzionale di supporto, infatti, nessun mercato è totalmente autonomo. Per comprendere appieno la portata di una visione simile, è utile riprendere l'esempio, riportato da Hausmann e Rodrik (2006), di come funziona un mercato immobiliare locale. In un simile mercato, gli asset sottostanti alle transazioni sono in gran parte già disponibili (nel senso che, in ciascun istante, lo stock di case esistenti è di gran lunga superiore al flusso di nuove unità immobiliari immesse sul mercato), e il fondamento economico è lo scambio tra proprietari. Chi compra ha bisogno di acquisire informazioni sulla disponibilità di case, e sulla loro qualità. Chi vende, d'altro canto, ha necessità di trasferire queste informazioni a chi compra. Il primo problema è risolto ricorrendo ad un mercato accessorio, val a dire a quello dell'intermediazione (dove gli operatori funzionano da *broker*). Nonostante gli intermediari siano in grado di facilitare l'incontro tra domanda e offerta, esiste una notevole asimmetria informativa tra il proprietario attuale (che conosce perfettamente lo stato e la qualità del bene) e il potenziale compratore. Per ovviare a questo secondo problema è necessario avvalersi di specialisti operanti su un terzo mercato, cioè quello dei periti valutatori, i quali a loro volta possono operare solo in seguito all'ottenimento di precise autorizzazioni (tipicamente, l'iscrizione ad un ordine professionale). Inoltre, essendo il bene in questione un bene immobile registrato, l'attività di scambio avviene solo se i titoli di proprietà sono garantiti da un sistema catastale e concessorio affidabile, che tra l'altro permette di verificare la presenza di vincoli, tasse e altri oneri accessori sull'immobile. Il compratore non sempre ha la disponibilità monetaria immediata per concludere la transazione, e quindi deve rivolgersi ad un ulteriore mercato, quello del credito. Ed essendo il valore del bene particolarmente elevato, è opportuno garantirsi da sinistri, attivando contratti sul mercato assicurativo.

Questo semplice esempio mette in luce l'intrinseca complessità di una transazione apparentemente banale quale la compravendita di un'unità immobiliare, e il nesso di mercati e istituzioni che devono co-esistere affinché questa possa aver luogo. È immediato notare come tutto ciò abbia un'importanza enorme nella definizione di un modello di programmazione di sviluppo locale. E ciò per almeno tre motivi:

a. Come già osservato, il modo nel quale ciascun mercato è organizzato dipende dalla presenza o meno di altri mercati e istituzioni in grado di supportarne il funzionamento (cambiando esempio, il settore *automotive* richiede un mercato del lavoro dedicato su cui si incontrano professionalità di un certo tipo; di mercati nei quali gli operatori di logistica organizzano la movimentazioni di materie prime, semilavorati e prodotti finiti; di strutture in grado di garantire la concessione e il rispetto dei brevetti; e così via). Puntare su un certo settore (e quindi al sottostante mercato di riferimento) quale driver dello sviluppo senza preoccuparsi del funzionamento di tutti i mercati ad esso complementari è un'operazione caratterizzata da un altissimo grado di aleatorietà.

b. Il ruolo del soggetto pubblico (in termini di attività concessoria, regolamentativa, di controllo, di fornitura di beni pubblici, etc.) è mercato-specifico, nel senso che può andar bene per far funzionare in maniera corretta un certo mercato, ma non è detto sia strumentale al corretto funzionamento di mercati completamente diversi. A titolo di esempio: l'insieme di norme, regole e servizi per far funzionare il mercato immobiliare (che abbiamo visto necessita della presenza di agenzie per far incontrare domanda e offerta, professionisti in grado di valutare gli immobili, compagnie assicurative, intermediari finanziari, notai, e così via) è diverso da quello del mercato dei cereali (che invece richiede mercati organizzati in maniera centralizzata, strutture di stoccaggio, mercati finanziari sui quali trattare contratti *futures*, e così via). La profondità di un certo insieme complementare di mercati riflette l'ammontare di risorse (in termini di capitale fisico, capitale umano e capitale finanziario) che su di esso sono state investite nel corso del tempo. Molto spesso, si tratta di risorse ingenti (per infrastrutture quali mercati coperti, poli fieristici e strutture alberghiere; oppure per percorsi scolastici dedicati; e così via) che costituiscono costi non affondati fino a quando non totalmente ammortizzati.

c. Non solo non è concepibile ricorrere ad un unico modello istituzionale *one-size-fits-all*, in grado di funzionare indipendentemente dalla natura delle funzioni obiettivo e dei vincoli caratterizzanti la pianificazione dello sviluppo di un territorio. Esiste anche un'enorme variabilità nel modo con cui queste norme, regole e servizi possono essere combinati tra loro per risolvere il medesimo problema.

Detto in altri termini, lo sviluppo basato su determinati settori di attività deve poter sfruttare delle capacità pre-esistenti, cioè mercati, capitale fisico

ed umano, conoscenze, norme e istituzioni già sviluppate ed accumulate in quanto strumentali per altre attività. La probabilità di successo di una nuova attività è tanto maggiore, quanto più simili sono le capacità di cui essa necessita rispetto alle capacità attualmente disponibili a livello locale. Si tratta di una lezione ormai ampiamente acquisita nell'ambito della ricerca sulle dinamiche di sviluppo internazionale (Hidalgo *et al.*, 2007), ma che a nostro avviso dovrebbe ispirare anche i programmi e le azioni di chi si occupa di pianificazione dello sviluppo locale nelle aree periferiche dei paesi sviluppati.

Ma anche ammettendo che la fase di individuazione ex-ante di un driver possa essere completata con successo, occorre riconoscere che il buon esito di una strategia di sviluppo locale dipende dall'ulteriore superamento di una serie di ostacoli definiti da un insieme di fallimenti del mercato. Essendo aspetti ormai ampiamente messi in luce dalla letteratura specialistica (si veda ad esempio Ray, 1998), ci limitiamo in questa sede ad un semplice richiamo delle idee di base.

Il primo concetto su cui occorre soffermarsi è quello di fallimento del coordinamento, che si verifica allorquando – in presenza di mercati incompleti – il rendimento finale di un investimento dipende dal fatto che un investimento complementare venga effettuato o meno. Il caso più interessante è quando ciascuno dei due investimenti è profittabile solo se entrambi vengono effettuati contemporaneamente. In termini del tutto generali, è possibile parlare di complementarità quando due fenomeni (o due azioni, o due attività) si rinforzano l'un l'altro. Ad esempio, se l'espansione di un'industria *A* determina una espansione dell'industria *B*, che a sua volta comporta un'ulteriore espansione di *A*, allora le due industrie vengono definite come tra loro complementari. Ciò introduce una sorta di circolarità, che ha profonde implicazioni per la stabilità del sistema economico. Nel caso in cui uno shock esogeno determini un cambiamento nel livello di una variabile (ad esempio, nel livello ottimale di produzione di un settore), il fenomeno può propagarsi ad altre variabili ad essa complementari, innescando un processo cumulativo di interazione reciproca, nel quale la reazione di una parte del sistema è continuamente rinforzata dalle reazioni delle altre parti.

Un semplice esempio può aiutare a chiarire il punto. Costruire un albergo a cinque stelle è un investimento altamente rischioso, in grado di garantire un ritorno economico positivo solo se nel corso dell'anno viene assicurato

un flusso di clienti sostenibile. Tale flusso può essere generato, ad esempio, dalla contemporanea limitrofa presenza di una struttura fieristica, dotata di un programma di manifestazioni a respiro internazionale spalmato sull'intero calendario. D'altro canto, gli espositori inseriranno l'appuntamento fieristico in quella località tra gli appuntamenti della loro agenda solo se il centro fieristico stesso è dotato di una serie di *facilities*, tra cui appunto la disponibilità di posti letto confortevoli. Investire sul centro fieristico è profittevole solo se qualcun altro investe sulla costruzione di alberghi, e viceversa.

Di solito, il mercato si rivela un meccanismo insufficiente per coordinare i due investimenti, dato che la capacità reddituale del primo genera una esternalità sulla capacità reddituale del secondo, la quale a sua volta esercita una esternalità sulla capacità reddituale del primo. Accettare il rischio che una parte del rendimento associato alla propria scelta di investimento dipenda da una contemporanea azione di investimento da parte di altri soggetti implica un'estensione di fiducia che, essendo raramente supportata da appositi meccanismi istituzionali (siano essi formali, come appropriate forme di *contract enforcement*, che informali, come meccanismi di reputazione legati alla compartecipazione a tessuti sociali omogenei), nella pratica di frequente viene a mancare. In presenza di un così evidente fallimento del mercato si rende necessario l'intervento pubblico, talvolta sotto forma di garanzia, ma più spesso in forma attiva quale investitore diretto nell'infrastruttura con il rendimento prospettico più incerto.

Gli esempi Interporto di Rovigo SpA e Censer SpA possono essere letti in quest'ottica: senza l'intervento del socio pubblico, investimenti tipicamente finalizzati alla fornitura di servizi alla struttura produttiva privata (nell'ordine, attività di tipo logistico e servizi espositivi) non avrebbe con ogni probabilità mai visto la luce. La loro capacità reddituale dipende tuttavia da una serie di investimenti accessori nella creazione di imprese (strutture alberghiere, imprese della filiera logistica, imprese del terziario avanzato, e così via) e di mercati locali (per la cessione di servizi di facchinaggio e movimentazione merci; di trasporto su gomma, acqua e ferro; di promozione e comunicazione commerciale; e così via) senza i quali l'investimento iniziale non può risultare sostenibile nel medio-lungo periodo.

Il secondo tipo di fallimento di mercato associato allo sviluppo locale – inteso come cambiamento strutturale delle tradizionali dinamiche di crescita, e quindi avvio di percorsi innovativi – è legato alla presenza di spillover

informativi. Supponiamo di voler avviare una nuova attività nell'ambito di un settore economico non tradizionalmente presente nel territorio di riferimento. A puro titolo di esempio, pensiamo all'avvio di un'impresa operante nel settore della pesca-turismo, in una zona costiera nella quale il settore turistico è sempre stato assente. Chiaramente, l'innovatore si assume l'onere di dover scoprire la struttura dei costi e dei ricavi della nuova attività, generando al tempo stesso informazione ex-novo – e che altri potranno sfruttare gratuitamente – sulle caratteristiche della tecnologia di produzione, dell'elasticità al prezzo della domanda di mercato, e così via. Se l'attività risulta profittevole, nuovi operatori entreranno. Se non lo è, il solo innovatore sosterrà le perdite, trattenendo altri dal commettere lo stesso errore. La presenza dell'esternalità informativa fa sì che i ritorni privati derivanti dal fare innovazione siano necessariamente inferiori ai ritorni sociali, mentre in generale il mercato da solo non basta a risolvere il problema. In questi casi l'intervento pubblico si occupa di fornire opportuni sussidi al settore privato per garantire il raggiungimento di livelli di investimento ottimali dal punto di vista sociale, aprendo però la strada ad un terzo aspetto problematico.

In effetti, un tema ricorrente quando si parla di sviluppo è sicuramente quello dell'evitare che diffuse attività di ricerca di rendite di posizione – *rent-seeking*, nella terminologia anglosassone – possano minare il corretto funzionamento del sistema istituzionale di un paese, e determinare un non corretto allineamento degli incentivi (Pecorino, 2003). In termini generali, una rendita di posizione è tale quando può determinare per chi la detiene un profitto eccedente quello che si otterrebbe da una certa attività se la remunerazione fosse determinata in maniera corretta e trasparente dal mercato. Si tratta quindi di una serie di attività che risultano sicuramente profittevoli per il singolo, ma una perdita secca per la società nel suo complesso, dato che ad esse è associato uno spreco netto di risorse. L'esempio tipico è costituito dall'attività di *lobbying* finalizzata ad ottenere posizioni dominanti e/o agevolazioni da parte del decisore pubblico, messe in campo da aziende o associazioni private. Una mole enorme di evidenza empirica suggerisce che il *rent-seeking* è tanto più pervasivo quanto più opaca è la rete delle agenzie burocratiche attraverso le quali viene effettuato l'intervento pubblico nell'economia.

In presenza di vincoli di bilancio sempre più stringenti, la soluzione ai tre tipi di fallimento del mercato ora evidenziati passa attraverso tre prerequisiti,

in assenza dei quali qualsiasi tentativo di programmazione dello sviluppo locale rischia di naufragare.

a. Lo sviluppo di una rete di relazioni centrate su fiducia, reciprocità, attitudine all'imprenditorialità e all'innovazione, nonché la costruzione di varie modalità di integrazione tra i soggetti coinvolti. Da questo punto di vista, occorre chiedersi se in Polesine (così come in altre parti del Veneto) esista effettivamente una cultura del territorio – omogenea e condivisa – in grado di rispondere a questi requisiti.⁴

b. La creazione di meccanismi in grado di rivelare e aggregare informazioni per loro natura disperse. Ciascun agente economico dispone di informazioni esclusive sulle prospettive di crescita della propria impresa e del proprio settore di riferimento. Per questo, anche a livello locale l'informazione è distribuita in maniera asimmetrica, e ciascuno dispone di un'informazione fortemente incompleta sul funzionamento generale del sistema. Ciò vale, ovviamente, anche per il decisore pubblico, il quale si trova a dover prendere delle decisioni basandosi su un set informativo incompleto. Come vedremo nel prossimo paragrafo, dedicato a discutere l'approccio *mechanism design* al tema dello sviluppo locale, la sfida consiste nel costruire meccanismi di estrazione e aggregazione delle informazioni private (in termini di obiettivi, preferenze e conoscenza del funzionamento di ben definite parti del sistema) tali da inibire comportamenti e scelte opportunistici.

c. L'individuazione di un corretto sistema di incentivi e responsabilità nell'ambito della programmazione. In particolare, gli obiettivi dello sviluppo devono essere misurabili, e il sistema degli incentivi assegnato ai vari attori allineato in maniera coerente con il loro raggiungimento.

3. La programmazione dello sviluppo come attività di disegno dei meccanismi istituzionali

Il punto di partenza obbligato per un ripensamento del processo di programmazione dello sviluppo locale è il riconoscimento esplicito dell'interazione tra settore pubblico e settore privato, definendone in maniera esplicita obiettivi, set informativi e insiemi di azioni ammissibili. In effetti,

⁴ Un'analisi empirica relativa alle province del nord Italia, focalizzata sugli aspetti relazionali della vita economica e ispirata all'idea di economia civile, è contenuta in Carrosio e Osti (2011).

chi meglio degli attori economici privati che giornalmente affrontano i rispettivi mercati è in grado di stabilire se una innovazione di prodotto o di processo è in grado di garantire margini di profitto sostenibili nel medio-lungo periodo, e di conseguenza generare posti di lavoro stabili?

Supponiamo ora che tali informazioni rimangano riservate, ma che comunque si ritenga necessario individuare delle precise linee di sviluppo locale attraverso la scelta di settori industriali (definiti in senso lato, e comprendendo in tale definizione quindi anche i servizi) da potenziare, e a cui destinare quindi le risorse disponibili. L'approccio tradizionale consiste nell'ipotizzare che il soggetto pubblico preposto alla programmazione disponga comunque di un ammontare elevato di informazioni rilevanti, sia in grado di elaborarle, di individuare strategie di sviluppo coerenti con il sistema di preferenze dei soggetti privati operanti sul territorio (imprese, organizzazioni sindacali, famiglie, e così via), di implementare concrete azioni di politica economica, e di valutare ex-post se le scelte effettuate si siano rivelate corrette. In altre parole, il tradizionale modello di sviluppo socio-economico centrato su un ufficio di programmazione centralizzato si basa sull'idea implicita che il soggetto pubblico sia onnisciente. Nella realtà, l'informazione su quali settori dispongano dei maggiori margini di sviluppo, e di quali input non di mercato debbano essere forniti è diffusa e dispersa. Inoltre, ognuno dei soggetti coinvolti dispone solo di una visione limitata al proprio ambito di intervento, ed in quanto tale parziale.⁵

Come abbiamo visto in precedenza, il settore pubblico deve fornire al tessuto produttivo locale sia input generici che input specifici, che il mercato da solo non è in grado di offrire proprio in quanto aventi la caratteristica di bene pubblico. Poiché il mercato in questi frangenti non funziona, ne deriva un'implicazione rilevante: diventa molto complicato generare flussi informativi sulla bontà o meno di particolari strategie di sviluppo attraverso il sistema dei prezzi, o attraverso l'incentivo del profitto privato. Si innesca quindi una sorta di corto-circuito, nel quale il settore privato ha necessità di alcuni beni pubblici, il settore pubblico deve sapere quali tipi di tali beni pubblici sono ritenuti strategici per il tessuto produttivo locale per poterli effettivamente offrire, ma questo tipo di informazioni non viene generato in assenza di opportuni incentivi. Il vero problema, di conseguenza, consiste

⁵ Seabright (2004) utilizza a questo proposito il concetto di "visione tunnel".

nel disegnare meccanismi in grado di generare i flussi informativi su cui basare l'individuazione delle strategie di sviluppo locale da implementare attraverso opportuni piani d'intervento finalizzati all'offerta di input generici e specifici. In sintesi, per decidere quale modello di sviluppo ha effettive possibilità di successo servono conoscenze specifiche; chi ha il compito di programmare generalmente non le possiede; e chi le possiede non ha di solito a disposizione incentivi o strumenti adeguati per comunicarle. Da questo punto di vista il consueto modello della concertazione, cioè il mettere attorno ad un tavolo istituzioni pubbliche, associazioni di categoria e rappresentanze sindacali sperando che dal semplice confronto su un'agenda in parte pre-determinata possano emergere soluzioni efficaci ed efficienti, semplicemente non funziona.

Se si prendono sul serio gli aspetti discussi finora, la programmazione dovrebbe basarsi quindi su tre principi cardine (Hausmann e Rodrik, 2003; 2006):

a. *Architettura aperta*. È importante che il soggetto pubblico non predetermini ex-ante in quali settori o attività intervenire, cercando poi di convincere tutti gli altri soggetti della bontà della propria scelta. Ad un certo punto del processo si sarà sicuramente costretti a scegliere, ma occorre farlo solamente quando si sono raccolte informazioni sufficienti. La procedura di raccolta delle informazioni – che come abbiamo detto sono disperse tra tutti gli operatori – è basilare, e va effettuata in maniera corretta.

b. *Auto-organizzazione*. Come abbiamo detto, gli input da fornire al settore produttivo sono in gran parte specifici ai singoli mercati. Forzare il settore privato ad organizzarsi sulla base di criteri pre-determinati può creare gruppi che hanno pochi bisogni specifici in comune (principio del minimo comun denominatore), depotenziando in maniera rilevante qualsiasi scelta di driver possa essere effettuata a tavolino. Occorre liberare la capacità di aggregazione e di proposta da parte dei soggetti privati puntando a forme di collaborazione auto-organizzate.⁶ La fase di raccolta delle informazioni utili al processo decisionale deve essere sollecitata dal soggetto pubblico, lasciando però gli altri attori del tutto liberi di trovare forme di aggregazione spontanee e nell'individuare opportune convergenze di interessi. Si tratta quindi di responsabilizzare il settore privato, annunciando in maniera chiara che solo su proposte concrete e credibili provenienti da parte loro sarà

⁶ Si veda ad esempio la discussione riportata in Romer (1993).

possibile procedere alla costruzione di un piano pluriennale di sviluppo, e alla mobilitazione di opportune risorse finanziarie e regolamentative. In tutto questo le associazioni di categoria possono avere un ruolo, ma sicuramente non il monopolio dell'azione.

c. *Trasparenza*. Una volta terminata la fase di raccolta delle informazioni e delle proposte, il processo di risposta da parte del settore pubblico deve essere orientato alla massima trasparenza, così come la valutazione dei singoli progetti deve essere caratterizzata da principi di indipendenza, con criteri stabiliti ex-ante e sulla base di obiettivi misurabili.

Appare evidente come il tema centrale attorno a cui ruota l'intera questione della programmazione dello sviluppo locale sia perciò la presenza di informazione privata e incompleta, al modo con il quale raccoglierla e aggregarla, e ai criteri da usare per utilizzarla in maniera corretta nell'ambito dei processi decisionali. La soluzione al problema che viene qui delineata per sommi capi rappresenta una applicazione della teoria *mechanism design* (MD) (Baliga e Sjöström, 2007). Brevemente, l'idea consiste nello stabilire sotto quali condizioni sia possibile costruire una architettura istituzionale in grado di incentivare un certo numero di individui – ciascuno dei quali dotato di una propria funzione-obiettivo – a dichiarare le proprie reali preferenze e informazioni private, e in tal modo a scegliere volontariamente e in maniera non-cooperativa un certo risultato ritenuto socialmente ottimale.⁷ In effetti, nell'ambito della letteratura sullo sviluppo locale questo approccio è stato raramente utilizzato,⁸ preferendo generalmente concentrarsi su quanto succede *dopo* che le scelte programatorie in termini di obiettivi sono già state compiute, e restringendo quindi l'analisi ad una comparazione dei risultati associabili a disegni istituzionali alternativi. Appare opportuno, in particolare, provare ad adattare ai nostri scopi l'esempio contenuto nella *Nobel Prize Lecture* di Eric Maskin (2008), fornendo per tale via un'introduzione alla teoria MD, e mettendone così in luce potenzialità e limiti quale strumento interpretativo.

Cominciamo osservando come un soggetto preposto alla programmazione, nel caso decidesse di adottare un approccio MD, dovrebbe partire dalla

⁷ Nel linguaggio della teoria dei giochi, si tratta di fare in modo che il risultato desiderato rappresenti un equilibrio di Nash del gioco sottostante.

⁸ Alcune interessanti esempi sono Baliga e Maskin (2003), O'Toole (2004) e King (2010).

definizione di quale risultato finale intende conseguire, per chiedersi successivamente se esista o meno la possibilità di “disegnare” un assetto istituzionale (un “meccanismo”, appunto) in grado di garantire il raggiungimento di tale risultato. Nel caso in cui la risposta dovesse rivelarsi positiva, il passo successivo dovrebbe consistere nel dare forma concreta a tale meccanismo.

Se l’agenzia di programmazione sapesse con certezza quale risultato è considerato il migliore da tutti i soggetti coinvolti – consumatori, imprese, associazioni, e così via – l’intera procedura si rivelerebbe molto semplice. Sarebbe sufficiente infatti stabilire per legge l’obbligo di adottare comportamenti coerenti con l’esito finale individuato come socialmente ottimale, e controllare ex-post che tali comportamenti siano effettivamente eseguiti da tutti. Il problema, ovviamente, è che chi deve programmare non ha mai nel concreto una conoscenza precisa delle preferenze dei propri cittadini. Poiché l’ente programmatore non può conoscere in anticipo quale esito finale sia da considerarsi ottimale date le preferenze del settore privato, occorre procedere in maniera indiretta, e non certo attraverso imposizioni *ex lege*. In particolare, è il meccanismo istituzionale stesso a dover essere disegnato in modo tale da generare, durante il suo funzionamento, le informazioni necessarie.

La questione è resa ancora più complicata dal fatto che gli individui in possesso delle informazioni rilevanti – come detto, i cittadini, siano essi presi individualmente, che organizzati in imprese, associazioni, movimenti d’opinione, etc. – hanno non solo obiettivi ben precisi, ma soprattutto in molti casi contrastanti, e potrebbero non avere incentivi sufficienti a comportarsi in modo tale da rilevare in maniera veritiera l’informazione da loro posseduta. Il meccanismo istituzionale deve perciò essere in grado di garantire la mutua compatibilità degli incentivi individuali (essere cioè *incentive compatible*), allineandoli in vista del perseguimento di un risultato ottimale per la società nel suo complesso.

Re-interpretato da questo punto di vista, il problema della programmazione dello sviluppo economico a livello locale si traduce nella possibilità di fornire una risposta alle seguenti domande:

1) Quando è possibile disegnare dei meccanismi istituzionali (in termini di procedure deliberative) *incentive compatible*, in grado di garantire il raggiungimento di un ottimo sociale?

2) Quale forma dovrebbero assumere tali meccanismi, sempre che essi esistano?

3) Quando è possibile invece escluderne teoricamente l'esistenza?

Per chi non è addentro alla letteratura su MD e *implementation theory*, potrà sembrare sorprendente scoprire che le condizioni affinché l'esistenza di meccanismi in grado di generare l'informazione necessaria a garantire l'ottenimento di un ottimo sociale non sono per nulla restrittive. Senza voler scendere in dettagli analitici, proviamo ad illustrare l'idea di fondo dell'approccio MD ricorrendo a un modello estremamente semplice.

Consideriamo, a titolo di esempio, una comunità composta da tre diversi *stakeholder* o agenti: due organizzazioni di categoria con natura privatistica – che chiameremo A e B – e un soggetto pubblico preposto alla definizione ed implementazione delle linee strategiche di sviluppo dell'intera comunità, che chiameremo C. Quest'ultimo ha il compito di decidere su quale settore produttivo – scegliendo tra 1) *ricerca e sviluppo (R&D)*; 2) *(eco-)turismo*; 3) *agricoltura*; e 4) *industria* – occorra puntare in modo prioritario nei prossimi 10-15 anni quale driver dello sviluppo, sostenendolo con opportuni strumenti di natura legislativa ed agevolazioni finanziarie e fiscali.

Supponiamo, a questo punto, che esistano due possibili *Stati del mondo*, in corrispondenza dei quali A e B esprimono diversi ordini di preferenza relativi a quali settori economici sono ritenuti maggiormente meritevoli di incentivo da parte di C. Per avere un'idea di cosa significhi Stato del mondo in questo contesto, si pensi alla possibilità che A e B siano molto impazienti (scontino cioè gli eventi futuri con un tasso di sconto personale molto elevato) o, in alternativa, molto pazienti. Nel primo caso l'obiettivo prescelto è di breve respiro, cioè si preferiscono investimenti in grado di fornire un ritorno su orizzonti temporali brevi, anche a scapito di possibili guadagni aggiuntivi ma dilazionati nel tempo. Nel secondo caso, invece, prevale un atteggiamento lungimirante, grazie al quale si accettano minori risultati nel breve per poter conseguire risultati significativi a lunga. Ovviamente, per ciascuno di essi solo uno dei due casi può verificarsi in concreto.

Dal punto di vista di C, che conosce solo ciò che A e B dichiarano pubblicamente, entrambi i casi sono possibili *ex-ante*, e a ciascuno di essi egli assegna una certa probabilità (che in quanto segue ipotizzeremo pari al 50%) di verificarsi.

Gli ordini di preferenza (in senso decrescente, dal maggiormente preferito a quello meno preferito) di A e B, nei due Stati 1 e 2 (che, ricordo, sono rispettivamente una situazione nella quale i soggetti preferiscono un risultato di breve periodo (Stato 1), e una situazione nella quale si preferisce un obiettivo di più lungo periodo (Stato 2)), sono riportati nella Tabella 1.

Stato 1		Stato 2	
A	B	A	B
R&D	Industria	Industria	Turismo
Turismo	Turismo	R&D	R&D
Agricoltura	Agricoltura	Agricoltura	Agricoltura
Industria	R&D	Turismo	Industria

Tab. 1 – Ordinamento delle preferenze dei soggetti privati nei due stati del mondo

Nell'immagine un modello di crescita per il proprio territorio, l'agente A si ispira al concetto di sviluppo economico sostenibile. Nello Stato 1, egli valuta con maggiore attenzione l'impatto ambientale immediato delle varie tipologie di attività produttive, mentre nello Stato 2 assegna un peso maggiore alla possibilità di ottenere nel corso del tempo incrementi sostanziosi di produttività del lavoro (e quindi di redditi distribuibili) grazie al *learning-by-doing* e alle economie di agglomerazione, scommettendo al contempo sul fatto che l'innovazione tecnologica comporterà impatti ambientali via via minori per qualsiasi tipo di attività. In tal modo, quando A assegna una priorità ai "consumi" attuali di qualità ambientale e di territorio legati alle diverse tipologie di attività economiche (che vuole minimizzare), le sue preferenze stabiliscono un ordine di priorità che premia l'incentivazione a laboratori R&D e solo dopo, a seguire, al turismo, all'agricoltura e all'industria. Se A pensa invece che la corretta strategia di sviluppo debba puntare con forza alla ricerca di continui incrementi di produttività, sotto l'ipotesi che l'innovazione tecnologica renderà comunque possibile nei prossimi anni una progressiva limitazione del carico inquinante (Stato 2), le sue preferenze si indirizzeranno in primo luogo all'industria, e a seguire a R&D, agricoltura e turismo.

La preoccupazione principale dell'agente B riguarda invece l'occupabilità dei cittadini (presenti e futuri) residenti sul territorio, e la loro possibilità di accumulare capitale umano. Nello Stato 1, B preferisce partire dall'offerta formativa esistente (che prevede una buona dotazione di istituti secondari con indirizzo professionale per l'industria e l'artigianato, nonché di istituti alberghieri, ma una limitata presenza di istituti professionali per l'agricoltura, e ancora meno di facoltà universitarie ad indirizzo scientifico e dottorati di ricerca), e agire nella direzione di un suo consolidamento. In questo caso l'ordine di priorità è industria, turismo, agricoltura e R&D. Nello Stato 2, invece, B ritiene che al di là del punto di partenza, un corretto progetto di sviluppo finalizzato al raggiungimento di una "piena e buona occupazione" debba prevedere un aggiornamento dell'offerta formativa complessiva, in grado di tener conto di quale percorso di studi sia in grado di garantire le migliori potenzialità, e di conseguenze ammette la possibilità sia di aprire nuovi percorsi di studio (secondari e universitari), che di ridimensionarne altri attualmente presenti. Nello Stato 2, quindi, per B l'ordine delle priorità è turismo, R&D, agricoltura e industria.

Il compito dell'organismo pubblico C consiste nell'individuare una strategia che entrambi i soggetti privati possano ritenere accettabile, e nel far diventare tale scelta "la" priorità della programmazione socio-economica degli anni a venire per l'intero territorio, recependone l'importanza preminente all'interno di un documento d'indirizzo che potremmo chiamare Intesa Programmatica (IP), e di uno strumento legislativo di tipo amministrativo-contabile definibile come Piano di Sviluppo (PS). Se per "accettabile" riteniamo che la scelta debba essere la prima o al più la seconda espressa da ciascuno dei soggetti coinvolti, la scelta ottimale risulterà il turismo nello Stato 1, e R&D nello Stato 2. Utilizzando il linguaggio tipico della teoria MD, la *regola di scelta sociale ottimale* dell'autorità di politica economica (cioè di C) prescrive di valorizzare il settore turistico nello Stato 1, e il settore della ricerca scientifica e tecnologica nello Stato 2, perché questo è compatibile con il sistema di preferenze di A e B. Se C conosce sia le preferenze di A e B, sia lo Stato nel quale il mondo si trova nel momento in cui deve prendere una decisione, esiste una coerenza totale tra la scelta che verrà effettuata dal policy-maker pubblico, e le preferenze dei soggetti privati, garantendo in tal modo un ottimo sociale.⁹

⁹ Non certo di *first best*, ma almeno di *second best*.

Qualora l'informazione a disposizione di C non sia perfetta, tuttavia, le cose si complicano alquanto. Supponiamo, ad esempio, che i sistemi di preferenze di A e B siano noti, in quanto ampiamente documentati in interventi pubblici, relazioni a convegni e interviste alla stampa locale; mentre lo Stato del mondo (che stabilisce quale tra i due possibili ranking è quello che conta davvero), pur essendo noto per ovvi motivi sia ad A che a B, non può essere conosciuto con certezza da C. Quando quest'ultimo si trova a dover stilare il piano di programmazione, perciò, non può sapere se il settore giusto su cui investire è *turismo* (ottimale nello Stato 1) oppure *R&D* (ottimale nello Stato 2).

Si potrebbe pensare che la soluzione consista banalmente nel chiedere ad A e a B di dichiarare pubblicamente – ad esempio, invitandoli a sedere attorno ad un tavolo di concertazione – lo Stato del mondo, in modo che C possa adottare una scelta che alla fine si riveli ottimale per ciascuno di loro, se entrambi dichiarano lo stesso Stato, o una soluzione randomizzata (del tipo, lancia in aria una moneta e scegli) se dichiarano Stati diversi. In realtà, è semplice dimostrare che sia A che B hanno convenienza a non dire necessariamente la verità. Vediamo perché.

Notiamo innanzitutto che ad A conviene sempre e comunque – cioè, indipendentemente dallo Stato nel quale egli si trova, e dallo Stato che verrà dichiarato da B – segnalare di trovarsi nello Stato 2, perché sia in un caso che nell'altro A preferisce l'opzione *R&D* all'opzione *turismo*. Se B dichiarerà Stato 1, infatti, C dovrà tirare per aria una moneta, e la scelta ricadrà su *R&D* con una probabilità del 50%, invece che dello 0% nel caso in cui A dichiarerà Stato 1 (dato che se entrambi dichiarano Stato 1, la scelta ottimale dal punto di vista sociale è *turismo*). Se invece anche B dichiarerà Stato 2, l'agente A vedrà aumentare la possibilità di trovarsi di fronte ad un'IP e ad un PS incentrato su *R&D*, passando da una probabilità del 50% (se egli avesse dichiarato Stato 1) ad una del 100%, poiché quando entrambi dichiarano Stato 2 l'agente pubblico C per certo sceglierà *R&D*. Con un ragionamento del tutto speculare, è immediato osservare come B abbia sempre e comunque l'incentivo a dichiarare di trovarsi nello Stato 1.

In definitiva, il comportamento al tavolo di concertazione dei due soggetti privati sarà tale da non rivelare mai tutta l'informazione in loro possesso in maniera totalmente trasparente (infatti, almeno uno dei due può trovare conveniente mentire), e l'agente C sarà costretto per certo a scegliere il settore

su cui puntare per lo sviluppo del territorio (*R&D* o *turismo*) ricorrendo ad un meccanismo di randomizzazione (cioè la classica monetina). La cosa interessante è che *ex-ante* C ha sempre una probabilità del 50% di prendere la decisione sbagliata, pur avendo dato la possibilità ad A e a B di concertare la scelta.

Esiste un meccanismo istituzionale in grado di fornire le informazioni corrette a chi deve effettuare la programmazione? Supponiamo che C disegni una procedura di scelta tale per cui l'opzione di A dipende anche da ciò che sceglie B, e viceversa. Come vedremo, se costruito in maniera corretta, un meccanismo che lega strategicamente tra loro le scelte degli agenti A e B è in grado di estrarre le informazioni private che ciascuno di essi, liberamente, preferirebbe non rilevare in maniera veritiera. A titolo esemplificativo, consideriamo la situazione rappresentata nella Tabella 2.

L'agente pubblico C propone agli agenti privati A e B la sottoscrizione di uno tra due possibili piani alternativi di sviluppo, che chiameremo Alfa e Beta, stabilendo che il settore su cui far convergere le risorse a disposizione dipenderà in maniera definitiva dalle scelte individuali. Se selezionato da entrambi, il piano Alfa prevede che il settore individuato quale driver dello sviluppo sia il turismo; se solo A sceglie il piano Alfa, mentre B sottoscrive il piano Beta, il driver sarà l'agricoltura; se la situazione è speculare a quest'ultima, con A che sceglie Beta mentre B sceglie Alfa, il driver sarà l'industria; ed infine, se entrambi sottoscrivono il piano Beta tutte le risorse investite da C saranno destinate al settore R&D.

		B	
		piano Alfa	piano Beta
A	piano Alfa	Turismo	Agricoltura
	piano Beta	Industria	R&D

Tab. 2 – Un meccanismo di scelta incentive compatible

Osserviamo ora che, se il mondo è nello Stato 1, l'agente B trova conveniente sottoscrivere il piano Alfa, indipendentemente da quale piano viene scelto da A (dato che per B, nello Stato 1, turismo è meglio di agricoltura e industria è meglio di R&D). Nel linguaggio della teoria dei giochi, l'agente

B ha di fronte a sé una *strategia dominante* (cioè la strategia che lo porta a sottoscrivere il piano Alfa sempre e comunque): se osserverà lo Stato 1 (anche non dichiarandolo a C), con certezza egli sceglierà proprio quella strategia, dato che tutte le altre a sua disposizione comporteranno risultati inferiori. D'altro canto, quando lo Stato del mondo è proprio 1, l'agente A sa con certezza che l'agente B sceglierà il piano Alfa; a questo punto, anche ad A conviene scegliere il piano Alfa (dato che per lui turismo è meglio di industria).

Concludendo, se il mondo si trova nello Stato 1, entrambi gli agenti privati sottoscriveranno il piano Alfa;¹⁰ l'informazione sullo stato del mondo rimane privata, nel senso che né A né B comunicano le informazioni in loro possesso a C; la scelta programmatica sarà turismo; ed effettivamente il meccanismo porterà l'agente pubblico C ad individuare una opzione che coincide con l'ottimo sociale.

Se il mondo si trova invece nello Stato 2, notiamo che la sottoscrizione del Piano Beta costituisce una strategia dominante per A. Se B sceglie Alfa, A preferisce Beta dato che per lui industria è meglio di turismo. Se, al contrario B sceglie Beta, A ancora una volta preferisce Beta poiché R&D è preferito ad agricoltura. L'agente B si rende conto che A ha una strategia dominante – la sottoscrizione del Piano Beta – e quindi sa con certezza che egli sceglierà quell'opzione. Poiché A giocherà sicuramente Beta, B ottiene un risultato migliore se giocherà anch'egli Beta. Di conseguenza, se lo Stato del mondo è 2, l'unico equilibrio di Nash del gioco è (Piano Beta, Piano Beta); il risultato è ottimale, e la regola di scelta sociale suggerisce di puntare su R&D per la definizione della strategia di sviluppo.

Volendo tirare le somme del ragionamento svolto finora, notiamo che il meccanismo proposto nella Tabella 2 consente l'individuazione di un ottimo sociale anche se:

a. chi disegna il meccanismo (l'agente pubblico C) non conosce mai lo stato nel quale il mondo si trova (esiste perciò un margine di incertezza che non necessariamente deve essere eliminato affinché il meccanismo funzioni);

¹⁰ Se lo stato del mondo è Stato 1, la coppia di strategie (piano Alfa, piano Alfa) è in effetti l'unico equilibrio di Nash di questo gioco.

b. gli agenti privati A e B sono interessati esclusivamente a garantirsi un risultato ottimale dal punto di vista individuale, ma non sono in alcun modo interessati alle preferenze dell'autorità che disegna il meccanismo (agente C).

Poiché il meccanismo deliberativo è stato disegnato in modo tale da far coincidere gli equilibri di Nash in corrispondenza dei vari stati del mondo con l'ottimo sociale, lo schema del nostro esempio *implementa* la regola di scelta sociale dell'autorità di programmazione.

Da un punto di vista teorico, è interessante osservare che la possibilità di disegnare e costruire meccanismi istituzionali in grado di garantire il raggiungimento di un ottimo sociale richiede la presenza di due sole caratteristiche: 1) se i soggetti da mettere d'accordo sono almeno tre, le preferenze individuali devono essere monotone;¹¹ 2) nessun individuo è autorizzato ad esercitare un diritto di veto.

Nonostante le condizioni per ottenere un meccanismo in grado di garantire un ottimo sociale siano del tutto generali, in pratica l'individuazione di regole istituzionali in grado di assicurare una strategia di pianificazione con tali caratteristiche si scontra con l'elevato numero di soggetti coinvolti (che amplia lo spazio delle strategie disponibili), e soprattutto con una complicata e spesso contraddittoria assegnazione di funzioni. Ciò fa sì che si tenda in generale a bypassare completamente la questione, e ad operare in totale assenza di principi guida fondati su argomentazioni scientifiche, sia nella fase di definizione degli obiettivi, sia nella costruzione dei meccanismi di implementazione.

Come visto, tutto ciò non è necessario. Pur nella sua astrazione, l'esempio proposto mostra chiaramente come la costruzione di meccanismi istituzionali di *policy design* congegnati in maniera corretta consentano di superare i principali problemi alla base dello sviluppo locale e della sua programmazione.

¹¹ Supponiamo che un risultato a sia ottimale nello stato θ , in accordo con una regola sociale f , cioè che $f(\theta) = a$. Se a non recede nel ranking tra le varie alternative per nessuno dei soggetti coinvolti nel passaggio dallo stato θ allo stato θ' , la condizione di monotonicità richiede che a sia ottimale nello stato θ' , cioè $f(\theta') = a$. Tuttavia, se a recede rispetto a qualche altro *outcome* b per almeno un individuo, la condizione di monotonicità non impone alcuna restrizione. Questo risultato si trova in Maskin (1999).

Conclusioni

Rivedere in maniera radicale il modello finora utilizzato per guidare la programmazione dello sviluppo economico a livello locale è sicuramente una sfida ambiziosa. Ma non impossibile. Nelle pagine precedenti si è tentato di indicare una strada alternativa mettendo in risalto, ove possibile, tutti gli aspetti di complessità (spesso ignorati o sottovalutati) insiti nella scelta di progetti di crescita di un territorio. Trasformare tali idee in passi concreti è il compito che attende le comunità locali.

Riferimenti bibliografici

- Aglione L. (2012). Prospettive evolutive dell'economia del Polesine: I risultati di un'indagine condotta sul campo, *Economia e Società Regionale*, 115(1), doi: 10.3280/ES2012-001011.
- Baliga S., Maskin E. (2003). Mechanism design for the environment. In Mähler K.-G., Vincent J., editors. *Handbook of Environmental Economics, Vol. 2*. Amsterdam: North-Holland.
- Baliga S., Sjöström T. (2007). Mechanism design: recent developments. In Blume L., Durlauf S., editors. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: McMillan.
- Carrosio G., Osti G. (2011). *Un'analisi ecologica dell'economia civile del nord Italia*. Aiccon Working Paper N. 96, novembre.
- Hausmann R. (2008). High bandwidth development policy. Harvard University, mimeo.
- Hausmann R., Rodrik D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Economic Development*, 72:603-633, doi: 10.1016/S0304-3878(03)00124-X.
- Hausmann, R., Rodrik, D. (2006). Doomed to choose: industrial policy as predicament, mimeo, Harvard University.
- Hidalgo C., Klinger B., Barabasi L., Hausmann R. (2007). The product space conditions the development of nations. *Science*, 317:482-487, doi: 10.1126/science.1144581.
- King R. (2010). Regional business development policy in Central and Eastern Europe: a mechanism design perspective. *Review of Economic Design*, 14:221-242, doi: 10.1007/s10058-009-0086-7.
- Maskin E. (1999). Nash equilibrium and welfare optimality. *Review of Economic Studies*, 66:23-38, doi: 10.1111/1467-937X.00076.
- Maskin E. (2008). Mechanism design: how to implement social goals. *American Economic Review*, 98:567-576, doi: 10.1257/aer.98.3.567.
- Nelson R., Langlois R. (1983). Industrial innovation policy: lessons from American history. *Science*, 219:814-818, doi: 10.1126/science.219.4586.814.
- O'Toole L. (2004). Implementation theory and the challenge of sustainable development: the transformative role of learning on both theory and practice. In Lafferty W., editor. *Governance for Sustainable Development: The challenge of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pecorino P. (2003). Rent seeking in development. In Rowley C., Schneider F., editors. *Encyclopedia of Public Choice*. Berlin: Springer.
- Ray D. (1998). *Development Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik D. (2008). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.

Romer P. (1993). Implementing a national technology strategy with self-organizing industry investment boards. *Brooking Papers on Economic Activity: Microeconomics* (2):345-399.

Seabright P. (2004). *The Company of Strangers: A Natural History of Economic Life*. Princeton: Princeton University Press.

