

ACCADEMIA DEI CONCORDI
DI ROVIGO



Acta Concordium

n. 39 - aprile 2016

ACCADEMIA DEI CONCORDI
DI ROVIGO

Acta Concordium

n. 39 - aprile 2016



ROVIGO
PRESSO LA SEDE DELLA ACCADEMIA

«Acta Concordium» - n. 39 - Supplemento a «Accademia dei Concordi», n. 2/2016

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

Nascita, trionfo e possibile decadenza del capitalismo

Premessa Pag. 7

Capitolo I

Nascita, trionfo e segni premonitori di declino del
capitalismo » 13

Capitolo II

Sviluppo del sistema capitalistico-liberale a partire dalla
seconda guerra mondiale » 49

Capitolo III

Dai problemi dell' l'europa incompiuta alle crisi delle
istituzioni democratiche nei paesi avanzati » 71

Capitolo IV

Guerre o cibo: un'alternativa intollerabile » 115

Capitolo V

Stagnazione, carte dei diritti, utilitarismo e male minore » 129

Capitolo VI

Che fare? » 149

NASCITA, TRIONFO E POSSIBILE DECADENZA DEL CAPITALISMO

Luigi Costato

PREMESSA

Lo sviluppo attuale del capitalismo porta con sé moltissime luci e altrettante ombre¹. 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 ideazione e la produzione, efficiente e 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 l'evoluzione di questa forma di capitalismo – liberale *ante litteram* – nel quale si sviluppano persino forme di assicurazione contro i rischi², i mercanti progressivamente “assaporano”, però, 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 finanziario poco incline ad apprezzare la concorrenza vivessero in forma quasi simbiotica.

¹ Questo lavoretto, invero modesto, riprende alcuni articoli pubblicati in forma elettronica sugli *Acta Concordium* dell'Accademia dei Concordi nel corso del 2015, modificandoli ed integrandoli con altri capitoli non pubblicati in precedenza.

² Sullo specifico punto v. Melis Federigo, *I primi secoli delle assicurazioni (secoli XIII – XVI)*, Roma, 1965.

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 solo a questo esempio, produce 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, quando addirittura non 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, non solo per rendere eleganti le città ma anche per rendere indimenticabili le persone che avevano donato tante bellezze³; da ciò deriva la moltitudine di palazzi e di opere d'arte che caratterizzano, fra le altre, Firenze, Milano, Venezia e Siena⁴.

La massa enorme di denaro che questi mercanti guadagnavano li portò, in particolare nelle città dell'entroterra (Firenze, Siena, Piacenza, Asti ecc.), a trasformarsi anche in banchieri, mostrando fin dal XV secolo che il capitalismo liberale tende a diventarlo sempre meno e sfocia, quasi naturalmente, in capitalismo finanziario⁵, 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 tanti esempi che si potrebbero fare), dimostrano con chiarezza.

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 si è ben

³ Un'importantissima descrizione del comportamento, sia laico sia religioso, di un mercante toscano, le cui carte si sono, quasi miracolosamente, conservate per intero, è ben ricostruito da Origo Iris, *Il mercante di Prato (la vita di Francesco Datini: alle origini del capitalismo italiano)*, traduzione italiana, Milano, 2005.

⁴ V. Renouard Yves, *Gli uomini d'affari italiani nel medioevo*, traduzione italiana, Milano, 1973. Per un aspetto particolare dei problemi del commercio nell'età di mezzo v. Cessi Romolo, *Studi sulle maone medievali*, Roma, 1950.

⁵ Sull'argomento v. De Roover Raymond, *Money, Banking and Credit in medieval Bruges*, Cambridge (Massachusetts), 1948; Id., *L'évolution de la lettre de change (XIV – XVIII siècles)*, Paris, 1952.

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, e nell’Inghilterra della prima rivoluzione industriale, 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 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 e portando tuttavia con sé, nella caduta, anche alcuni aspetti positivi insiti nel suo stesso 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 del modello occidentale, sia pure lentamente specie per la parte che riguarda l’organizzazione dello stato, passando attraverso la fase intermedia, come spesso verificatosi altrove, di tipo autoritaristica di stampo fascista.

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 possedere⁶.

⁶ A partire dai primi anni del XX secolo, e con progressione sempre più intensa, il baricentro dell’occidente si è spostato dalla Gran Bretagna negli USA. Barraclough

La progressiva affermazione dell'egoismo non è più frenata dal pensiero greco-cristiano, perché quest'ultimo è sovrastato, oltre che dalla stessa politica, dalla prevalenza di *mass media* votati a propagandare, per sopravvivere (ma anche perché controllati dai capitalisti finanziari di cui si sta trattando), 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'economia⁷.

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 familias*, 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 guerra mondiale, trasformazione che, comunque, finisce per incidere, anche per l'evolvere fortissimo delle tecnologie negli ultimi cinquant'anni, e per la concentrazione di capitali enormi in poche e avidi mani, 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.

Geoffrey, *Guida alla storia contemporanea*, edizione originale 1964, traduzione italiana, Roma – Bari, 1977, p. 75, mette in evidenza che il giornalista inglese W.T . Stead, aveva scritto, nel 1898, in una lettera: "Ho la sensazione che il centro del mondo di lingua inglese si stia spostando verso ovest" e che il celebre scrittore Conan Doyle aveva osservato, quattro anni prima, durante un suo soggiorno negli USA, che "Il centro del mondo è qui, e noi ci dobbiamo adattare".

⁷ V. Ferguson Niall, *Occidente – Ascesa e crisi di una civiltà*, 2011, traduzione italiana, Milano, 2013. V. anche Hobsbawm Eric J., *La fine dello stato*, traduzione italiana, Milano, 2006.

Il pensiero greco-cristiano, in effetti, ha saputo ancora affermarsi, ad esempio, nell'evoluzione della posizione degli stati democratici attorno al diritto naturale (sviluppatosi 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 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

NASCITA, TRIONFO E SEGNI PREMONITORI DI DECLINO DEL CAPITALISMO

SOMMARIO: 1. Capitalisti e capitalismo. – 2. I traffici mediterranei dopo la caduta dell'impero romano d'occidente. – 3. Il miracolo italiano dall'XI secolo al XIII. – 4. Capitalismo e banche alla fine del Medioevo. – 5. Il progressivo affermarsi del capitalismo nell'Europa del nord, nel Regno inglese e negli USA. – 6. La scomparsa del regime sovietico e la conseguente, apparente, vittoria finale del capitalismo. - 7. Il declino: segni premonitori.

1. Berthold Brecht, ne “Gli affari del signor Giulio Cesare”¹, opera pubblicata postuma, parla dei “capitalisti” romani, portando come massimo esempio Crasso, il temporaneo alleato dello squattrinato Giulio Cesare. Si trattava, tuttavia, di un capitalista molto diverso da quello di cui ci si occuperà, poiché il triumviro vincitore sulla rivolta spartachista era, in sostanza, un ricchissimo proprietario terriero, che non poteva neppure dedicarsi agli affari, cioè al commercio, considerati disdicevoli per un patrizio e addirittura a lui vietati. Ovviamente Brecht lo descrive come un “lupo di Wall Street”, ma si tratta di una licenza letteraria, necessaria all'autore per affermare le sue idee politiche.

In verità la classe senatoria romana si occupava di terre e ricopriva cariche pubbliche che diventavano lucrose, specie con proconsolati e propretture. Queste magistrature consentivano, a coloro che le ricoprivano, di saccheggiare i territori loro assegnati, come ricorda la stessa letteratura latina (vedi, ad esempio, le ciceroniane Verrine), ma gli affari “leciti” erano riservati non tanto ai cavalieri quanto, in epoca imperiale, soprattutto ai liberti. Si trattava, comunque, di attività che poco hanno a spartire con quelle dei capitalisti delle epoche successive, vuoi per i loro contenuti vuoi per lo spirito che animava chi vi si dedicava.

Né possono essere considerati capitalisti, nell'impero romano, gli usurai; essi abbondano non solo nella Roma antica, ma anche in altri tempi e luoghi – non mancano neppure oggi, spesso travestiti da società finanziarie –

¹ V. Brecht Berthold, *Gli affari del signor Giulio Cesare*, trad. italiana, Torino, 1959.

trattandosi, allora, di soggetti non dotati di un'organizzazione imprenditoriale, considerati dalla *communis opinio* individui spregevoli cui, per altro, non si temeva di rivolgersi in caso di necessità, come accadeva più tardi persino ai Papi, che pure condannavano, come si vedrà meglio, il prestito con interesse, considerandolo una vendita di "tempo", di un bene, cioè, di Dio e non degli uomini².

La condanna del prestito a interesse, superata faticosamente dal cristianesimo, resta, invece, ancora in vigore nell'Islam, le cui banche applicano "commissioni" ma non interessi, cercando così di soddisfare contemporaneamente il volere di Dio e le esigenze dei banchieri.

In definitiva, se dalla scoperta dell'agricoltura, almeno, gli uomini si sono distinti in ricchi e meno ricchi (o poveri), non per questo i ricchi, che possedevano anche enormi capitali, potevano dirsi capitalisti in senso pieno, per non essere "uomini d'affari dotati di organizzazione" ma solo forniti di un grande, a volte addirittura enorme, patrimonio che, tuttavia, usavano in modo "non commerciale" ma solo per acquisire potere e per fare mostra della loro potenza e dovizia con case e palazzi splendenti.

Questi "vezzi" e "vizi" non sono, tuttavia, assenti in nessuna epoca; essi, infatti, contraddistinguono, soprattutto in periodi di decadenza, il comportamento dei ricchi. Magari, oggi, i "paperoni" agiscono senza cercare lustro solo in palazzi e ville, ma anche in aerei privati e *yacht* con elicottero a bordo, e prestando attenzione, come sempre d'altra parte, al potere, non tanto, di solito, cercato direttamente, quanto esercitato per vie traverse.

Nell'India antica, e dunque all'origine della civiltà indoeuropea, si formarono, fin dall'inizio dell'epoca storica, tre classi sociali: i *brahmana*, e cioè i sacerdoti, i *rajanya*, e cioè i guerrieri e i *vaisya*, ovvero gli allevatori e agricoltori.

Questa suddivisione, rigidamente gerarchizzata, è costantemente presente nella letteratura indiana, salvo che nei primi libri del *Rgveda*,

² Vedi, sul punto, Le Bras Gabriel, voce *Usura*, in *Dictionnaire de théologie catholique*, vol XV, parte II, Paris, 1950, coll. 2336 ss. Le Goff Jacques, *Lo sterco del diavolo. Il denaro nel Medioevo*, Bari – Roma, IV edizione, 2015, pagg. 220 ss., ricorda come l'unico modo di evitare l'Inferno, per un usuraio, fosse la restituzione del maltolto.

e si trova riprodotta, anche se in forma meno rigida, nella società iranica dell'antichità³.

Una quarta classe è, comunque, presente sia in India, e si tratta del popolo sottomesso dai conquistatori, sia in Iran, nella quale sono inclusi, invece, gli artigiani⁴.

La tripartizione si ripresenta anche in molti popoli indoeuropei, compresi i romani, dove si distingue la classe senatoria, quella dei cavalieri e la plebe.

Aben vedere, in definitiva, fatti salvi gli schiavi, la suddivisione trae origine dalla scoperta dell'agricoltura. Quest'attività ha causato, infatti, una vera e propria rivoluzione nei costumi e nella stessa dislocazione della popolazione. Cessando di essere un mero raccoglitore, l'uomo, grazie all'agricoltura, è diventato stanziale ma anche bisognoso di protezione, poiché l'agricoltura consente di accumulare granaglie e altri prodotti conservabili, che possono costituire oggetto delle brame di altri uomini, forse non necessariamente agricoltori essi stessi ma, piuttosto, ancora raccoglitori ovvero allevatori di mandrie brade.

Di qui la necessità di "protezione" vuoi degli dei, vuoi di armati, e cioè, rispettivamente, di sciamani (o sacerdoti) e di guerrieri.

La conferma, al contrario, di questa tesi si può rinvenire nella civiltà islandese fiorita dall'ottavo al dodicesimo secolo. I non numerosissimi abitanti di quell'isola si organizzarono senza sostenere una classe di guerrieri, poiché ogni islandese aveva la possibilità di pescare e di coltivare un po' di terreno, ma non rischiava di veder messo in pericolo il suo patrimonio mobiliare da parte di predatori vicini, anch'essi dediti alle loro stesse attività, né da predoni lontani, stante la posizione remota dell'Islanda, abbastanza lontana da rotte consuete per essere oggetto di brame di invasori. Eppure si trattava di vichinghi, e cioè di un popolo noto per la sua bellicosità⁵.

³ V., sull'argomento, Dumézil Georges, *Jupiter, Mars, Quirinus*, traduzione italiana, Torino, 1955, p. 24 ss.

⁴ Bienveniste Emile, *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee, I, Economia, parentela, società*, edizione italiana a cura di M. Liborio, Torino, 1976, p. 215 ss., nella voce *La tripartizione delle funzioni*, mette in evidenza la presenza della quarta categoria degli artigiani citando una leggenda riferita da Strabone, nel *Crizia* di Platone, da Erodoto, da Euripide e da Plutarco.

⁵ Sull'arg. vedi per tutti, Byock Jesse, *La stirpe di Odino*, traduzione italiana con prefazione di Jacques Le Goff, Milano, 2012.

2. In pieno Medioevo si riafferma progressivamente la tripartizione in classi della popolazione: si tratta, ancora, di una suddivisione fra *oratores* (preganti), *bellatores* (guerrieri) e *laboratores* (agricoltori e artigiani). L'apparizione di questa tripartizione nella civiltà cristiana corrisponde a un'evoluzione della società, da molto tempo divisa, genericamente, in chierici e laici⁶.

La classificazione, cioè, evidenzia una fase di sviluppo della società nella quale si manifesta l'emergere di un inizio della sua "laicizzazione". Non si considera più rilevante solo la distinzione fra i chierici e i non chierici, ma si sente la necessità di distinguere, come si era fatto secoli addietro (ma forse senza avere memoria di ciò) almeno fra sacerdoti, guerrieri e *laboratores*, classe, quest'ultima, aperta a future e non lontane, nuove suddivisioni⁷.

Se, infatti, nei secoli finali dell'alto Medioevo la parola *laboratores* è sostanzialmente un sinonimo di *agricolae* o *rustici*, progressivamente, con il risveglio delle città, il termine allarga il suo significato, comprendendo non solamente gli operatori nel settore primario, ma anche alcune attività del secondario e del terziario.

Non solo, dunque, si estende l'attività artigianale, divenuta più cittadina che rurale, ma vengono anche in risalto competenze tecniche, sviluppo progressivo dello stesso artigianato, e anche, se non soprattutto, le attività mercantili che, in Italia e in Fiandra⁸, cambiano progressivamente il volto

⁶ Si rinvia a Le Goff Jacques, *Tempo della chiesa e tempo del mercante – Saggi sul lavoro e la cultura nel Medioevo*, traduzione italiana, Torino, 1972, e in particolare al saggio: *Società tripartita, ideologia monarchica e rinnovamento economico nella cristianità dal secolo IX al XII*, p. 41 ss.

⁷ D'altra parte nell'antica civiltà iranica si era già individuata, come già ricordato, accanto alla suddivisione tripartita, una quarta categoria di uomini, gli artigiani, che ben presto emergerà anche nel Medioevo, assieme a molte altre.

⁸ L'attività mercantile non è, ovviamente, mai venuta meno, anche nei periodi dell'alto Medioevo, in ogni zona dell'ex impero romano d'occidente e anche oltre i suoi confini. Esempio di mercanti mobili, e cioè abituati a spostarsi lontano dalle loro residenze, ed anche di molto, si trova nei Vichinghi, guerrieri ma anche commercianti. Sull'arg. v. Gurevic Aron Ja., *Il mercante*, in *L'uomo medievale* (a cura di Jacques Le Goff), Bari – Roma, 1987, p. 276.

delle stesse città rifiorenti, e spingono molti *rentiers* nobili a esercitare la stessa attività dei *mercatores*, ampliando così la categoria⁹.

I primi segnali veramente significativi della rilevanza che assume nella vita di una città la mercatura, di taglio internazionale, si hanno ad Amalfi, piccolo centro urbano del napoletano, dal quale alcuni mercanti partono per avviare un importante commercio con Bisanzio sin dal IX secolo se non prima.

La merce importata trova facile sbocco nella rinascente grande città di Napoli, e l'importanza dei rapporti fra Amalfi e Bisanzio viene evidenziata dal fatto che alcuni mercanti amalfitani si trasferiscono, in pianta stabile, nella grande capitale dell'impero d'oriente. Mauro e il figlio Pantaleone (siamo oramai nell'XI secolo) sono i più celebrati commercianti di Amalfi trasferitisi a Bisanzio; di là non provvedono solo a commerciare con la madre patria, ma anche a donare portali di bronzo per le chiese della loro patria e, probabilmente, Mauro a fondare il monastero amalfitano sul monte Athos. Ma l'attività di Mauro si estende anche ad Antiochia, dove crea un ostello per accogliere mercanti e pellegrini diretti in Terra Santa, e similmente si comporta nella stessa Gerusalemme.

Ma l'attività mercantile è vista ancora, almeno parzialmente, con sospetto dalla Chiesa, sicché Mauro, che morirà nel 1071, alla fine della vita si ritira in convento¹⁰, quasi a volere scontare i peccati compiuti per essere stato mercante.

Pantaleone prosegue, in ogni direzione, l'attività del padre ed è favorevole a mantenere Amalfi nell'orbita di Costantinopoli, come a cercare di conciliare l'imperatore bizantino con quello d'occidente, anche per difendere la sua città dalle brame dei normanni che, tuttavia, conquistano Amalfi, sotto la guida di Roberto il Guiscardo, nel 1073¹¹ avviando un progressivo e definitivo

⁹ V. ancora Le Goff Jacques, *Tempo della chiesa e tempo del mercante – Saggi sul lavoro e la cultura nel Medioevo*, traduzione italiana, Torino, 1972, e in particolare al saggio: *Mestieri leciti e mestieri illeciti*, p. 67 ss.

¹⁰ Vedi, sul punto Norwich John Julius, *Il Regno nel Sole. I Normanni nel Sud: 1130-1194*, traduzione italiana, Milano, 1972. Vedi anche Renouard Yves, *Gli uomini d'affari italiani nel Medioevo*, traduzione italiana, Milano, 1973, p. 39 ss.

¹¹ La Chiesa e l'Impero riconobbero ai re normanni piena giurisdizione su tutta l'Italia meridionale nel 1139, mettendo così definitivamente la parola “fine” all'autonomia amalfitana.

distacco della città campana da Bisanzio e causando l'inizio di una fase di decadenza commerciale che si concluse due secoli dopo¹².

Le vicende amalfitane e quelle di Venezia¹³, che mantenne sempre un legame, anche per molto tempo assai stretto, con l'impero orientale, quasi fosse un suo protettorato, dimostrano che non vi fu, sostanzialmente, neppure nell'epoca carolingia, una vera interruzione dei commerci fra l'Italia e Bisanzio. Inoltre, Venezia intratteneva commerci anche con l'Egitto, e di questo abbiamo conferma nel rapimento del corpo di San Marco, avvenuto ad Alessandria nella prima metà dell'VIII secolo¹⁴.

¹² La perdita della libertà politica non significò, tuttavia, la fine delle colonie amalfitane oltremarine e del commercio marittimo che resistette anche nei secoli successivi, fino al 1343, quando un maremoto inferse il definitivo colpo di grazia alla città, distruggendo anche gli arsenali.

L'importanza di Amalfi marinara è dimostrata dal più antico e famoso statuto marittimo del Medioevo: le Tavole Amalfitane che restarono per molti secoli punto di riferimento per tutta la marineria mediterranea. Esse sono costituite da una parte in latino medievale (del X secolo) e da una in volgare (quasi certamente del XIII secolo). Il documento stabilisce i diritti e i doveri dell'equipaggio di un'imbarcazione, gli obblighi di assistenza dei marinai infortunati o ammalati, il comportamento da tenere in caso di assalto di pirati, le regole relative ai noli e ai diritti e doveri degli armatori.

¹³ Sui primi cenni di ripresa delle attività commerciali nelle città marinare (e sul prevalere, rispetto ad altri porti adriatici, di Venezia nei rapporti con Bisanzio) v. Duby Georges, *Le origini dell'economia europea – Guerrieri e contadini nel Medioevo*, traduzione italiana, Roma – Bari, 1983, p. 184 ss.

¹⁴ V. al proposito, Pirenne Henry, *Maometto e Carlomagno*, traduzione italiana, Bari, 1969, che sostiene la tesi che i traffici fra i territori italiani e Bisanzio, Antiochia e Alessandria si mantennero, anche se attenuati, fino al trionfo dell'Islam. Tuttavia giova osservare che anche quest'evento non impedì il mantenimento dei legami politici e commerciali fra Venezia e l'impero greco-romano e di carattere commerciale con l'Egitto; sul punto specifico vedi Pirenne Henry, *op. cit.* p. 165 ss.

Le tesi esposte da Pirenne sulla storia economica del Medioevo sono state oggetto di molte critiche, che si possono trovare sintetizzate da van Werveke Henry in *Appendice bibliografica e critica a Pirenne Henry, Storia economica e sociale del Medioevo*, traduzione italiana, Milano, 1967, p. 245 ss.

Sfortunatamente non abbiamo, però, le carte di Mauro e Pantaleone, sicché non è possibile valutare quale grado di sviluppo avessero assunto le loro attività mercantili dal punto di vista organizzativo.

È certo, però, che lo stesso ritiro di Mauro in convento ci fornisce la conferma che la Chiesa considerava ancora, nonostante l'apparire di qualche apertura, attività disdicevole quella del mercante.

Come rileva Le Goff, quanto alle attività considerate disdicevoli dal punto di vista della Chiesa al tempo del primo rifiorire delle città, “compilarne l'elenco esauriente significherebbe rischiare di enumerare quasi tutti i mestieri medievali”. Si trattava di tabù, fra i quali era anche quello del denaro, nel quale venivano, ovviamente, coinvolti i mercanti, che erano considerati quasi automaticamente indotti all'avarizia – nel senso di cupidigia – peccato capitale a essi inevitabilmente connesso.

Tuttavia una distinzione emerge nello stesso XII secolo, e precisamente nel *Decretum Gratiani*¹⁵: ferme restando le condanne senza appello per l'usura e per la prostituzione, altre professioni, compreso il commercio, sono ammesse purché senza scopo di lucro, e ciò in particolare per i chierici.

Questa iniziale licenza troverà degli sviluppi collegati alla modificazione dei costumi causata dalla rinascita delle città e dall'emergere di nuovi consumi. La civiltà contadina propria del Medioevo dei secoli precedenti al Mille aveva ristretto in maniera rilevante il numero delle attività umane: oltre al seminare, raccogliere e conservare i prodotti della terra e allevare bestiame e animali da cortile, ben pochi altri lavori vedevano impegnati gli abitanti delle corti agresti. Certo non mancavano alcuni artigiani (potremmo chiamarli tecnici) che producevano armature ovvero aratri e carri, ma si trattava di attività marginali. Si costruivano anche alcune chiese, ma esse erano realizzate da artigiani che non sempre conoscevano le leggi della fisica che permettono a un grande fabbricato di reggersi in piedi, e spesso l'opera crollava ancor prima di essere ultimata.

¹⁵ Si tratta dell'opera *Concordia discordantium canonum*, più nota con il nome di *Decretum Gratiani*, dal nome del monaco che ne stese la prima compilazione, successivamente modificata ed integrata più volte. Sull'arg. v. Diurni Giovanni, *Aspirazioni di giuridicità del Medioevo d'Italia*, Torino, 2011 pp. 222 ss., e Campitelli Adriana, *Europeenses – Presupposti storici e genesi del diritto comune*, Bari, 2008, p. 69.

Tuttavia, fra il V e il X secolo, lungo periodo di tempo che pure si caratterizza per un imponente spopolamento dell'intera Italia – nel VII secolo si presume che gli italiani fossero, approssimativamente, fra i quattro e i cinque milioni¹⁶ – durante il quale l'agricoltura prese un completo sopravvento e assunse sostanzialmente le caratteristiche di servire in modo quasi assoluto all'autosostentamento, le città romane, pur decadenti e invase da orti e campi, mantennero in Italia una qualche vitalità, e in esse non cessarono completamente i commerci¹⁷, anche se larghi spazi interni alle mura cittadine erano destinati all'agricoltura.

3. La situazione italiana, nel secolo XI, inizia a cambiare per il verificarsi dell'inizio di una vera e propria rivoluzione economica e sociale, che conoscerà un primo completamento nel XIII secolo.

Naturalmente, l'agricoltura resta l'attività prevalente, e questa condizione non muterà ancora per i secoli successivi. Tuttavia la civiltà urbana prende progressivamente piede, anche grazie all'aumentata produttività del lavoro agricolo, alla crescita della popolazione (che pare essersi raddoppiata in due secoli rispetto ai minimi del VII secolo¹⁸) e alla realizzazione, conseguente a più di un'innovazione, di *surplus* produttivi agrari¹⁹. Questa disponibilità maggiore di cibo permette a molti di non preoccuparsi di produrre materie prime alimentari ma di dedicarsi non solo a Dio (come fanno, molte volte, i chierici, e spesso lo facevano anche nei secoli precedenti) ma anche ad attività non legate alla religione, un tempo mal tollerate dalla Chiesa.

Avvenne, così, un progressivo cambiamento nella stessa attitudine della Chiesa nei confronti dei *laboratores* non rurali, sicché questo vocabolo finì per diventare insufficiente a contenere le numerose professioni tipiche della

¹⁶ Proprio nel VII secolo Pirenne Henry, *Storia economica e sociale del Medioevo*, cit. p. 19 ss., individua l'inizio della piena ruralizzazione dell'economia europea.

¹⁷ Sull'arg. v., *amplius*, Jones Philip, *L'Italia*, in *L'agricoltura e la società rurale nel Medioevo*, in *Storia Economica di Cambridge*, volume I, traduzione italiana, Torino, 1976, p. 415 ss.

¹⁸ Sull'arg., riferito all'Europa e alla sua crescita demografica, v. Le Goff Jacques, *Il Medioevo – Alle origini dell'identità europea*, traduzione italiana, VIII edizione, Roma – Bari, 2005, p.59 ss.

¹⁹ Sull'arg. v. ancora, Jones Philip, *op. cit.*, p. 418 ss.

città, e cioè quelle riconducibili all'amplessima area dell'artigianato non agrario, quelle di carattere commerciale, quelle dei giuristi (avvocati, giudici e notai) eccetera²⁰.

Inizia, allora, una progressiva revisione della posizione della Chiesa nei confronti di professioni tollerate o addirittura condannate senza rimedio. Fra queste, significativamente, è l'usura, per la quale si introducono, progressivamente, distinzioni e varianti²¹.

Nella mercatura abbiamo visto dei precursori negli Amalfitani, oltre che nei Veneziani; in successione rapida per i tempi, emergeranno, nell'Italia centro settentrionale e nelle Fiandre, commerci sempre più importanti e fiorenti, che accompagneranno lo sviluppo urbano arricchendolo di nuove chiese e di eleganti palazzi, molti dei quali ancor oggi ornano le città dove questo risorgere della civiltà urbana si è verificato.

Fin dall'XI secolo le coste dell'alto Tirreno sono caratterizzate dallo sviluppo di due "repubbliche marinare" destinate ad avere sorti diverse: Pisa e Genova²².

²⁰ Della parola *burgenses* abbiamo una prima testimonianza, in Fiandra nel 1066, per designare gli abitanti del "borgo", cioè delle rinascenti città. Quando si affermerà il comune, la suddivisione che emerge è quella tra cittadini o borghesi, e contadini. In Italia sorge, nel XIII secolo, una classe d'individui che attendono al commercio, alle operazioni finanziarie, all'industria; nella classe sono compresi anche i giuristi e i letterati, e cioè gli intellettuali che partecipano al governo della *civitas*. Due sono le caratteristiche di questa classe: il possesso della ricchezza mobiliare e la lotta contro i privilegi del clero e contro la feudalità. Fa rilevare le conseguenze dell'emersione della borghesia, nella contesa per il potere nelle città nell'Italia dei comuni, Pirenne Henry, *Storia d'Europa dalle invasioni al XVI secolo*, traduzione italiana, Firenze, 1956, p. 151 ss.

²¹ Come si vedrà, però, i mercanti non attesero la revisione dell'attitudine della Chiesa nei confronti del prestito, individuando meccanismi elusivi che finirono per diventare mezzi di pagamento sostanzialmente utilizzati, *mutatis mutandis*, ancor oggi. Sull'usura nel Medioevo si rinvia a Capitani Ovidio, *Sulla questione dell'usura nel Medioevo*, in *L'etica economica medievale* (testi a cura di Ovidio Capitani), Bologna, 1974, p. 23 ss.

²² V. Duby Georges, *Le origini dell'economia europea (Guerrieri e contadini nel Medioevo)*, cit., p. 187.

La prima, naturale sbocco al mare della Toscana, diverrà, più avanti, preda della forte Firenze; la seconda, pur circondata da montagne, era il possibile terminale marittimo della pianura padana occidentale e seppe mantenere, anche fra mille traversie dovute specialmente a rivalità interne, l'indipendenza per lunghi periodi e a essere la rivale mediterranea più importante di Venezia.

Del perché di questi successi iniziali delle due città non si conoscono con certezza le ragioni; forse la vicinanza di due grandi isole come Corsica e Sardegna, vittime per molto tempo delle scorrerie saracene, ha promosso qualche reazione che poi è sfociata in attività non soltanto difensive, ma anche “imperialistiche” e mercantili.

Ben presto, infatti, Genova disputa a Pisa la supremazia sulle due isole; ma entrambe inviano loro navi, sin dalla fine del XI secolo, in oriente, Genova anche perché richiesta dal papa di trasportare i Crociati verso i luoghi Santi. Ed è proprio in occasione di questi eventi che in Genova si forma la prima associazione di mercanti e di ricchi cittadini, chiamata Compagnia. Nonostante la mancanza di documenti sufficienti a spiegare la natura di questa “Compagnia”, non appare dubitabile che essa avesse la finalità di sviluppare, in forma associata, i commerci con l'estero, in particolare con l'oriente ma anche con il Magreb.

Con il progressivo successo di altre, e numerose città come Firenze, Milano, Piacenza, Siena per limitarsi a ricordarne alcune solamente, che si affiancano a Venezia e Genova (Pisa finirà, più avanti nel tempo, anche per problemi d'interramento del suo porto, nell'orbita, come si è già ricordato, di Firenze, diventandone lo sbocco al mare), i traffici commerciali si svilupparono non solo verso oriente (bizantino o islamico) ma anche verso nord, e cioè in direzione delle fiere che costituivano successive tappe verso le Fiandre, e le Fiandre stesse, oltre che l'Inghilterra, e verso l'Africa mediterranea occidentale.

Questo crogiolo di ardente attività favorisce lo sviluppo di molte innovazioni tecniche che permettono ai mercanti di diventare dei veri capitalisti e, in generale, a una parte importante della popolazione di migliorare il proprio tenore di vita²³.

²³ Sul punto v. Cipolla Carlo M., *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Bologna, 1974, p. 231 ss.

Molti si sono domandati a quali fonti attingessero, i mercanti italiani, per conoscere le nozioni necessarie per organizzare i propri affari, ad esempio utilizzando la Compagnia, come fecero i genovesi, o la commenda e la *societas maris* in uso a Venezia, e non solo.

Le risposte avanzate paiono contenere tutte una parte di possibile verità: da un lato che, in definitiva, la scomparsa dell'impero romano d'occidente non avesse fatto dimenticare le pratiche utilizzate dai mercanti della tarda romanità. Da un altro che le conoscenze in possesso degli arabi nel IX e X secolo possano essere state assorbite e utilizzate dai mercanti che avevano costanti contatti con Alessandria. Da un altro ancora, infine, che la stabile presenza sui mari dei bizantini, lo sviluppo dei loro commerci di seta e il fatto che per secoli dopo il V Costantinopoli fosse la capitale di un impero che restò enorme fino alle invasioni arabe, e comunque mantenne una considerevole competenza commerciale nei primi secoli di declino.

La ragione che ha fornito ai neofiti del commercio le nozioni principali per sviluppare in forma imprenditoriale i loro affari sembra da rinvenirsi, in definitiva in parte in ciascuna di esse. In definitiva, per diventare i fondatori di un vero e proprio capitalismo, come le vicende successive dimostreranno, i nuovi mercanti italiani e delle Fiandre hanno certamente utilizzato, a volte più, a volte meno, tutte le precedenti esperienze, mano a mano che, grazie ai molteplici contatti con l'intero mondo mediterraneo e, più in generale, marittimo, riuscivano a conoscerle.

A Bisanzio e nelle zone dell'Islam, il denaro circolava da sempre con rapidità; in Italia e in parti d'Europa prese a farlo proprio in questo periodo, perché chi lo guadagnava capì subito che le monete non erano strumenti da tesaurizzare ma da rimettere in circolo per farle fruttare²⁴, e ben presto comprese che le monete potevano, molte volte, essere sostituite da documenti equivalenti come le lettere di credito.

Restava il problema dell'usura, e di qualche rigidità della Chiesa nei confronti di chi prestava denaro contro interesse, e quello costituito dal fatto che i mercanti erano comunque visti, inizialmente, come pericolosamente tentati dall'avidità.

²⁴ Vedi, tra gli altri, Duby Georges, *Le origini dell'economia europea, cit.*, pp. 323-324.

D'altra parte, qualche traccia di crediti di commercianti si possono trovare anche nel XI secolo: si tratta di un prestito concesso da mercanti di Liegi all'abate di Saint Honoré per acquistare una grande proprietà²⁵.

Si passa, però, progressivamente e con sufficiente rapidità, dallo screditamento all'individuazione di scuse, divenute poi giustificazioni per arrivare al riconoscimento dei meriti della mercatura. L'evoluzione della posizione della Chiesa avvenne, infatti, in poco più di un secolo, e si fondò sul riconoscimento dell'importanza del lavoro svolto dal mercante e sull'utilità comune dello stesso.

San Tommaso d'Aquino, infatti, afferma: "Se ci si dà al commercio in vista della pubblica utilità, se si vuole che le cose necessarie all'esistenza non manchino nel paese, il lucro, invece di essere considerato come un fine, è solo rivendicato come remunerazione del lavoro"²⁶.

L'attività mercantile prendeva progressivamente sempre più piede, e nel suo sviluppo si dotava di strumenti per facilitare la propria attività; verso la metà del XII secolo apparve un nuovo atto notarile da cui risultava la confessione di un debito verso il prestatore. Si trattava della lettera di cambio, che svolgeva la fondamentale funzione di consentire pagamenti a distanza; oggi si chiama cambiale, ma all'origine aveva caratteristiche dell'atto solenne, perché stipulata presso un notaio²⁷.

²⁵ Come ricorda Pirenne Henry, *Storia, ecc. cit.*, p. 136.

²⁶ Citato da Le Goff Jacques, *Tempo della chiesa e tempo del mercante, Mestieri ecc., cit.*, p. 64. Mette conto di ricordare questa frase, che sarà ripresa nell'esaminare la crisi odierna del capitalismo. San Tommaso sviluppò anche la teoria del giusto prezzo (che può richiamare l'odierna interpretazione giurisprudenziale italiana in materia di equo compenso per il lavoratore) a proposito della quale si veda Saporì Armando, *Il giusto prezzo nella dottrina di S. Tommaso e nella pratica del suo tempo*, in *L'etica economica medievale* (testi a cura di Ovidio Capitani), Bologna, 1974, p. 95 ss. Non si dimentichi, però, che lo stesso San Tommaso, pur riconoscendo la necessità per la società dell'esistenza dei mercanti, considerava che: "Il commercio ha in sé qualcosa di vergognoso".

²⁷ Dai primi anni del XV secolo cominciò ad apparire sul retro del titolo cambiario la girata, che permetteva l'estinzione di diversi debiti senza circolazione di denaro né emissione di nuove tratte. Con la girata e il successivo riconoscimento di più girate, la cambiale acquisì la natura definitiva di titolo di credito. Progressivamente si abbandonò anche la pratica di emettere la lettera di cambio con negozio solenne presso il notaio.

La lettera di cambio, inoltre, permetteva di aggirare il divieto di prestito a usura²⁸, anche se la condanna nei confronti di tale attività era stata attenuata dalla Chiesa, purché il tasso applicato fosse ragionevole. Con la lettera di cambio si poteva, infatti, obbligarsi a pagare una somma anche superiore a quella realmente erogata, celando così gli interessi, che potevano mutare a seconda dei casi.

Il progresso del commercio provocò anche la creazione di “compagnie” che, se normalmente a Venezia erano limitate ai soli affari di un viaggio marittimo, altrove assumevano strutture più stabili.

Per meglio tenere sotto controllo spese e incassi, guadagni e perdite, si adottò la contabilità a partita doppia²⁹, che si arrivò a utilizzare proficuamente solo con l'introduzione dei numeri arabi e con l'abbandono dei numeri romani³⁰.

La stessa assicurazione contro i rischi di naufragio fu realizzata a Venezia fin dal X secolo, e più tardi a Pisa e a Genova, in forma indiretta, attraverso la suddivisione in quote (chiamate carati) della partecipazione a spedizioni. In sostanza si preferiva non spedire tutta la propria mercanzia su un solo naviglio, ma su parecchi, e l'uso era generalizzato, sicché un naufragio o un attacco di pirati causava una perdita molto frazionata fra tanti anziché colpire un solo speditore. E in carati era divisa anche la proprietà dello stesso naviglio.

²⁸ Una forma ulteriore di aggiramento del divieto di prestito a usura si può individuare nella colleganza unilaterale praticata a Venezia secondo Frederic C. Lane, in *I mercanti di Venezia*, raccolta di scritti dallo stesso autore organizzata per l'edizione italiana, Torino, 1982, p. 211 ss.

²⁹ Qualche esempio iniziale di partita doppia ci mostra l'utilizzo dei numeri romani, ma la difficoltà a compiere operazioni come le divisioni spinsero rapidamente all'uso dei numeri arabi, anche se la Repubblica Fiorentina pretese a lungo che i registri fossero tenuti con numeri romani. Evidenzia la valorizzazione, a livello scolastico, soprattutto toscano, dell'aritmetica, Gurevič Aron Ja., *Il mercante dall'Antichità al Medioevo* (con Andrea Giardina), ed. Laterza, 1994, p. 298.

³⁰ La diffusione della conoscenza dei numeri arabi in Europa (in realtà sono numeri di origine indiana) si deve, per quanto se ne sa, a Leonardo Fibonacci (detto *Leonardo Pisano*) (n. Pisa 1175 circa - m. 1235 circa). Fibonacci è da considerarsi, per il suo *Liber abbaci* (1202; rielaborato nel 1228) e per la sua *Practica geometriae* (1220) tra i più grandi matematici del Medioevo, ma anche un “maestro” utilissimo per i mercanti del suo tempo.

I mercanti delle città marinare, dunque, dovettero scoprire o, spesso, riscoprire, strumenti contrattuali e pratiche adatte alla loro vocazione quasi esclusivamente mercantile, anche se a Venezia non mancò almeno un'attività produttiva: il vetro, oltre a quella, fisiologica, dei cantieri navali, nel caso in questione di proprietà della Serenissima.

I mercanti delle città dell'interno, che pur adottarono rapidamente la contabilità doppia, svilupparono altre esperienze che li portò a divenire, in più di una circostanza, dei precursori nel settore industriale, anche se l'organizzazione delle loro produzioni non è assolutamente avvicinabile a quelle dell'industria moderna. Esempio di tale organizzazione può essere la produzione di panni lana a Firenze, che si fonda sull'importazione di lana inglese³¹, sul lavoro, sull'organizzazione che il mercante realizza trasferendo la lana attraverso le varie parti nelle quali era divisa l'Arte della lana (cardatori, tintori, tessitori ecc.) per ottenere, alla fine, un prodotto che non vende solo a Firenze, ma riesporta in Europa, ed anche nella stessa Inghilterra³².

Mentre a Venezia l'attività mercantile manteneva caratteristiche specifiche molto contrassegnate dall'individualismo che, sostanzialmente, non favorivano il decollo di forme associative stabili fra operatori, altrove, e in particolare a Firenze, le "Compagnie" con soci spesso stabili fiorivano e

³¹ Le conseguenze degli acquisti toscani di lana inglese sulla ricchezza dei monasteri britannici viene descritta gustosamente da Cipolla, Carlo M., *Allegro ma non troppo con Le leggi fondamentali della stupidità umana*, Bologna (prima edizione 1988), 2013, p. 30 ss.

³² La manifattura tessile e laniera fu quindi uno dei settori trainanti dell'economia fiorentina. Gli appartenenti all'Arte della Lana si comportavano, talvolta, sia come mercanti che come "industriali", acquistando la materia prima che poi era progressivamente spostata presso le diverse categorie artigianali impegnate in un lungo processo di lavorazione per arrivare al prodotto finito. I lanaioli acquistavano la lana grezza sulle piazze estere europee (specie in Inghilterra) o su quelle africane, nella zona mediterranea e occidentale. La materia prima grezza arrivava a Firenze imballata, dopo aver compiuto un lungo viaggio, ed era sottoposta a un processo di trasformazione suddiviso in più di venti fasi, prima che si potessero ottenere i panni rifiniti, tinti e marchiati. Sui mercanti italiani del periodo vedi, per tutti, Saporì Armando, *Le marchand italien du Moyen Age*, Parigi, 1952 tradotto in italiano con il titolo *Il mercante italiano nel Medioevo*, Rimini, 1983.

progredivano in quantità d'affari, guadagni e ampliamento dell'attività, con una particolare tendenza, in alcuni casi, a divenire vere e proprie banche³³.

In ogni caso, questi mercanti aprivano agenzie e filiali in tutto il bacino del Mediterraneo, in Francia, in Fiandra e in Inghilterra, mostrando una capacità organizzativa e uno spirito d'iniziativa che avrebbero definitivamente messo in un angolo il modo di vivere dell'Alto medioevo³⁴.

Nel periodo di maggiore fioritura, il ceto mercantile, dunque, produce il decollo del capitalismo finanziario e, entro i limiti permessi in quel tempo dalla tecnologia esistente, anche industriale.

Sono concordi sulla nascita del capitalismo, figlio della borghesia, nelle zone sviluppate d'Italia fra il XIV e il XV secolo, sostanzialmente tutti gli autori che si sono occupati dello sviluppo della mercatura nel Medioevo e ampiamente citati in questo scritto³⁵.

4. Il continuo sviluppo delle attività commerciali nell'Italia centro settentrionale e nelle Fiandre portò gli operatori del settore ad organizzarsi in modo sempre più complesso e raffinato.

Un importante mercante del XIV e del XV secolo fondava la sua attività imprenditoriale su una struttura articolata e complessa: la sua contabilità, a partita doppia, è restata un caposaldo dell'organizzazione amministrativa dell'impresa anche moderna; la sua rete di agenti, presenti in tutte le piazze più importanti del bacino del Mediterraneo e dei paesi del nord dell'Europa, gli garantiva una conoscenza rapida dei movimenti delle quotazioni delle merci che lui trattava, consentendogli di agire di conseguenza, comprando e vendendo, spedendo e ricevendo merci, contabilizzate in ogni agenzia.

³³ Sulle operazioni bancarie nel Medioevo e sulle problematiche etiche sollevate dalla Chiesa v. Noonan John T., *Operazioni bancarie*, in *L'etica economica medievale*, cit., p. 131 ss.

³⁴ Un esempio della vivacità e dell'iniziativa di questi operatori economici si trova ampiamente ricostruita da Origo Iris, *Il Mercante di Prato (La vita di Francesco Datini. Alle origini del capitalismo italiano)*, traduzione italiana, Milano, 2005.

³⁵ Sombart Werner, *Il borghese*, traduzione italiana, Milano, 1983, nega, invece, al ceto borghese, e in particolare ai mercanti italiani del Medioevo, un qualsiasi peso nella società loro contemporanea per la pretesa loro imprevisione tecnica e culturale e per la modestia del loro giro d'affari.

Per quanto attiene i pagamenti, la lettera di cambio era lo strumento che consentiva di evitare lo spostamento fisico del denaro, ma diveniva, progressivamente, sempre più anche uno strumento per avvicinare la professione di mercante a quella di banchiere.

Non si può, neppure, dimenticare che un primo abbozzo di sviluppo industriale si ebbe proprio nel XV secolo. In effetti, se a Venezia, oltre a quella del vetro, non ebbe importanza che l'industria delle costruzioni navali, altrove, specie nell'Italia del Nord e nell'Europa centrale, oltre alla produzione di panni lana, che restò essenzialmente fiorentina, almeno per le pezze "di lusso", si svilupparono l'industria mineraria, quella metallurgica, la cartaria e la conceria.

Restava, comunque, essenziale, per i mercanti italiani, l'importazione dall'oriente di prodotti di lusso e l'esportazione in quella direzione dei tessuti realizzati spesso dagli stessi esportatori.

Quanto alle banche, se quelle private ebbero vita breve a Venezia, a causa di un paio di fallimenti che indussero la Serenissima a vietare le attività bancarie di prestito private, in altre città esse si svilupparono in modo rilevante, poiché i mercanti più ricchi ebbero la tendenza a trasformarsi in banchieri³⁶.

L'evoluzione del mercante italiano di elevato livello lo porta sempre più a diventare un operatore finanziario, e a trascurare, in molti casi, la mercatura e la stessa produzione di panni lana e di altri beni da vendere: egli preferisce prestare denaro, e diventa banchiere³⁷. Ma il processo avviene per gradi: dalla fine del XIII secolo e per tutto il XIV gli affaristi dell'Italia centro-settentrionale sono al centro della vita economica, sociale e politica

³⁶ Sull'argomento vedi le ampie trattazioni di Renouard Yves, *Gli uomini d'affari italiani nel Medioevo*, cit., p. 267 ss. Per un'analisi dell'attività di un mercante toscano e di uno veneziano v. rispettivamente, Origo Iris, *Il Mercante di Prato (La vita di Francesco Datini. Alle origini del capitalismo italiano)*, cit. e Lane Frederic C., in *I mercanti di Venezia*, raccolta di scritti dallo stesso autore organizzata per l'edizione italiana, Torino, 1982, in particolare la parte del volume che tratta la vita e le attività di Andrea Barbarigo, p. 4 ss.

³⁷ V. Pirenne Henry, *Storia economica e sociale del Medioevo*, cit., p. 142 ss. La più antica banca italiana, e probabilmente del mondo è il Monte dei Paschi di Siena, sorto nel XV secolo e ancora in essere ad oggi.

delle loro città; progressivamente si avvicinano, anche se in molti casi senza assumere vesti ufficiali esteriori, al potere politico condizionandolo o, addirittura, pilotandolo, come avviene per i Medici a Firenze. Nello stesso tempo, mostrano a tutti i segni della loro potenza economica abbellendo le loro città costruendo palazzi, chiese, monasteri e ville suburbane.

Questa nuova attitudine dei grandi ricchi ingenera non più solamente concorrenza commerciale, ma avversioni forti fra le famiglie più in vista, e in queste contese sono coinvolti, spesso, anche i signori feudali che hanno saputo conservare posizioni di forza.

Non è questa la sede per descrivere la violenza delle controversie; basti solo notare che, come avverrà anche in seguito, e ancor oggi, i grandi capitalisti entrano in competizione fra loro ma, soprattutto, influenzano concretamente, anche se spesso informalmente – ma talvolta anche direttamente – le decisioni politiche dello stato.

Le contese fra potenti banchieri e mercanti nelle città italiane, la ricchezza di queste e la cupidigia dei potenti re di grandi stati (Francia e Spagna, inclusa nell'impero Asburgico) ebbero come conseguenza una serie di guerre di conquista condotte da questi sovrani, i quali profittavano delle inimicizie fra le città, degli inviti dei nemici interni a chi era al potere e della loro forza numerica per produrre conseguenze gravi sullo stesso piano economico, anche quando non riuscivano nelle conquiste territoriali.

Inoltre, tra la fine del '400 e l'inizio del '500 navi portoghesi e spagnole, spesso guidate da capitani italiani, conseguirono importanti successi, dalla scoperta delle Americhe e dalla circumnavigazione dell'Africa, togliendo spazio vitale ai commerci delle ricche città del centro e del nord d'Italia.

Venezia seppemantenere l'indipendenza, dopo avere subito gravi insuccessi all'inizio del '500, ma i suoi mercanti si orientarono, progressivamente, a smettere di rischiare, in gran parte, i loro capitali nel mare, preferendo acquistare terreni nella terra ferma, che la Repubblica aveva progressivamente fatto proprio anche accettando sottomissioni volontarie di molte città e del loro contado, arrivando così a creare uno stato territorialmente esteso dal Friuli a Bergamo³⁸.

³⁸ Piketty Thomas, *Il capitale nel XXI secolo*, traduzione italiana, Milano, 2014, p. 920 sostiene che "l'imprenditore tende inevitabilmente a trasformarsi in *rentier*, e a prevaricare sempre di più chi non possiede nient'altro che il proprio lavoro".

Le altre città italiane del centro e del nord, pur con qualche eccezione, persero d'importanza dal punto di vista della produzione del reddito e della forza commerciale, e lo sviluppo del capitalismo si realizzò altrove, e cioè nei paesi del Nord europeo e in Inghilterra.

In definitiva, si può convenire con Renouard che: “L’azione degli uomini d'affari italiani nel Medioevo è stata feconda. Con la loro ingegnosità e con la loro riflessione, con i loro sforzi fisici e intellettuali sempre rinnovati hanno scritto una pagina dell’epopea umana: hanno reso l’uomo dell’Occidente un poco più indipendente dalle condizioni naturali. Sono riusciti a farlo un poco più padrone e possessore dell’universo”³⁹.

La parabola discendente delle città e dei commerci italiani e delle Fiandre lasciò, comunque, una “eredità” per gli operatori economici dei periodi successivi, o almeno le basi per sviluppi posteriori di istituzioni come la borsa⁴⁰, il servizio postale⁴¹, una specie di *lex mercatoria* di uso generalizzato e altro ancora.

5. È stato autorevolmente affermato che la mentalità religiosa calvinista e quella capitalista siano in stretto rapporto. Infatti, la prima sarebbe stata una condizione culturale necessaria, e propria della popolazione europea, per il formarsi della seconda⁴².

Weber, infatti, si riferisce allo “spirito” capitalistico, a una *forma mentis*, cioè, che, incidendo sulla spontanea avidità di guadagno, spingerebbe il calvinista a reinvestire i guadagni della propria attività in nuove iniziative economiche. Egli notava che i paesi calvinisti, come i Paesi Bassi, l’Inghilterra all’epoca di Oliver Cromwell e la Scozia, erano arrivati al capitalismo in largo anticipo sulla Spagna, il Portogallo e l’Italia, e cioè su paesi cattolici.

³⁹ Così Renouard Yves, *Gli uomini d'affari italiani nel Medioevo*, cit., p. 351.

⁴⁰ Per il vero la prima borsa aprì ad Anversa, ma sulla scia di attività consimili già presenti in Italia nei periodi precedenti.

⁴¹ Il primo esempio risale a Massimiliano d’Austria, che lo introdusse nel XV secolo affidandolo ad un italiano, ma la “scarsella”, e cioè un servizio postale non regolare e di uso privato, ma che poteva trasportare, a pagamento, anche corrispondenza di terzi risale ad un secolo prima, ed è di origine mercantile toscana.

⁴² Così Weber Max, *L’etica protestante e lo spirito del capitalismo*, traduzione italiana, XIX edizione, Milano, 2014.

L'assenza della Riforma potrebbe spiegare, dunque, il ritardato affermarsi del capitalismo nei paesi rimasti cattolici.

In tutte le società pre-capitalistiche l'economia, secondo Weber, era considerata come il modo per produrre risorse da impiegare per scopi non economico-produttivi, ma, piuttosto, per ottenere o consolidare il potere, conquistare maggiore influenza politica, dedicarsi al mecenatismo proteggendo letterati ed artisti, e ostentare la propria ricchezza e il raggiunto o mantenuto status sociale.

Nell'autentico spirito capitalistico, al contrario, Weber ritiene che il conseguimento di finalità non strettamente economiche siano del tutto trascurabili: scopo del capitalista è che il profitto sia reinvestito in modo da essere sempre crescente. Capitalista weberiano è chi ottiene la piena soddisfazione dall'ottenimento del profitto, non dai piaceri mondani che tramite il profitto si può procurare. Questo risultato sarebbe frutto dell'acquisita mentalità dovuta alla riforma protestante; tale attitudine, contraria alle tendenze "naturali" dell'uomo, è stata ottenuta grazie a un movimento religioso, anche se essa non è coerente, necessariamente, con fini religiosi del movimento ma persegue fini del tutto secolari⁴³.

Il capitalista weberiano non corrisponde, però, a una rappresentazione stabile e definitiva di chi "vuole guadagnare fin che può", poiché costui avrebbe solamente lo scopo di aumentare ricchezza e attività economiche. In effetti, chi aspira a diventare capitalista, e cioè a disporre di ingenti capitali investiti in attività redditizie, generalmente si comporta secondo la descrizione del sociologo tedesco. Tuttavia, quando ha raggiunto lo *status* di capitalista, egli tende a allargare il suo campo d'azione, non foss'altro al fine di garantirsi un costante incremento di ricchezza e di investimenti. L'*ethos*

⁴³ Weber Max, *op. cit.*, p. 74, ricorda: "Se Jakob Fugger, quando un compagno di affari si è ritirato per riposare e lo consiglia di fare altrettanto, poiché ha pur guadagnato abbastanza e deve lasciare che guadagnino anche altri, respinge questo consiglio 'pusillanime' e risponde che lui, Fugger, 'ha intenzioni del tutto diverse, vuole guadagnare fin che può' ". Più avanti (p. 75) Weber afferma "Naturalmente si tratta del capitalismo moderno (...). Un 'capitalismo' è esistito in Cina, in India, a Babilonia, nel mondo antico e nel Medioevo. *Ma, come vedremo, gli manca appunto quel peculiare ethos*" In definitiva, il capitalismo sarebbe individuabile solo in epoche ben posteriori al Medioevo.

cui fa riferimento Weber, che sarebbe originato dal fatto che Dio dimostra la sua benevolenza nei confronti di chi opera bene – e cioè con successo – viene ben presto superato dal capitalista, poiché costui tende a mantenere, anzi a incrementare ad ogni costo, la sua condizione, e a tal fine considera suo interesse proteggersi attraverso un intervento nel campo della politica, cercando di condizionarne le scelte, uscendo così dal percorso che Weber crede tracciato comunque per il capitalista⁴⁴.

Ma cosa di diverso, da quelli dei secoli successivi, avevano fatto i grandi capitalisti italiani nel XIV e XV secolo? Lo stesso lusso di cui si circondavano i Medici piuttosto che i Bardi e i Peruzzi in cosa differisce da quello dei magnati economici del XVIII, XIX e XX secolo? Lo scopo principale di tale lusso non è tanto quello di avere un tenore di vita costosissimo e brillante, quanto quello di far mostra di doviziosità, corrispondente a un'effettiva potenza. In che si differenzia il mecenatismo di Lorenzo il Magnifico dall'ostentazione di ricchezza del miliardario americano, capitalista fino al midollo, che acquista un quadro di un pittore contemporaneo a un'asta di Sotheby's, pagandolo anche molti milioni di dollari. Certamente quest'ultimo non potrà far vivere presso di sé un Pollock, la cui posizione sociale è ormai ben differente da quella di Michelangelo Buonarroti, ma potrà acquistare una o più delle sue opere, esattamente come faceva, sia pure con metodi e pratiche diverse, il Magnifico.

Sembra, dunque, che se non si può ritenere infondata l'idea che la mentalità calvinista abbia favorito, in qualche misura, lo sviluppo del capitalismo nelle zone di Riforma, le vere ragioni di ciò si possono rinvenire, fondamentalmente, nello spostamento dell'epicentro del "mondo del commercio", come ben è stato evidenziato: "La supremazia italiana sul resto dell'Europa, d'altronde,

⁴⁴ Molte sono state le critiche rivolte a Weber per queste sue asserzioni. Tra i tanti si può ricordare, senza darvi rilievo, quella di Fanfani Amintore, *Cattolicesimo e protestantesimo nella formazione storica del capitalismo*, Milano, 1934, che attribuisce lo sviluppo di protestantesimo e capitalismo al fatto che i protestanti sarebbe stati brachicefali, a differenza di chi protestante non divenne, che era dolicocefalo. Tuttavia Weber resta il fondatore della sociologia delle religioni e molte delle sue affermazioni sembrano essere state malintese, o comunque si prestano a interpretazioni forse difformi al suo pensiero, dato che egli sembra, nella sua opera, curarsi pochissimo del lettore.

era così schiacciante in fatto di attività bancarie e d'industria del lusso che, nonostante il frazionamento politico, rimase immutata fino al giorno in cui la scoperta delle nuove vie verso le Indie spostò il centro delle grandi attività marinare dal Mediterraneo verso le coste atlantiche⁴⁵. La nuova posizione del centro d'interesse dei commerci fece grande l'Inghilterra che, grazie alla *Magna Charta*, risalente a qualche secolo addietro, impresse alle sue attività marinare e alle sue conquiste coloniali una finalità economica, solo mezzo utilizzabile dal re per assicurarsi l'appoggio dei Lord e dei Comuni, e cioè di chi finanziava con le imposte che pagava le imprese della corona.

L'Inghilterra, centro di un regno che comprendeva Scozia, Galles e Irlanda, aveva un clima mite ma, soprattutto, una organizzazione statale ed economica "inclusiva"⁴⁶.

Le grandi estensioni coloniali di Spagna e Portogallo nelle Americhe, loro assegnate *in toto* dal papato, pur restando imponenti, non assunsero l'importanza delle colonie inglesi non tanto nell'America del nord, quanto nell'Oceano indiano, dove – e questo conferma l'impostazione mercantilistica cara al regno inglese – la conquista del subcontinente indiano avvenne ad opera di una Compagnia (cioè di una società in larga misura privata). Ma non mancarono conquiste militari, anche successive, susseguitesi in Africa e in alcuni nuovi territori asiatici, oltre che sostanzialmente pacifiche occupazioni di un intero continente, l'Australia e, solo nel XIX secolo, della vicina isola chiamata Nuova Zelanda da un cartografo olandese⁴⁷, cui si contrapposero conquiste militari francesi, olandesi e portoghesi ancora in Asia e in Africa.

⁴⁵ Così Pirenne Henry, *Storia economica e sociale del Medioevo*, cit, p. 241, termina il suo lavoro.

⁴⁶ V. al proposito, Acemoglu Daron - Robinson James A., *Perché le nazioni falliscono; alle origini di potenza, prosperità e povertà*, traduzione italiana, Milano, 2013, p. 227 ss. sostengono che il punto di svolta che fece del regno inglese una società politicamente ed economicamente favorevole allo sviluppo (inclusiva, cioè) sono state le riforme politiche del 1688 che, si deve osservare, in tanto erano più facilmente realizzabili in quanto, dalla *Magna Charta* in poi, il regime inglese era stato sempre più aperto e, per i tempi, già ragionevolmente inclusivo.

⁴⁷ Sull'arg. v. Hobsbawm Eric John, *La rivoluzione industriale e l'impero (dal 1750 ai giorni nostri)*, in *Storia economica dell'Inghilterra*, Torino, 1972.

Ma la colonizzazione inglese è stata più efficiente e produttiva di quella degli altri stati europei, avendo avuto, i britannici, la capacità di formare una classe dirigente che, in generale, ha saputo gestire meglio di altre l'indipendenza. Ovviamente, la cosa è stata più semplice nei territori semidesertici come l'America del nord, l'Australia e la Nuova Zelanda, dove gli abitanti furono costituiti da inglesi, scozzesi, irlandesi e, comunque, europei, aggiunti copiosamente agli aborigeni in molti casi, ma è stata efficace anche altrove, come in India, dal punto di vista della popolazione, la più grande democrazia del mondo.

Il successo del regno britannico fu reso possibile dalla grande rivoluzione industriale che caratterizzò, dal XVII secolo⁴⁸, la stessa Inghilterra, e che divenne, progressivamente, causa della più importante trasformazione della vita umana, dopo quella causata dalla scoperta dell'agricoltura.

Il capitalismo inglese – che traeva origine, nella maggior parte dei casi, dalla ricchezza dei grandi proprietari terrieri investita in nuove attività – passò dalla produzione meccanizzata delle stoffe al carbone, dall'acciaio alle ferrovie, dalle navi di ferro alla banca, mostrando la forte attitudine dei suoi membri al reinvestimento di ciò che guadagnavano, proprio come sostiene Weber. Ma i capitalisti inglesi seppero anche incidere sulla politica dello stato britannico e influire sulle sue decisioni, essendo presenti in gran numero nella Camera dei Comuni ed anche in quella dei Lord, com'era accaduto, *mutatis mutandis*, ai primi capitalisti con imprese organizzate, e cioè ai mercanti italiani della fine del Medioevo.

Si potrebbe osservare che le grandi famiglie romane e bizantine possedevano grandi patrimoni, e che avevano una forte influenza nella gestione della politica del loro stato, ma si deve pur rilevare che i loro membri non erano capitalisti in senso proprio, per il fatto che non possedevano attività organizzate come furono quelle dei mercanti italiani e fiamminghi a partire forse dall'XI o dal XII secolo, sicuramente dal XIII, e più tardi quelle degli inglesi, seguiti dai tedeschi, dai francesi, dagli olandesi e da altri europei.

Il capitalismo moderno, dunque, nacque in Inghilterra, assumendo caratteri brutali, nel senso che i capitalisti considerarono per lunghissimo

⁴⁸ Sull'arg. v. Hill Christopher, *La formazione della potenza inglese (1530 – 1780)*, in *Storia economica dell'Inghilterra*, Torino, 1977.

tempo il personale dipendente come oggetto di uno scambio: lavoro, con suo massimo sfruttamento, contro un salario il più basso possibile, al punto da far dire a de Tocqueville, nel considerare la condizione degli operai di Manchester: “La civiltà fa i suoi miracoli e così l’uomo civile è stato quasi fatto ridiventare un selvaggio”⁴⁹. D’altra parte, come osserva esattamente Weber, riferendosi al capitalista: “L’attività lucrativa non è più in funzione dell’uomo quale semplice mezzo per soddisfare i bisogni materiali della sua vita ma, al contrario, è lo scopo della vita dell’uomo, ed egli è in sua funzione”⁵⁰. Una totale inversione non già dell’atteggiamento istintivo dell’uomo, come ancora afferma Weber, ma della ragione stessa del vivere e dell’operare: un vero scambio irrazionale fra mezzo e fine.

Comunque, il capitalismo si diffuse ben presto in tutta Europa, ovviamente in misura minore o maggiore, secondo le condizioni politiche ed economiche dei singoli territori⁵¹.

E mentre la stella dell’impero britannico andava attenuando la sua luce, specie nel XX secolo⁵², le ex colonie inglesi d’America avviavano un processo di sviluppo caratterizzato dalla crescita poderosa del capitalismo, sia quantitativamente sia qualitativamente. Anche in questo caso, naturalmente,

⁴⁹ Così de Tocqueville Alexis, *Journeys to England and Ireland*, London, 1958, p. 107.

⁵⁰ Così Weber Max, op. cit., p. 76.

⁵¹ Sereni Emilio, *Il capitalismo nelle campagne (1860 – 1900)*, terza edizione, Torino, 1968, attribuisce ai grandi proprietari e affittuari di terreni agricoli la definizione di capitalisti. Per quanto detto sembra più appropriato il termine di *rentiers*. Costoro traevano un reddito importante dall’attività agricola, ma questa non era neppure assoggettata alle regole dell’attività secondaria o terziaria, e mancava dello scopo proprio del capitalista, e cioè reinvestire e aumentare l’attività economica. In sostanza i soggetti considerati da Sereni hanno raggiunto direttamente la condizione che Piketty Thomas, *Il capitale nel XXI secolo*, cit. considera il fine del capitalista, e cioè diventare *rentier*.

⁵² Osserva Hobsbawm Eric John, *La rivoluzione ecc. cit.*, p. 288: “A partire dagli anni ’30 (del XX secolo: n.d.r.), o comunque dopo la seconda guerra mondiale, la maggior parte degli osservatori seri ha accettato questo declino. Quali dovessero essere le nuove fondamenta della prosperità britannica, esse non sarebbero più state date dal carbone e dal cotone, dalla ghisa, dalle sbarre d’acciaio e dai cantieri navali”.

le istituzioni governative erano di tipo “inclusivo”, e ancor di più di quelle britanniche, poiché negli USA non si dovevano superare le resistenze del ceto nobiliare che esisteva nel regno britannico, e la Carta fondamentale che regge ancor oggi quella Federazione non prevede privilegi e divieti che possano incidere sulla sua natura inclusiva, ma al contrario tale da incentivare le libertà economiche e da proteggere la proprietà privata.

Il capitalismo britannico avrebbe virato verso le attività finanziarie, come avevano fatto molti capitalisti toscani e lombardi nel XIV e XV secolo, mentre a lungo i Nordamericani, pur creando enormi potentati finanziari, mantennero una forte propensione agli investimenti nei settori produttivi, che ebbero, dopo la tragica crisi del '29, una progressiva ripresa fino a portarsi ad una condizione così importante e imponente da fare degli USA la grande, la maggiore superpotenza produttiva del mondo. Ma già nel '29 l'elemento finanziario giocò la sua parte nella crisi.

Per molti anni gli USA furono lo stato nel quale il capitalismo produttivo trionfò, imponendosi come modello in tutto il mondo allora sviluppato.

Nel capitalismo degli USA, tuttavia, ancora per ragioni egoistiche, si affermò, anche se non senza ostacoli, un modello diverso di relazioni fra capitale e lavoro.

Il detto modello trova origine in un'idea di organizzazione scientifica del lavoro, formulata dall'americano F. W. Taylor (1856-1915)⁵³, e fondata sulla razionalizzazione del ciclo produttivo basato su criteri di efficienza economica, da perseguire attraverso la parcellizzazione dei singoli segmenti di processo operativo, sia manuale sia impiegatizio, per ognuno dei quali sono previsti tempi *standard* di esecuzione.

Quest'organizzazione del lavoro fu attuata e completata nella sua parte commerciale, dal 1913, da Henry Ford nella sua fabbrica di automobili. Infatti, Ford, per pervenire a una rigorosa pianificazione delle singole fasi di produzione, introdusse l'uso generalizzato della catena di montaggio, la parcellizzazione del lavoro e tempi fissi di esecuzione di ogni singola operazione necessaria alla costruzione dell'autovettura.

L'aspetto più geniale della riforma produttiva introdotta da Ford, e capace di fornire un volto diverso al capitalismo, si può, però, rilevare in un

⁵³ Taylor Frederick Winslow, *L'organizzazione scientifica del lavoro*, traduzione italiana, Milano 1967.

complesso d'incentivi elargiti alla manodopera, in particolare sotto forma di paghe più alte e di orari di lavoro ridotti⁵⁴.

Queste ultime innovazioni, parse, a molti capitalisti, addirittura scandalose, non avevano, a ben vedere, fini meramente benefici, ma miravano a provocare un aumento generalizzato – causato da una specie di contagio partito dalla Ford – nelle paghe operaie d'America con lo scopo di permettere a moltissimi lavoratori dipendenti di acquistare un'autovettura. Ford, in sostanza, aveva iniziato a mirare al consumismo, unico strumento che poteva portare la sua fabbrica a produrre non solo per pochi ricchi ma per le masse e per aumentare, così, i suoi redditi.

Insomma, il capitalismo, grazie all'intuizione di un grande industriale, aveva capito che le basse paghe, caposaldo del capitalismo inglese⁵⁵, non erano un vantaggio per il sistema, ma un freno allo sviluppo: occorreva aumentare, e di moltissimo, il numero dei consumatori per far crescere, di altrettanto, la produzione.

Anche se lo stimolo produttivo indotto dal fordismo apparve inizialmente il toccasana per un capitalismo sempre più “vincente”, un'enorme bolla speculativa e un eccesso di produzione provocarono la crisi di Wall Street del 1929, propagatasi ben presto anche nella malconcia Europa del momento; e se non provocò effetti così disastrosi nel vecchio continente si deve al fatto che dal 1921, dal Regno Unito alla Germania, dall'Italia alla penisola iberica, era già in atto, anche se per motivi in parte differenti, una crisi profonda⁵⁶.

Gli USA, grazie alla politica del New Deal rooseveltiano, si ripresero in pochi anni dall'elezione del nuovo presidente. Questo successo si basava sull'idea che occorresse rompere il circolo vizioso della recessione causato da scarsa domanda, conseguente crisi di produzione, calo dei salari e ulteriore diminuzione della domanda. Per ottenere una ripresa del benessere occorreva una forte accentuazione dell'intervento dello stato nell'economia, senza peraltro giungere a compromettere i principi fondamentali del sistema

⁵⁴ Sul punto v. Zamagni Vera, *Perché l'Europa ha cambiato il Mondo. Una storia economica*, II edizione, Bologna, 2015, p. 112 ss.

⁵⁵ Il capitalismo inglese del XVII e XVIII secolo, in particolare, ha potuto svilupparsi nonostante le basse paghe operaie perché fondato sull'esportazione e sulla creazione di infrastrutture in patria e all'estero (le ferrovie, ad esempio).

⁵⁶ Sul punto v. Hobsbawm Eric John, *La rivoluzione ecc. cit.*, p. 240 ss.

capitalistico, come aveva suggerito la dottrina formulata dall'economista inglese J. M. Keynes⁵⁷.

6. Al capitalismo come sino ad ora descritto si affiancò, a seguito della rivoluzione russa del 1917, non già la scomparsa della proprietà, come pronosticato da Marx, bensì il capitalismo di stato, divenuto, nell'URSS, il proprietario di tutti i mezzi di produzione.

L'ascesa al potere dei nemici del capitalismo privato indusse i governi dei paesi europei basati su un'economia (più o meno) libera ad adottare delle politiche di interventismo nel settore economico per evitare il rafforzamento dei partiti socialisti. Non era, questo, un problema degli USA, che pure conobbero una situazione più che critica negli anni '30 del secolo scorso. Essi, infatti, poterono garantire una progressiva ripresa del benessere sociale con la *recovery*, rooseveltiana rafforzata dalle forniture belliche alla Gran Bretagna allo scoppio della seconda guerra mondiale, dall'entrata in guerra e, infine, dal piano ERP (*European Recovery Program*, detto Marshall dal segretario di stato americano dell'epoca) che consentì l'invio, nell'Europa occidentale distrutta dalla guerra, di enormi quantità di cibo e di materiali per la ricostruzione.

In Europa occidentale, invece, l'intervento pubblico nell'economia, che era largamente presente già prima dello scoppio della guerra nel 1939, mantenne la sua importanza subendo un freno (spesso eluso, ad esempio,

⁵⁷ Keynes John Maynard, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, traduzione italiana (a cura di Terenzio Cozzi), Torino, 2006. Occorre ricordare che nel 1935 e nel 1936 la Corte Suprema, in gran parte composta da giudici conservatori nominati dai presidenti repubblicani che avevano preceduto Roosevelt, dichiarò incostituzionali molti atti fondanti il primo New Deal. La controversia fra la Corte e la presidenza degli Stati Uniti indusse Roosevelt a proporre al Congresso un disegno di legge che, se fosse stato approvato, avrebbe permesso al presidente di nominare altri giudici fino a un totale di quindici, ma il progetto fu respinto, pur ottenendo qualche effetto pratico. Infatti, uno dei giudici conservatori, Owen Roberts, spostò inesplicabilmente il suo voto nella causa *West Coast Hotel Co.* contro *Parrish*, cambiando l'equilibrio ideologico della Corte. In seguito Roosevelt riuscì ad avere una Corte suprema favorevole nominando giudici democratici alla scadenza del mandato di giudici conservatori.

dall'Italia) solo con la firma del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, nel quale sono vietati gli aiuti di stato – pur con alcune iniziali non trascurabili eccezioni – e si prevede l'eliminazione dei monopoli, oltre al divieto di limitare la concorrenza e di abusare di una posizione dominante sul mercato⁵⁸.

Le costituzioni di molti dei paesi dell'Europa occidentale erano, come ancora sono, orientate in senso liberista, ma prevedono una forte protezione dei lavoratori; pertanto sia gli USA sia l'Europa occidentale contrastarono il diffondersi di ideologie socialiste eliminando i punti di maggiore attrito fra capitale e lavoro, vuoi diffondendo largamente il benessere (come accade negli USA), vuoi facendo partecipare i rappresentanti dei lavoratori ad organi gestionali delle grandi imprese (Germania Federale), vuoi riconoscendo, talvolta anche solo di fatto (Italia), una forza rilevante ai sindacati operai.

Pertanto il capitalismo europeo fu moderato nella sua spinta utilitaristica da leggi e costituzioni, oltre che dai trattati comunitari, ottenendo il risultato politico di mantenere la sua forza, pur moderata da quanto descritto or ora.

La caduta dell'URSS e la progressiva attenuazione di molti aspetti del comunismo cinese hanno fatto venir meno le preoccupazioni dei grandi capitalisti. Durante la decadenza del c.d. “impero del male” ha preso slancio un movimento anche dottrinale favorevole all'applicazione delle teorie monetariste e iperliberali – propugnate politicamente negli anni '80 dal presidente statunitense Reagan e, dal 1970 per un ventennio, dal primo ministro inglese Thatcher – della c.d. scuola di Chicago.

Il capitalismo vincente mostrava così di voler realizzare, su vastissima scala, le teorie della scuola di Chicago persino nella vecchia Europa, in quella parte del mondo, cioè, nella quale l'interventismo pubblico in economia

⁵⁸ La legislazione statunitense vieta, invece, l'esistenza stessa di una posizione dominante. Logica vorrebbe che anche nell'Europa comunitaria fosse previsto un divieto simile, poiché non si comprende come chi detiene una posizione dominante sul mercato non possa aspirare ad abusare della stessa. L'art. 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) si limita a vietare “l'abuso di posizione dominante”, poiché, all'atto della firma del Trattato di Roma, istitutivo della CEE, sembrò fosse opportuno non ostacolare l'aumento dimensionale delle imprese europee, mediamente piccole rispetto a quelle USA.

aveva più salde tradizioni, innestate dal secondo dopoguerra in un contesto blandamente liberale⁵⁹.

La crisi del 2008 ha trovato la sua cura, da parte americana, con l'immissione in circolo di un'enorme quantità di denaro sostanzialmente a tasso zero emesso dalla *Federal Reserve*. Tutto ciò ha comportato non solo una forte svalutazione del dollaro, ma anche una straordinaria disponibilità, da parte di potenti capitalisti, di somme immense prive di costo effettivo, che ha loro consentito di potenziare un processo di concentrazione delle imprese già avviato da non poco tempo, senza rilevanti interventi applicativi dello *Sherman antitrust Act*⁶⁰.

La crisi del 2008 si è trasmessa anche nel territorio ove circola l'euro, e la BCE, stretta nei vincoli monetaristici del trattato, ha potuto mettere in circolo somme enormi di euro solo grazie all'argomento della necessità di combattere la deflazione. L'azione della BCE si realizza acquistando titoli di stato che, così, si sono rivalutati al punto che le nuove emissioni possono avvenire a tassi d'interesse bassissimi e facilitando una risistemazione dei bilanci bancari, gravemente colpiti dalla recessione e dalle conseguenti crisi dei loro clienti, ed evitando agli stati più indebitati di fare bancarotta. Ma l'economia reale non sembra, per ora, godere dell'abbondanza e dell'economicità del denaro messo in circolo dalla Banca centrale.

⁵⁹ V., per il monetarismo, Friedman Milton, *Manovre monetarie*, traduzione italiana, Milano, 1992; Id., *Metodo, consumo e moneta*, traduzione italiana, Bologna, 1996. V., per il keynesianesimo, Keynes John Maynard, *Teoria generale*, cit. L'orientamento monetaristico sembra contrastare con la storia d'Europa e dell'Occidente, non sembrando capace di fare mantenere a queste zone lo spirito rivoluzionario che le ha sempre contraddistinte. Sul punto v. Paolo Prodi, *Il tramonto della rivoluzione*, Bologna, 2015, in particolare p. 95. Si deve, tuttavia, notare che il monetarismo è da qualche tempo oggetto di forti critiche anche dottrinali.

⁶⁰ Keynes aveva sostenuto che può essere impossibile far calare il tasso d'interesse a livello tale da permettere la quantità d'investimenti necessaria per ottenere la piena occupazione. Di qui l'A. derivava la necessità di realizzare investimenti pubblici. La variante, rispetto alla proposta di Keynes, introdotta dalla *Federal Reserve* dopo la crisi del 2008, è consistita nel rinunciare agli investimenti pubblici ma a provocare un ribasso del tasso d'interesse distribuendo denaro quasi senza prezzo alle banche che così hanno sanato i loro bilanci ed hanno messo a disposizione, dei grandi capitalisti, enormi somme. Si tratta, in concreto, di una applicazione distorta delle teorie del Keynes.

7. I rimedi monetari messi in campo dalla *Federal Reserve* e dalla BCE, ma anche dalla Banca di Giappone e da quella della Cina, aumentano a dismisura il denaro circolante, ma non necessariamente producono gli effetti auspicati da Keynes, poiché il veicolo d'immissione è, specie in Europa, diverso. La BCE ha adottato il *Quantitative Easing* (allentamento quantitativo monetario) immettendo liquidità per acquistare titoli di stato e simili, cosa che ha consentito alle banche di alleggerirsi da detti titoli, di acquistarne altri da vendere nuovamente alla BCE e di sanare i loro bilanci; ma non ha spinto le banche all'aumento degli affidamenti⁶¹.

Il basso costo del denaro facilita il suo ottenimento da parte di chi si presume abbia capacità di dare sufficienti garanzie: e chi più dei veri ricchi e cioè, dei grandi capitalisti, può fornirle o far credere di darle?

I grandi investimenti nel settore industriale oggi sono caratterizzati non tanto dalla costruzione di nuovi impianti, quanto dalla concentrazione delle società proprietarie di marchi o di strutture produttive che si possono integrare con altre nelle mani dell'acquirente, anche solo per rinunciare alla loro capacità produttiva. Insomma, solamente per conquistare "fatturato", ma generalizzando questo ragionamento il fatturato globale non può che diminuire, poiché la "razionalizzazione" dei costi produce un calo nell'occupazione, e cioè fa diminuire il numero dei compratori.

Concentrazione, riduzione del personale, economie nelle spese sembrano, però, essere la parola all'ordine del giorno di molte fra le fusioni o acquisizioni avvenute negli anni più recenti.

Si sta, dunque, assistendo a una progressiva finanziarizzazione dell'economia, mentre passano in secondo piano, anche se per ora con moltissime eccezioni, i veri elementi portanti di un'economia, e cioè la produzione.

Così facendo il capitalismo sta, per usare un proverbio antico, segnando il ramo su cui siede. Infatti, dalla caduta dell'URSS i valori che sembravano intridere il pensiero dei legislatori europei e, in certa misura, anche di quelli nordamericani, sembrano posti nel dimenticatoio.

⁶¹ Il Quantitative Easing sembra perseguire le finalità indicate da Keynes ma, a causa del tramite utilizzato – le banche invece che l'avvio di lavori pubblici – non ottengono con l'effetto immediato realizzabile erogando subito salari. L'intermediario "banca" non necessariamente facilita l'immissione nel circolo produttivo la liquidità ricevuta.

La *Reaganomics*, malgrado i suoi eccessi, puntava, almeno a parole, all'aumento della diffusione della ricchezza, ma aveva il sicuro effetto di togliere progressività alle imposte, favorendo, dunque, i più ricchi; ora si assiste a un progressivo aumento delle differenze di reddito fra questi ultimi, sempre meno in numero, e i poveri, sempre più numerosi⁶² e, in generale, si teme di tassare i più ricchi patrimoni, mentre non si esita a tassare i redditi, anche modesti, pur usando la progressività che, tuttavia, non sempre appare sufficiente.

I componenti della classe media sembrano destinati, se si continua con quest'orientamento, a diminuire in modo vertiginoso, sicché i possibili compratori di una quantità imponente di beni che l'economia odierna produce diminuiscono il loro potere d'acquisto.

Contrariamente a quanto sostiene Sombart, il nostro mondo può sopravvivere con un tenore di vita decoroso solo se l'economia funziona correttamente⁶³. A dimostrarlo stanno due posizioni, certo differenti da tutti i punti di vista, ma entrambe efficaci: Ford comprese che solo con alti salari i lavoratori potevano acquistare i beni che lui produceva, e il discorso si può moltiplicare per enne imprenditori.

Ma ancora più significativa è la frase di San Tommaso d'Aquino già riportata: "Se ci si dà al commercio in vista della pubblica utilità, se si vuole che le cose necessarie all'esistenza non manchino nel paese, il lucro, invece di essere considerato come un fine, è solo rivendicato come remunerazione del lavoro".

Il capitalismo può reggere, allo stadio attuale di sviluppo delle società avanzate, solo se riconquista le ragioni del suo successo, come indicate da San Tommaso e come ben capite, in modo egoistico ma efficace anche per le finalità previste dall'Aquinate, da Ford e da molti industriali nordamericani e anche da qualche europeo. Se, cioè, s'ispira nuovamente alle politiche che gli hanno permesso di diffondere il benessere in molti strati sociali.

⁶² Molto importanti le constatazioni contenute in Piketty Thomas, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., che dedica l'intero corposo volume all'indagine su questo fenomeno, fornendo un'enorme messe di dati.

⁶³ Sombart Werner, *L'avvenire del capitalismo*, traduzione italiana, Milano – Udine, 2015, p. 27, afferma: "L'economia non è il nostro destino", manipolando una opposta affermazione di Marx: "L'economia è il nostro destino".

L'insidia maggiore che colpisce oggi il capitalismo, infatti, è la sottomissione dell'economia reale al potere finanziario: non si mira, da parte di grandi forze finanziarie, a produrre di più e meglio⁶⁴, magari cose d'interesse nuovo come potrebbero essere impianti ecocompatibili, nuovi carburanti non inquinanti ecc., ma a "fare soldi" senza rispettare alcuna regola etica, anche senza considerare che, proseguendo su questa strada, si avvia il capitalismo verso un inesorabile tramonto⁶⁵.

Stanno prevalendo quantitativamente, dunque, non già gli ideatori di nuovi oggetti, che pure non mancano e si arricchiscono, ma avidi finanziari privi dell'*ethos* che dovrebbe caratterizzare mercanti e industriali.

Non si può, pertanto, accettare senza qualche precisazione, la posizione espressa da Amartya Sen⁶⁶: "Benché il capitalismo sia, in linea di principio, fortemente individualista, esso ha contribuito in pratica a rafforzare la tendenza all'integrazione, proprio perché ha reso le nostre vite sempre più interdipendenti. Inoltre il benessere economico senza precedenti che le economie moderne hanno prodotto ha fatto sì che potessero essere accettati obblighi sociali che in precedenza nessuno si sarebbe potuto 'permettere'". Senza arrivare alle conclusioni estreme contenute in un'affermazione del discusso presidente boliviano uscente Evo Morales⁶⁷, non si può non rilevare

⁶⁴ Ovviamente il discorso è generalizzante, mentre esistono ancora moltissimi che producono e non cedono alla tentazione di sottomettersi alla finanza che, tuttavia, quando scorge qualche produzione interessante mira a impossessarsene per mutare, spesso, le finalità stesse dell'impresa che conquista.

⁶⁵ D'altra parte, come sono finiti i capitalisti fiorentini? Divenuti molto potenti e grandi, si sono trasformati in banchieri, cioè in finanziatori di principi e re e finendo in rovina, nella quale trascinarono anche la prosperità della loro città. Certamente le condizioni sono diverse da quelle d'oggi, ma, pur per ragioni per molti versi differenti, anche il capitalismo italiano del XIV e XV secolo è finito, benché sembrasse, nel pieno del suo sviluppo, destinato a durare nel tempo.

⁶⁶ Sen Amartya, *L'idea di giustizia*, Milano, 2014.

⁶⁷ "Bisogna pensare a modelli diversi di società rispetto al capitalismo. Non è accettabile che nel XXI secolo alcuni paesi e multinazionali continuino a provocare l'umanità e cerchino di conquistare l'egemonia sul pianeta. Sono arrivato alla conclusione che il capitalismo è il peggior nemico dell'umanità perché crea egoismo, individualismo, guerre mentre è interesse dell'umanità lottare per cambiare la situazione sociale ed ecologica del mondo".

che l'eccessivo individualismo e l'egoismo che trionfano attualmente nel capitalismo sono elementi dello stesso non solo pericolosi per la collettività, ma portano, se condotti all'estremo, ad una crisi forse irreversibile del capitalismo stesso. In definitiva, se la molla che mette in moto il capitalismo è l'egoismo, solo contenendo questo brutale istinto in limiti tollerabili dalla collettività esso potrà sopravvivere.

Se si pone mente al preambolo della Costituzione degli USA, che prevede sia assicurato a tutti il diritto alla felicità che, come ben interpreta Piketty, includerebbe, a rigore, il diritto alla salute, e alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino proclamata dall'Assemblea parlamentare francese nel 1791 che, tra l'altro, afferma che tutti gli uomini nascono e vivono liberi e uguali nei diritti (e che) le distinzioni sociali possono fondarsi solo sull'utilità comune⁶⁸, si può facilmente notare come le affermazioni di questi importanti documenti riprendano, sostanzialmente, le parole di San Tommaso⁶⁹.

Ciò che maggiormente preoccupa è il recente progressivo incremento delle disparità di reddito fra le classi sociali, con impoverimento deciso della stragrande maggioranza dei cittadini, dei paesi ricchi in particolare, e la riduzione del numero dei cittadini enormemente ricchi, che lo diventano sempre di più.

Può sembrare vero che il capitalismo sia un sistema, come afferma Ayn Rand: "in cui gli uomini si rapportano gli uni agli altri non come vittime e carnefici, non come padroni e schiavi, ma come mercanti, attraverso lo scambio volontario per il mutuo beneficio. È un sistema in cui nessun uomo può ottenere qualcosa ricorrendo alla forza fisica e nessuno può dare inizio alla forza fisica contro gli altri"⁷⁰. A ben vedere, tuttavia, sembra che l'autrice si riferisca a un capitalismo molto idealizzato: infatti se il sistema capitalistico è stato capace di rendere prospera una parte del mondo, non per questo esso può essere gratificato da meriti che non ha.

⁶⁸ Sull'argomento vedi Piketty Thomas, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., p. 744 ss.

⁶⁹ Weber Max, *op. cit.*, p. 74 ss., rifacendosi anche a Benjamin Franklin, non mette limiti al fatto che il singolo sia moralmente tenuto ad aumentare il proprio capitale, col presupposto che l'interesse a tale aumento sia fine a se stesso e non miri a danneggiare il sistema.

⁷⁰ V. Rand Ayn, *The Voice of Reason*, New York, 1989.

In effetti, il capitalismo nasce con caratteristiche addirittura crudeli, basandosi non solo su scoperte importanti come il telaio meccanico, l'acciaio degli altiforni, la macchina a vapore ecc., ma anche sullo sfruttamento disumano della manodopera, fatta sopravvivere dentro catapecchie malsane in un ambiente affumicato, senza alcuna protezione per malattie e infortuni. Esso è stato capace, in parte anche per la paura del socialismo (reale o semplicemente minacciato), in parte per aumentare sensibilmente il numero dei consumatori aumentando "egoisticamente" i salari, di mutare atteggiamento, giungendo anche ad accettare sistemi sociali che sono serviti a migliorare nettamente le condizioni di lavoro e di protezione degli addetti.

Negli ultimi anni, tuttavia, questo modello sembra essere stato progressivamente abbandonato; e con il suo abbandono viene meno la giustificazione morale che consente di tollerarlo, che coincide con quella fornita ai mercanti da San Tommaso, il cui pensiero può essere accolto anche da ogni laico che, pur accettando l'idea che il mercato sia il miglior misuratore dell'efficienza delle imprese, ritenga che un sistema economico deve avere dei fondamenti etico-pratici, che si possono rinvenire da un lato nella necessità che il sistema sia il migliore per produrre più ricchezza, dall'altro che esso sia inquadrato, grazie all'intervento dello stato, in modo da assicurare una distribuzione, per quanto possibile equa, della ricchezza stessa. A questa distribuzione oggi non si dà più peso, e le differenze sociali stanno aumentando in modo vertiginoso, ponendo in situazione di rischio l'intero sistema.

In effetti, la curva di Kuznets⁷¹, che ci fornisce una visione ottimista sullo sviluppo del capitalismo, si fonda sulla tesi per la quale lo sviluppo

⁷¹ Simon Kuznets, l'inventore del PIL, espose al Congresso Americano la sua teoria concernente la c.d. "curva di Kuznets". Essa indica che la distribuzione del reddito tende a peggiorare nella prima fase dello sviluppo capitalistico (massimo incurvamento), mentre migliora progressivamente con la transizione a un'economia di tipo industriale. Il fenomeno deriva, secondo Kuznets, dal fatto che in un primo tempo la popolazione più ricca investe il proprio capitale per aumentare la propria ricchezza; in un secondo tempo questa classe, colpita maggiormente dalla tassazione, perde la sua posizione eccessivamente privilegiata e la ricchezza viene ridistribuita. Sul punto v. Kuznets Simon (1955) *Economic Growth and Income Inequality*, in *The American Economic Review*, vol. 45, n. 1, p. 1 ss.

economico capitalistico sarebbe accompagnato, in modo meccanico, da un calo nella disparità di reddito per l'incremento della tassazione progressiva. Per Piketty⁷², al contrario, in una società il cui prodotto lordo cresce poco, come accade oggi nei paesi che hanno raggiunto da tempo il benessere, la ricchezza passata acquisisce un'importanza sempre più crescente e tende a concentrarsi nelle mani di pochi. La prima metà del '900 fu caratterizzata, rileva Piketty, da una vera e propria eccezione durante la quale, pur in presenza del capitalismo, la disuguaglianza fu invertita, e cioè le ricchezze accumulate nel tempo si svalutavano a fronte di un rapido aumento della produttività e quindi della quantità di nuove ricchezze prodotte. Pertanto, l'A. conclude che in periodi di bassa crescita economica, inevitabile nella prospettiva dei paesi ricchi⁷³, si deve creare una tassa globale sul capitale fortemente progressiva – l'A. non si discosta, così, moltissimo da Kuznets – accompagnata da una maggiore trasparenza finanziaria mondiale; così si potrebbe evitare il crollo del capitalismo.

Tuttavia, per evitare la caduta del capitalismo il problema più grave è costituito proprio dalla necessità di realizzare la trasparenza finanziaria mondiale auspicata da Piketty, e questo risultato, assieme ad altre manovre, si ottiene mettendo un freno effettivo allo sviluppo di colossi finanziari o, comunque, economici e rendendo trasparenti tutti i patrimoni delle imprese e delle persone.

A fronte di una globalizzazione che, pur favorendo i commerci e lo sviluppo, tende a creare possibili nascondigli a molti o, comunque, a consentire frazionamenti societari apparenti attraverso la creazione di sedi sociali e di società disperse nell'intero globo, occorre un trattato internazionale che raccolga il consenso di tutti gli stati o di quelli più importanti economicamente (per chi non vuole partecipare, non è difficile prevedere sanzioni estensibili a chi profitta del rifiuto, come l'esperienza fiscale recentemente realizzata con successo, per impedire la nascita o il permanere di "paradisi" in contrasto con le scelte del trattato antielusione cui si faceva cenno or ora). Tale trattato deve prevedere un'applicazione su vasta scala (meglio se planetaria) di queste regole:

⁷² V. Piketty Thomas, *op. cit.*, p. 919.

⁷³ V. Piketty Thomas, *op. cit.*, p.920. L'A. si ispira a quanto prospettato, due secoli addietro da Adam Smith, sul quale ci si intratterrà più avanti.

- divieto di accordi anticoncorrenziali,
- divieto di creazione di posizioni dominanti sul mercato,
- limiti quantitativi alla ricchezza posseduta da società o loro gruppi e da singoli o famiglie,
- limiti di dimensione alle partecipazioni di enti di ogni tipo o di singoli in società di dimensioni predeterminate, comunque tali da costituire un centro di potere rilevante⁷⁴.

Né questa soluzione deve essere tacciata di utopismo, perché il Trattato di Marrakech del 1994 ha dato il via ad accordi commerciali coinvolgenti la quasi totalità degli stati; il fatto che alcuni dei detti accordi sia di difficile rinnovazione non costituisce un ostacolo a ritenere che in quella sede, ovvero in quella ONU, un trattato internazionale sulla concorrenza e la limitazione delle potenze economiche e finanziarie non possa essere stipulato.

D'altra parte, se il problema del clima impone di realizzare soluzioni fondate su trattati di portata globale, non si vede perché non si dovrebbe arrivare a stipulare anche un trattato su concorrenza e limitazione dei potentati economici e finanziari. Si tratta di evitare da un lato una catastrofe ecologica, dall'altro un'analogo apocalisse economica.

Queste ultime considerazioni, comunque, meritano una trattazione specifica e approfondita, che prenderà, nelle prossime pagine, le mosse dalle vicende economiche e politiche che hanno caratterizzato il periodo successivo alla II guerra mondiale.

⁷⁴ Il rimedio suggerito da Piketty Thomas, *op. cit.*, p. 921, che consiste in una "imposta progressiva sul capitale" sarebbe meglio praticabile se si riuscissero a individuare i capitali posseduti da ciascuno. Un tale risultato sarebbe ottenibile attraverso la suggerita limitazione quantitativa dei capitali posseduti, frutto di un ferreo accordo internazionale e della creazione di un organismo di vigilanza dotato di poteri sanzionatori forti ed efficaci.

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 ancora, benché in declino rispetto agli USA, il “centro” economico e militare del mondo, esercitando anche il dominio su enormi colonie¹, 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

¹ Sul punto v. Hill Christopher, *La formazione della potenza inglese. Dal 1630 al 1780*, traduzione italiana, Torino, 1977 e Hobsbawm Eric J., *La rivoluzione industriale e l'impero. Dal 1750 ai giorni nostri*, traduzione italiana, Torino, 1972.

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 ricostruzione² 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 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 conflitto³.

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

² V. Ruspini Elisabetta, *Le identità di genere*, Roma, 2003; Saraceno Chiara e Naldini Manuela, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, 2003.

³ Al proposito v. Beard (Charles, Mary e William), *Storia degli Stati Uniti d'America*, Firenze, 1962.

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 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 ma riuscì a ottenere risultati molto positivi con una ricostruzione insperata e nel contempo tentando di superare le vecchie divisioni attraverso la creazione di organismi continentali voluti per favorire il superamento delle trascorse esperienze.

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 massiccia migrazione interna; la disastrosa alluvione del Polesine avvenuta nel 1951 fece sì che almeno 100.000 persone lasciassero, in due anni e 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 2015, 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 margini di una metropoli.

Si è, in questo modo, creata una numerosissima classe operaia impiegata nel secondario, e nel contempo si sono moltiplicate le scuole. Quanto al primo argomento, lo sviluppo dell'automazione ha provocato, poi, 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, ma 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 1946⁴, 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 tra 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 (CED, 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 ventotto stati membri)

⁴ In precedenza, sin dagli albori del XX secolo, Einaudi si era espresso a favore di una qualche forma federativa europea; nel confino di Ventotene, alcuni antifascisti, fra i quali si distingueva Altiero Spinelli, sostenevano, durante la II guerra mondiale, l'ideale di una unione europea.

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 diciannove stati⁵.

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 importanza in politica estera, ove essa non sembra avere un'autonoma capacità decisionale – anche per la macchinosità delle procedure previste in questo campo per arrivare a 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 e l'automazione hanno progressivamente fatto abbandonare ai cittadini di quei paesi i lavori, 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 nel 2008, delle rilevanti difficoltà, che non erano le prime del dopoguerra.

⁵ V. Mengozzi Paolo, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2003; Tesaurò Giuseppe, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, VI edizione, 2010.

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 *milites* 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 re⁶.

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

⁶ V. Holt James, *Magna Charta*, Cambridge, 1965.

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 prevedeva, 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, ottennero che questa specifica caratteristica fosse 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 democratico⁷, 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;

⁷ V. Stroppiana Luca, *Stati Uniti*, Bologna, 2013, in particolare p. 21 ss.

la Camera dei rappresentanti, che è composta da eletti 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” finanziaria 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 – 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, uomini e donne e senza limiti di censo, in qualche caso non ha prodotto l’adozione di norme volte a tutelare le classi più deboli, nel caso con un sistema sanitario pubblico o parapubblico.

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 favorevole all’aumento dei costi, per questo comparto, dell’Amministrazione.

E gli esempi potrebbero essere moltissimi come molti sono gli 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. Il nostro enorme debito pubblico deriva da una legislazione largamente permissiva, fondata sulle erogazioni a favore di questo o quel gruppo sociale e sull’abnorme intervento dello stato nel mercato con l’acquisto di numerosissime imprese decotte⁸, insomma da 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.

⁸ Tramite l’IRI, soprattutto, lo stato italiano divenne produttore di caramelle, panettoni, merendine, farina di grano, putrelle ecc., il tutto gestendo imprese di solito in perdita, con conseguente ripianamento da parte della finanza pubblica.

Sintetizzando l'argomento, il parlamento, nato come centro di controllo della spesa dell'esecutivo (all'origine il re), è diventato un centro di spesa⁹ 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; essa non aveva, probabilmente, bisogno di modifiche sul punto, ma solo di essere rispettata, 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 alcune 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. Non si è trattato di guerra guerreggiata, dunque, se non in lontani paesi e, sostanzialmente, a mezzo di terzi.

Al proposito si deve ricordare che non manca chi ha sostenuto che l'Europa ha capeggiato lo sviluppo del mondo grazie proprio al fatto di avere

⁹ Vedi Von Hayek Friedrich August, *Legge, legislazione e libertà*, traduzione italiana di tre lavori intitolati *Regole e ordine*, *Il miraggio della giustizia sociale* e *Il sistema politico di un popolo libero* (1973, 1976, 1979, 1982), Milano, 2010. Nella terza opera, a p. 394, riportando una considerazione di John Trichard contenuta nelle *Cato's Letters*, mette in evidenza i vizi del parlamentarismo: "quando i deputati agiscono per proprio interesse, agendo nell'interesse dei loro capi; quando possono emanare soltanto norme cui loro stessi, e i loro eredi, saranno soggetti, quando non possono distribuire denaro se non sopportando una parte dei costi; quando i danni che arrecano ricadono su di loro oltre che sui vari cittadini; allora ci si possono aspettare buone leggi, poche disfunzioni e più parsimonia". Se queste affermazioni si facevano nel 1721, si può comprendere come esse siano, a maggior ragione, attuali dall'avvento del suffragio universale, e siano un eccellente argomento per richiedere l'esistenza di un contropotere che limiti la "licenza" del legislativo.

vissuto secoli di lotte interne, che hanno stimolato lo sviluppo di tecnologie nuove¹⁰.

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 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.

¹⁰ V., di recente, sul punto, Morris Ian, *War: What is it good for?: The role of conflict in civilisation, from primates to robots*, Paperback, New York, 2015.

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”¹¹, 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 o in Grecia, 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 protezionistica¹², 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

¹¹ Sull'argomento “male minore” vedi più avanti, al capitolo VI.

¹² Vedi, per tutti, AA.VV. *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* (a cura di L. Costato), III edizione, Padova, 2003.

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 essere soppresso. 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 produzioni¹³.

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 d'America.

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 (Microsoft) e delle costruzioni aeree (Boeing) sono riusciti a mantenere, nella sostanza, la loro posizione dominante dimostrando l'indispensabilità, sulla quale si potrebbe discutere 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 finanziario del 2008, determinato da una serie di errori di operatori privati,

¹³ Sulla PAC riformata v. Costato Luigi – Russo Luigi, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, IV edizione, Milano, 2015.

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 praticate 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 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 pubblico¹⁴. 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”¹⁵.

Ciò che qui preme evidenziare è che, in mancanza di un forte equilibrio nella legislazione costituzionale, in modo da assicurare un efficiente sistema di contropoteri, 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.

¹⁴ Von Hayek Friedrich August, *Legge legislazione e libertà*, (1973, 1976, 1979, 1982), traduzione italiana di tre saggi (Regole e ordine, Il miraggio della giustizia sociale, Il sistema politico di un popolo libero), editi in un unico volume, traduzione italiana, Milano, 2010, nel terzo lavoro, a pag. 409 ss., dubita dell'efficacia del freno all'attività legislativa operata dalla Costituzione. Pur non potendo negare che a volte il legislatore ordinario aggira i divieti costituzionali, si deve, comunque, riconoscere che le Costituzioni assistite da Corti deputate alla sua interpretazione costituiscono un buon ostacolo ad eccessivi allontanamenti del legislatore ordinario dai principi contenuti nelle Carte fondamentali.

¹⁵ Il vero problema delle Carte costituzionali è la loro modificabilità con decisioni adottabili a colpi di maggioranza, anche se assoluta, dei Parlamentari. La c.d. dittatura della maggioranza costituisce, al proposito, un rischio che la sottoposizione a referendum delle modifiche costituzionali non protegge troppo, stante la difficoltà di rendere edotti i votanti degli effettivi esiti delle riforme sottoposte al loro giudizio.

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.

Se si considera, poi, che l'art. 81, nella nuova versione, richiede la maggioranza assoluta dei parlamentari per adottare leggi che superino il divieto posto, e che la legge elettorale oggi vigente prevede l'assegnazione di un premio di maggioranza a chi abbia ottenuto un elevato numero di voti (e non la loro maggioranza) si comprende come il divieto in questione resti sempre facilmente superabile¹⁶.

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

¹⁶ A conferma di quanto asserito da Von Hayek Friedrich August, *Legge legislazione e libertà*, (1973, 1976, 1979, 1982), traduzione italiana di tre saggi (Regole e ordine, Il miraggio della giustizia sociale, Il sistema politico di un popolo libero), editi in un unico volume, traduzione italiana, Milano, 2010, nel terzo lavoro, *loc. cit.*

Da molto tempo gran parte dei Pesi 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 aggiunge 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 grande importanza, è contrastata da interessi cospicui 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 un'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.

CAPITOLO III

DAI PROBLEMI DELL'EUROPA INCOMPIUTA ALLE CRISI DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE NEI PAESI AVANZATI

SOMMARIO: 1. Il mondo del XXI secolo. – 2. Le ragioni del movimento europeista e le prime realizzazioni. – 3. La Comunità economica europea, il suo sviluppo e il suo allargamento. – 4. Nuove competenze e nuove inefficienze. – 5. L'euro senza sovranità economico-finanziaria: la quasi stagnazione dell'economia, quale premessa per un rischio di dissoluzione dell'Ue. – 6. Il mondo è cambiato e occorre rendersene conto. – 7. Le ragioni dello sviluppo e del sottosviluppo: teorie e constatazioni empiriche. – 8. L'involuzione economica dei paesi avanzati, con particolare riferimento a quelli che fanno parte dell'eurozona. – 9. L'esempio degli Stati Uniti d'America e le possibilità di un'Europa federale.

1. La terra ci appare divisa, anche dopo che la cessazione della guerra fredda pareva ci avesse permesso di avviarcì verso un lungo periodo di pace.

Sembrava anche, a Parag Khanna¹, che il mondo fosse “dominato” da tre imperi: USA, Cina e UE. Ricostruzione lusinghiera per l'Europa ma, visto come si stanno sviluppando gli eventi, un po' approssimativa. Lo stesso autore, infatti, sembra mutare d'avviso, e considerare con maggiore attenzione lo stato attuale delle cose².

Certamente, nel XXI secolo la posizione degli USA appare ancora in primissimo piano, così come la Cina sembra essere la seconda potenza economica mondiale, pur se non priva di problemi incombenti;

¹ V. Khanna Parag, *I tre imperi*, traduzione italiana, Milano, 2009.

² V. Khanna Parag, *Come si governa il mondo*, traduzione italiana, Roma, 2011. L'A. modifica il suo punto di vista rilevando un declino degli USA e l'emergere di un sistema complesso nel quale, tuttavia, l'Est non occupa il posto dell'Ovest e la Cina non sostituisce l'America. A suo parere avranno un ruolo crescente, i soggetti o gruppi di pressione che conoscono i meccanismi attraverso cui passano le decisioni di oggi e di domani, e dunque i potentati economici e le ONG. Sembra che si possa condividere solo in parte quest'orientamento, posto che il peso dei potentati economici si fa sempre più invasivo mentre le Organizzazioni non governative non appaiono in grado di sviluppare una pressione comparabile sulle forze al governo.

malauguratamente l'UE appare essere tutto meno che un impero, anche se è costituita da un insieme di stati che hanno dominato la storia del pianeta almeno nell'ultimo millennio, e si è unita in un sistema che potremmo definire di tipo confederale, ma proprio per questo debole sul piano internazionale e militare.

Oggi, a dispetto dell'evoluzione della scienza e della progressiva laicizzazione del mondo occidentale, si stanno manifestando virulenti soprassalti di fanatismo religioso. Si tratta non tanto di quelli che sono ricondotti, dalla vulgata giornalistica, al c.d. Califfato di al-Baghdadi, quanto di quelli che si rifanno all'originaria divisione della religione mussulmana fra Sunniti e Sciti. Le due confessioni ora si contrappongono sia nella lotta o nel sostegno al regime di Assad in Siria, sia nel mercato del petrolio, sia infine nella competizione in atto volta alla divisione o al mantenimento dell'unità territoriale dello stato iracheno, costruzione artificiale voluta dagli occidentali che non hanno tenuto conto delle etnie insediate in quei territori, né delle professioni religiose che dividono le stesse etnie.

Il fenomeno, che un tempo avrebbe avuto valenza solo nei territori direttamente interessati, oggi assume caratteri globali, a causa dello sviluppo delle comunicazioni, che caratterizza un'epoca che giustamente è denominata “della globalizzazione”, indipendentemente dalla volontà dei singoli stati.

È stato giustamente osservato³ che “nella lotta contro il commercio illecito globale i governi stanno avendo la peggio”, non essendo possibile controllare, ad esempio, tutti i *container* che vengono sbarcati nei porti, così come è difficile, o addirittura impossibile, assoggettare a verifiche estese le transazioni finanziarie che ogni giorno vengono effettuate⁴. Ovviamente, se è difficile esercitare controlli doganali o sulle transazioni finanziarie, ancora di più è lottare contro la conversione alla lotta armata in nome di una religione – che forse non si conosce bene – molti giovani di origine nordafricana confinati, di fatto, a vivere in periferie abbandonate dal controllo statale e preda di predicatori fanatici.

A questi fenomeni, che creano insicurezza negli europei, grazie anche ad alcuni attacchi terroristici dimostrativi amplificati al massimo dalla gran

³ V. Naim Moisés, *Illecito. Come trafficanti, falsari e mafie internazionali stanno prendendo il controllo dell'economia globale*, traduzione italiana, Milano, 2006.

⁴ V. Hobsbawn Eric J., *La fine dello stato*, traduzione italiana, Milano, 2007, p. 106.

cassa massmediatica, si sta aggiungendo quello delle immigrazioni di massa da paesi poveri o da paesi tormentati da una guerra sanguinosissima, come quella dei siriani verso l'Europa, attraverso la Turchia e qualche isola greca prossima alle coste turche.

Come si potrà rilevare più avanti, le immigrazioni dai paesi poveri possono essere in qualche misura limitate, sia in relazione alla capacità di accoglienza degli stati di destinazione sia grazie alla prontezza dei paesi ricchi nell'intervenire, per interrompere il circuito vizioso che lega povertà a emigrazione attraverso sostegni economici e alimentari da fornire a chi è alla ricerca di soddisfare le esigenze primarie. Gli arrivi dai territori tormentati dalla guerra appaiono più difficili da frenare, anche perché gli interventi militari, per fermare la guerra e a sostegno degli "amici" di questo o di quel contendente finiscono per colpire più i civili che i combattenti dell'una o altra parte e, di conseguenza, per alimentare ancor di più l'odio verso i nuovi "crociati".

La stridente disparità non solo nella distribuzione della ricchezza ma anche dell'istruzione fra le varie parti della terra deve essere superata con uno sforzo dei paesi ricchi, al fine di eliminare le ragioni stesse delle migrazioni di massa (anche se i loro effetti, in Europa, non sono del tutto negativi, visti gli scarsi indici di natalità che caratterizzano il vecchio continente).

D'altra parte, solo pochi decenni addietro, l'Europa è stata caratterizzata da una guerra, detta mondiale, che ha distrutto molti suoi paesi. Le vicende recenti dell'Europa consentono di verificare l'importanza del superamento delle sue divisioni, pericolose ancor oggi – data la scarsa compattezza dell'Unione europea – perché incapaci di concorrere a un soddisfacente equilibrio mondiale. Inoltre, si deve considerare la crisi che i sistemi democratici stanno vivendo al fine di comprendere appieno le ragioni delle loro difficoltà e, di conseguenza, di porre in essere rimedi soddisfacenti.

2. L'Europa occidentale si è affacciata alla storia sostanzialmente unita. Lo stato Romano, che da un non breve tempo governava la Provincia (oggi Provenza), si allargò rapidamente nel primo secolo avanti Cristo arrivando a conquistare la Gallia, compresa quella Belgica, qualche parte della Germania, quasi tutta la penisola Iberica e la Britannia, ponendo ben presto i confini di quest'ultima abbastanza a nord, ma senza conquistare mai l'attuale Scozia né l'Irlanda. Le civiltà insediate in quei territori persero ben presto

energia e vitalità a fronte della migliore organizzazione e forza dei romani, che unificarono, pur accettando il mantenimento di significative autonomie legislative e amministrative, l'intero "impero" (che comprendeva, oltre a parte dell'Europa continentale, ogni vecchio stato che viveva su bacino del Mediterraneo) dandogli, sostanzialmente, una sola lingua (almeno nella parte occidentale) e una organizzazione omogenea, che riuscì a mantenerlo integro per alcuni secoli⁵.

L'Europa, dunque, fu, per quasi cinquecento anni, unita e, dall'inizio del III secolo dopo Cristo, assoggettata alle stesse leggi, anche civili, e tutti furono così *cives Romani*. Tuttavia, anche in considerazione dell'ampiezza dell'impero e delle difficoltà nelle comunicazioni, comunque complesse, anche se i romani si dotarono di un avanzato sistema viario, quelle che oggi chiameremmo "autonomie locali" mantennero un forte sistema di autogoverno. Pur non disponendo di un esercito separato da quello romano e restando assoggettate alla presenza di un governatore imperiale o senatorio, esse esercitarono ampia libertà di autogoverno.

L'unità creata dai romani restò a lungo nella mente e nel sogno di molti europei, ma le successive realizzazioni di essa – l'impero carolingio, quello di Carlo V e quello napoleonico – restarono sempre incomplete, soprattutto perché non fondate sul convincimento, quanto meno delle classi dirigenti del tempo, ma sulla forza delle armi mobilitate brevemente e, in sostanza, debolmente.

Al contrario, questa propaggine dell'Asia, che siamo soliti chiamare Europa, è stata percorsa, quasi incessantemente, da scorrerie di barbari dell'estremo nord, da arabi e mussulmani, da tribù delle steppe caucasiche, e da guerre volute da sovrani europei ambiziosi, che reclamavano regni, ducati, principati anche ecclesiastici, e città baltiche, italiane o germaniche.

⁵ L'impero romano aveva le caratteristiche che saranno descritte molti secoli dopo da Max Weber: "Lo stato è una comunità di persone in cui l'apparato amministrativo rivendica con successo il monopolio dell'uso legittimo della forza fisica all'interno di un determinato territorio", frase ricordata da Acemoglu Daron – Robinson James A., *Perché le nazioni falliscono; alle origini di potenza, prosperità e povertà*, traduzione italiana, Milano, 2013, p. 92. Tuttavia il monopolio nell'uso della forza militare non impedì all'impero di concedere ampie facoltà di autogoverno a molti territori, specie nella zona di lingua greca dove in precedenza erano installati regni o città di lunga tradizione autonoma, che seppero mantenere un elevato livello di prosperità.

Lo stesso XIX secolo, nato sotto la splendente stella del Bonaparte, ben presto tramontata, non seppe conservare la pace faticosamente costruita a Vienna e registrò guerre d'indipendenza e guerre imperialistiche, pur concludendosi con una apparente pace europea, che dava però segni di malessere che ben presto si concretizzarono nella guerra franco-prussiana del 1870 e, nel secolo successivo, in due ravvicinate guerre dette mondiali per la loro estensione, ma che ebbero il loro epicentro in Europa e, nella seconda, anche in Asia.

La divisione in molti stati dell'antico impero romano d'occidente comportò, oltre alle sventure cui si faceva cenno, anche occasioni di sviluppo economico e politico: nello stesso Medioevo si ebbero città che rilanciarono i commerci marittimi e terrestri, che seppero arricchire di bellezze incomparabili chiese e palazzi, mentre in Inghilterra emetteva i primi vagiti un sistema di governo ed un ordinamento che si sarebbero chiamati democratici. L'Europa, pur divisa e percorsa da guerre diventava progressivamente, anche in ragione delle attitudini mercantili dei potenti a capo di alcuni stati, il centro del mondo sviluppato. Il maggiore sviluppo si registrò, fino al XVI secolo, in Italia e in Germania grazie alla presenza, in quei territori, di stati piccoli, spesso litigiosi fra loro ma anche efficienti, perché in essi gli uomini d'affari avevano un forte peso politico, sicché si cercava più l'arricchimento che l'espansione territoriale⁶.

Il medesimo fenomeno si produsse, come si vedrà, in Inghilterra, grazie al peso avuto dai nobili e dalla classe di possidenti, presto dediti allo sviluppo delle prime attività industriali, nelle decisioni politiche e dalla nascita di un sistema di controllo della spesa pubblica da parte degli stessi contribuenti, nucleo iniziale di un sistema democratico ancora molto elitario⁷.

L'idea di un'Europa unita non era, comunque, del tutto scomparsa; alcune menti elette la coltivavano ancora, come dimostra questo stralcio di un articolo scritto da Luigi Einaudi: "Agli Stati Uniti d'America si dovrebbero contrapporre od associare gli Stati Uniti d'Europa, in attesa di veder nascere in un momento ulteriore dell'incivilimento umano gli Stati Uniti del mondo.

⁶ V. Zamagni Vera, *Perché l'Europa ha cambiato il mondo. Una storia economica*, II edizione, Bologna, 2015, p. 13 ss.

⁷ V. ancora Zamagni Vera, *op. cit.*, p. 51 ss.

Perché non dovrebbe esser possibile di rifare in Europa ciò che fu fatto dalle tredici colonie americane ribellatesi all'Inghilterra?"⁸.

Durante la seconda guerra mondiale fu stilato, in un "confinio" fascista, un manifesto⁹ che proclamava, tra l'altro "La linea di divisione fra i partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò ormai, non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa coloro che concepiscono, come campo centrale della lotta quello antico, cioè la conquista e le forme del potere politico nazionale, e che faranno, sia pure involontariamente il gioco delle forze reazionarie, lasciando che la lava incandescente delle passioni popolari torni a solidificarsi nel vecchio stampo e che risorgano le vecchie assurdità, e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale".

Finita la II guerra mondiale, gli USA, per favorire la ricostruzione di un'Europa distrutta dagli eventi bellici, lanciarono il ricordato Piano Marshall, che richiedeva, per esservi ammessi, l'accordo degli stati beneficiari; un primo stimolo verso la concordia fra gli stati europei, anche ex nemici, fu data, dunque, da questa iniziativa statunitense¹⁰.

Gli europei, per parte loro, ben presto – con il trattato di Londra del 5 maggio 1949 – decisero di realizzare un'organizzazione internazionale che andasse nella direzione quantomeno della concordia fra gli aderenti: si tratta del Consiglio d'Europa, con sede in Strasburgo, città dell'Alsazia e cioè di un territorio spesso conteso fra Francia e Germania, per il quale fu eretto un fabbricato denominato Palazzo d'Europa. Il Consiglio ha lo scopo di

⁸ Einaudi Luigi, *Corriere della sera*, 5 gennaio 1918.

⁹ Vedi *Il Manifesto di Ventotene*, 1941, intitolato, integralmente, *Per una Europa libera e unita*. Autori del *Manifesto* sono stati, specialmente, Altiero Spinelli e Ernesto Rossi. Documento noto soprattutto nell'edizione clandestina del 1944, curata da Eugenio Colorni, il *Manifesto* è stato il frutto di riflessioni sviluppatesi durante il periodo compreso fra le due guerre europee del XX secolo e costituisce un vero e proprio incitamento ragionato alla creazione degli Stati Uniti d'Europa.

¹⁰ Sull'arg. v. Zamagni Vera, *op. cit.*, p. 255 ss.

promuovere la democrazia, i diritti dell'uomo, l'identità culturale europea e la ricerca delle soluzioni necessarie per mirare al superamento dei problemi sociali europei.

Siamo, comunque, ancora in una fase di europeismo "debole", poiché le iniziative decise dal Consiglio d'Europa richiedono, per essere efficaci, la ratifica degli stati membri, e ciò malgrado il Consiglio sia strutturato in modo complesso, con un Comitato dei Ministri, con un Segretario generale, con una Assemblea parlamentare e un Congresso dei poteri locali e regionali.

Un importante passo in avanti fu compiuto, però, anche sotto lo stimolo del discorso politico tenuto all'Università di Zurigo da Winston Churchill nel settembre del 1946, nel quale l'uomo che era stato il capo del governo inglese che aveva guidato il suo popolo negli anni difficili della guerra invitò, a chiare lettere, alla costruzione degli Stati Uniti d'Europa, partendo da una *partnership* tra Francia e Germania. Si realizzarono, così, in poco tempo, la NATO e la CECA.

La NATO, istituita a Washington il 4 aprile 1949 ed entrata in vigore il successivo 24 agosto, è l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (in inglese *North Atlantic Treaty Organization*, in francese OTAN e cioè *Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord*). Essa è un'organizzazione internazionale per la collaborazione nella difesa comprendente alcuni stati dell'Europa occidentale, gli USA e il Canada.

Ma, mentre la NATO costituiva la risposta alla erezione della cortina di ferro da parte dell'URSS ed era, com'è ancora, fortemente predominata dagli USA, pur avendo alcuni aspetti "sopranazionali", la CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio), istituita con il trattato di Parigi del 18 aprile 1951 entrato in vigore il 25 luglio 1952, dopo la ratifica di tutti gli stati membri, costituì la prima effettiva realizzazione di un tentativo concreto di organizzazione internazionale intereuropea dotata di poteri superiori a quelli degli stati aderenti, che erano Italia, Francia, Germania federale, Belgio, Olanda e Lussemburgo¹¹.

L'organizzazione della CECA prefigurava quella che sarebbe stata la struttura della CEE, essendo dotata di un'Alta Autorità, cui erano attribuiti

¹¹ Sull'arg. v. il primo, importante, lavoro giuridico di AA.VV. (a cura di R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi), *Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Commentario*, Milano, 1970.

forti poteri esecutivi ma anche, in parte, normativi, di un'Assemblea parlamentare, ove erano presenti parlamentari dei Parlamenti degli stati membri, un Consiglio speciale dei Ministri (degli stati membri) e una Corte di giustizia. Si era deciso, quindi, proprio per assimilare la CECA a un ente sovrano, anche se così non era, di dotarla degli organi competenti nel settore legislativo, esecutivo e giudiziario e di attribuire alle decisioni di questi la prevalenza su quelle adottate dagli stati membri nelle materie di competenza della Comunità, e cioè la gestione "politico-economica" del carbone e dell'acciaio, senza incidere sugli assetti proprietari delle imprese, ma impedendo l'esistenza o la creazione di imprese siderurgiche e carbonifere aventi posizioni di eccessiva preponderanza sul mercato.

Il successo della CECA spinse gli europeisti, presenti nei vari governi dei sei stati membri, a predisporre un decisivo passo verso l'unità politica dell'Europa con la firma del trattato CED (Comunità europea di difesa), avvenuta a Parigi il 27 maggio 1952. Ma i tempi non erano maturi a fare accettare ai parlamentari francesi l'idea che un generale tedesco potesse essere comandante dell'esercito europeo: troppo vicino era il tempo in cui le armate di Hitler avevano calpestato il suolo francese e della stessa Parigi. Ne conseguì che, al momento di ratificare il trattato, un parlamentare chiese di passare a esaminare il successivo punto all'ordine del giorno dell'Assemblea, ottenendo la maggioranza dei voti presenti. Fu così sepolto il trattato CED che, oltre a prevedere una difesa comune europea attribuiva anche, all'Assemblea parlamentare, da esso costituita, il compito di predisporre un progetto di costituzione europea entro sei mesi dalla sua presa di servizio.

3. Per gli europeisti fu un colpo gravissimo, ma ben presto essi conclusero che se non era possibile arrivare velocemente all'Unione politica dell'Europa, poteva essere necessario transitare attraverso una fase intermedia, e cioè una profonda unificazione economica della stessa. La conferenza di Messina del 1955 si orientò in questo senso e conferì a un gruppo di esperti indipendenti, presieduto dal politico belga Spaak, l'incarico di stilare una proposta di trattato orientata nel senso descritto. Ben presto furono predisposti i progetti di trattato CEE (Comunità economica europea) ed Euratom (Comunità per l'energia atomica), e con altrettanta rapidità i due trattati furono firmati il 25 aprile 1957 per entrare in vigore il 14 gennaio 1958, unitamente a numerosi protocolli aggiuntivi. Si trattava di un passo storico: la libera circolazione dei

lavoratori, delle merci, dei servizi e, sia pur con molti limiti, dei capitali (il tutto in un libero mercato nel quale era impedito, alle imprese, l'abuso di posizioni dominanti e la violazione delle regole sulla concorrenza), sembravano costituire un passo decisivo per avviare un processo di unificazione dei sei stati situati nell'Europa occidentale, e già unificati, seppur in modo diverso e non senza qualche "compagnia", nell'alleanza militare costituita dalla NATO¹².

Migliorando, strutturalmente, la CECA, la CEE era costruita ancor di più in modo da rassomigliare a uno stato, pur non essendo sovrana. Infatti, erano presenti gli organi già individuati nella prima Comunità, anche se al posto dell'Alta autorità era istituita la Commissione. Ciò che diede un sostanziale stimolo alla costruzione di un sistema giuridico europeo fu la politica agricola comune, poiché il trattato, di essa, non dava una definizione direttamente applicabile, ma prevedeva solamente le sue finalità e, di necessità, richiedeva un'intensa attività normativa del Consiglio e atti di esecuzione da sottoporre alla vigilanza attiva di un organismo, che il trattato non prevedeva, dato che il Consiglio non accettava di assegnarlo alla sola Commissione. Fu, così, ideato il Comitato di gestione, i cui pareri, non vincolanti, orientavano la Commissione che, in determinate circostanze, se il Comitato non approvava le sue proposte, doveva ricorrere al Consiglio. Questa soluzione dava origine a un proliferare della c.d. comitologia, che ha accompagnato a lungo lo sviluppo della legislazione comunitaria¹³.

La creazione della politica agricola comune fu causa dell'adozione di un importante, anche quantitativamente, *corpus* legislativo comunitario che colmò di regolamenti (atti prevalenti sulle norme interne) e di direttive (sostanziali ordini agli stati di adottare norme che dessero realizzazione obbligatoria a quanto prescritto nell'atto comunitario entro un tempo stabilito) la Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee¹⁴.

¹² Un primo importante commento giuridico al trattato CEE si trova in AA.VV. (a cura di Quadri, Monaco e Trabucchi), *Commentario CEE*, Milano, 1965. Per gli aspetti economici v. Zamagni Vera, *op.cit.*, p. 271 ss.

¹³ V. Daniele Bianchi, *De Comitatus, L'origine e le rôle de la comitologie dans la politique agricole commune*, Paris, 2013 (dalla tesi di dottorato).

¹⁴ V. per tutti AA. VV. *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Luigi Costato, terza edizione, Padova, 2003.

Terminato negli anni '60 del secolo scorso il periodo transitorio, la CEE entrò in quello definitivo realizzando appieno la libera circolazione dei lavoratori, delle merci e dei servizi, ma fu costretta a battere il passo in materia di circolazione dei capitali, perché la costruzione europea era, sotto questi profili, incompleta, non essendo riuscita a imporre una coerente politica economica fra gli stati membri. La stessa creazione del mercato comune risentiva da un lato delle svalutazioni competitive degli stati che mantenevano una politica monetaria disordinata, in particolare l'Italia, dall'altro della difficoltà a ravvicinare la legislazione dei membri a causa di una procedura, prevista dal trattato, che richiedeva l'adozione, a tal fine, di direttive approvate all'unanimità del Consiglio. Nel frattempo (1965) si era stipulato il trattato sulla fusione degli esecutivi cioè del consiglio dei Ministri CECA nel Consiglio (CEE) e, ma a titolo personale e non funzionale, dei membri dell'Alta autorità nella Commissione.

Per arrivare alla creazione di un vero e proprio mercato unico si adottò, nel 1986, l'Atto unico europeo che faceva seguito al trattato che prevede l'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo, avvenuta la prima volta nel 1979. L'Atto unico, che inserì alcune nuove competenze comunitarie, specie quella nel settore ambientale, permise il ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri con regolamenti, oltre che con direttive, e l'approvazione di tali atti a maggioranza qualificata anziché all'unanimità. Si procedette, così, sia pure *lento pede*, alla creazione del mercato unico europeo.

Nel periodo che va dal 1970 al 1986 il successo delle economie degli stati membri della CEE indusse alcuni stati europei a chiedere di entrare nella Comunità: nel 1973 ebbero accesso il Regno Unito, la Danimarca e l'Irlanda, nel 1981 la Grecia e nel 1986, dopo la fine delle rispettive dittature e l'avvento di regimi democratici, la Spagna e il Portogallo¹⁵.

¹⁵ L'abbattimento fisico delle frontiere statali intracomunitarie avvenne con successivi trattati detti di *Schengen* dalla cittadina del Lussemburgo ove furono stipulati i primi. Essi consistono in:

- *Accordo di Schengen*, firmato il 14 giugno 1985 dagli Stati del Benelux, dalla Germania e dalla Francia;
- Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, firmata il 19 giugno 1990;
- Accordi di adesione alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen da parte di Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia.

L'allargamento della CEE costituiva, però, un sostanziale allontanamento dal progetto iniziale, e cioè dall'unificazione politica dell'Europa: infatti, il Regno Unito aderì ottenendo condizioni particolari e in parte lontane dallo spirito che aveva animato gli estensori dei trattati del 1957, e lo stesso può dirsi della Danimarca¹⁶. Insomma, allargamento e affievolimento della speranza di una Federazione Europea sono andati di pari passo, com'è confermato dalle successive adesioni non tanto di Austria, Finlandia e Svezia (1995) quanto, soprattutto, di Cipro, Estonia, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria nel 2004, Romania e Bulgaria nel 2007 e Croazia nel 2013.

Tuttavia, in coincidenza con le prime nuove adesioni, si mossero progressivamente passi importanti per raggiungere una maggiore convergenza delle politiche economiche, che ebbero il loro importante risultato nella direttiva del 1990, che liberalizzava in concreto la circolazione dei capitali, anticipando le decisioni contenute nel trattato di Maastricht dell'anno successivo, grazie al quale si posero anche le basi per una moneta europea e si allargarono o approfondirono le competenze comunitarie, dando origine:

- a un collaterale trattato sull'Unione europea, che conteneva tre “pilastri”, uno costituito dalle tre Comunità, e altri due relativi alla politica estera e di sicurezza comune e a “disposizioni” sulla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni;
- a un ampliamento delle competenze della Comunità, chiamata semplicemente CE (Comunità europea), nei settori della protezione della salute, dei consumatori, della cultura dello sviluppo delle reti trans europee, dell'industria, della protezione civile, dell'energia e del turismo;
- a una riscrittura delle norme dedicate alla politica sociale, alla coesione economica e sociale alla ricerca e allo sviluppo tecnologico;
- a un primo allargamento delle funzioni del Parlamento europeo.

4. Le nuove competenze, previste vuoi dal trattato dell'Unione europea vuoi dal trattato CE erano, quasi sempre, piuttosto ispirate al sistema

¹⁶ Nel 2016 il governo britannico ha ottenuto alcune concessioni concernenti la sua partecipazione all'UE, che sottoporrà a un referendum popolare, dal quale uscirà o l'esito della permanenza del Regno Unito nell'UE o la sua secessione.

intergovernativo che a quello comunitario. Si vuol dire, cioè, che in molte nuove procedure occorreva il consenso di tutti i membri perché l'azione fosse intrapresa. Si manifestava, così, un comportamento contraddittorio, frutto dei compromessi necessari fra stati ancora convinti della finalità ultima della CE (l'unione politica dell'Europa) e stati desiderosi di ridurre sempre più la Comunità ad una zona di libero scambio, con alcune regole comuni, ma senza velleità federaliste. In sostanza, è andato sempre più prevalendo uno spirito "confederale" a scapito dell'originario spirito federalista.

Al proposito si deve ricordare che il trattato sull'Unione europea prevedeva, formalmente, il Consiglio dei capi di stato e di governo il quale, pur non comunitarizzato, finì progressivamente per assumere un ruolo prevalente anche rispetto alle decisioni del Consiglio. Ciò è accaduto anche per la debolezza del Parlamento europeo che, pur avendo raggiunto, per molte procedure, grazie al trattato di Lisbona del 2001 (che ha rinominato la Comunità Unione europea)¹⁷, la posizione di vero colegislatore, non ha saputo o voluto esercitare il ruolo affidatogli, e cioè di rappresentare con energia e determinazione i popoli europei nel loro insieme e non secondo la nazione d'origine. Infatti, il trattato vieta la costituzione di gruppi nazionali, tant'è che i due principali gruppi parlamentari nel Parlamento europeo sono quello socialista e quello popolare, ma questo non è stato sufficiente per fare del Parlamento europeo un'assemblea "costituente".

¹⁷ Dopo la stipulazione e ratifica del trattato di Maastricht la Comunità europea ha vissuto vicende complesse: dal fiasco del trattato di Nizza alla non ratifica del trattato Costituzionale, passando attraverso il trattato di Amsterdam, l'integrazione europea ha, infatti, proceduto senza veri passi avanti verso l'integrazione politica. Di fatto, il Consiglio di capi di stato e di governo, che funziona sulla base del metodo intergovernativo, con votazioni all'unanimità, ha preso spesso il sopravvento su quello comunitario, e cioè sulla votazione a maggioranza, anche se formalmente alcuni progressi nel succedersi dei trattati si sono compiuti verso una maggiore integrazione "comunitaria"; da ultimo si è inserita nei trattati anche la "Carta di Nizza", che elenca i diritti fondamentali assicurati ai cittadini comunitari. Ritiene, invece, che i piccoli passi compiuti siano da valutarsi positivamente Giuseppe Tesaro, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010, p. 19, al quale si rimanda, in generale, per un'analisi sufficientemente dettagliata del diritto dell'Unione europea aggiornato ai trattati di Lisbona.

Non si può tacere del fatto che il trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹⁸, palese rimedio alla non ratifica del trattato Costituzionale, sia stato formulato in modo da far ritenere che di passi in avanti se ne siano compiuti pochi; e che la stessa competenza legislativa del Parlamento europeo, presente in molte materie ma ben lungi da coprire ogni campo, condizionata dalla necessità del voto conforme del Consiglio, ove sono fortemente rappresentati gli interessi degli stati membri, finisce per essere spesso impotente, né la procedura del c.d. trilogio, e cioè del dialogo a tre fra rappresentanti del Consiglio, del Parlamento e della Commissione, serve a superare molti ostacoli¹⁹.

Inoltre, queste difficoltà vengono, sovente, risolte adottando degli atti, dotati di forza normativa nei confronti dei cittadini (regolamenti) o degli stati membri (direttive), costellati da rinvii all'attività della Commissione sia di tipo esecutivo²⁰ sia di tipo “non legislativo” ma che possono modificare o integrare “determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo”²¹.

¹⁸ Malgrado si sia eliminata la distinzione fra CE e Unione europea, come messa in atto dal trattato di Maastricht, anche a Lisbona si sono stipulati due trattati, uno sull'Unione europea e uno sul suo funzionamento (TFUE).

¹⁹ La procedura legislativa ordinaria in seno all'Ue, che non si riferisce a tutte le materie ma a un numero rilevante di esse, consiste in un meccanismo alquanto complesso:

- Il Parlamento europeo e il Consiglio esaminano le proposte della Commissione e propongono emendamenti. Se il Consiglio e il Parlamento non riescono a trovare un accordo sugli emendamenti, si passa a una seconda lettura.

- Durante la seconda lettura, il Parlamento e il Consiglio possono riproporre degli emendamenti. Il Parlamento ha il potere di bloccare la normativa proposta se non trova un accordo con il Consiglio.

- Se le due istituzioni si trovano d'accordo sugli emendamenti, la normativa proposta può essere adottata. Se non trovano un accordo, un comitato di conciliazione (trilogio) cerca di trovare una soluzione. Sia il Consiglio sia il Parlamento possono bloccare la proposta legislativa durante la lettura finale.

²⁰ Sottoposti anche al controllo degli Stati membri, come stabilito dal trattato e, specificamente, dal reg. (UE) n. 182/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri nell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

²¹ Sul punto v. artt. 290 e 291, par. 2 del TFUE. L'uso che si sta facendo di queste norme è stato oggetto di analisi, implicitamente critica, da parte di Ferdinando

Esaminando molti regolamenti dell'Unione europea si trovano deleghe alla Commissione che paiono essere sospettabili di essere più ampie di quanto previsto dal trattato. Il tutto, come già accennato, deriva dall'incompiuto processo di perfezionamento nell'attribuzione di competenze normative ai due "legislatori", Consiglio e Parlamento che, per altro, dovrebbero comunque essere, per definizione, orientati diversamente, il primo a tutela degli interessi statali, il secondo di quelli del popolo europeo; fra loro, la Commissione, istituzione autonoma dell'Unione, funge spesso da mediatore ovvero da risolutore delle controversie attraverso, magari, la proposta di inserire deleghe e competenze esecutive nell'atto in discussione.

Si aggiunga il moltiplicarsi degli stati membri (da sei sono arrivati a ventotto), e fra essi ve ne sono molti di minuscoli (Lussemburgo, Malta, Cipro, le tre repubbliche baltiche) e alcuni di modeste proporzioni territoriali, o di popolazione o economica (Slovacchia, Slovenia, Finlandia, Grecia, Croazia); considerando ciò, si comprenderà come spesso si parli di

Albisinni, *Riscoprire l'agricoltura nella nuova PAC?*, in *Agriregionieuropa*, vol. 9, 2013, p. 94 ss., che afferma: "Quanto alle competenze assegnate alla Commissione, c'è un meccanismo di sistematico rinvio agli *atti delegati*, previsti dall'art. 290 del TFUE, che si affiancano agli *atti di esecuzione*, oggi disciplinati dall'art. 291 TFUE e dal Regolamento n. 182/2011, in ciò innovando rispetto al precedente modello che assegnava alla Commissione l'adozione dei soli atti di esecuzione. A questo rinvio si accompagna, nei testi dei nuovi regolamenti, la previsione dell'esercizio anche in via di urgenza da parte della Commissione dei poteri normativi a essa assegnati, con atti di regolazione immediatamente efficaci, salvo che il Parlamento Europeo, a maggioranza assoluta dei propri membri, entro sessanta giorni dall'adozione si esprima sfavorevolmente a detti atti (v. ad es. l'art. 54 del regolamento sull'aiuto unico e l'art. 161 del regolamento sulla OCM unica)". L'A. prosegue, più avanti, sostenendo: "La responsabilità 'tecnica' della Commissione ha assunto per tale via una connotazione anche "politica" non irrilevante, che si affianca alla responsabilità e rappresentatività 'politica' del Parlamento e del Consiglio. Vengono così in rilievo – e sono emersi in modo esemplare nel corso dell'ultima tornata di negoziati per la definizione delle proposte di riforma della PAC qui in commento – una serie di passaggi, che rinviano all'intreccio nell'uso degli strumenti fra *economia e diritto*". Mi permetto anche di rinviare a Luigi Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla Pac al Tfine*, in *Rivista diritto alimentare* n.1-2010.

“direttorio”, che per forza di cose, in determinate circostanze, si forma nel Consiglio europeo (oggi non più chiamato, dal trattato, dei capi di stato e di governo) per cercare di risolvere questioni spinose e far valere il peso politico degli stati di maggiore dimensione economica e territoriale.

5. Da molto tempo, nei trattati comunitari, è prevista anche la c.d. “cooperazione rinforzata” fra alcuni membri, a determinate condizioni. Questa facoltà significa, in sostanza, che sia possibile realizzare un’Unione a due velocità, distinguendo fra gli stati che approfittano dello spazio concesso dai trattati e integrano la coesione in alcune materie, e altri che rinunciano a questa possibilità.

Pur non essendo considerata una delle realizzazioni della cooperazione rafforzata, la moneta unica, alla fine chiamata euro, appartiene, sostanzialmente pur non condividendone i meccanismi, alla categoria, poiché non è obbligatorio aderirvi e, per farlo, occorre rispettare una serie di regole, chiamate, usualmente, “parametri di Maastricht” dal nome del trattato che li prevede. Essi richiedono, agli stati che vogliono aderire alla moneta unica:

- un deficit pari, o inferiore, al 3% del prodotto interno lordo;
- un rapporto debito/PIL inferiore al 60%;
- un tasso d’inflazione non superiore di oltre 1,5 punti percentuali rispetto a quello medio dei tre stati membri a più bassa inflazione;
- tassi d’interesse a lungo termine non superiori di oltre 2 punti percentuali rispetto alla media dei tassi pagati dai tre stati membri a più bassa inflazione;
- appartenenza per almeno un biennio al Sistema monetario europeo.

L’euro è entrato in circolazione, sostituendo le singole monete nazionali, dal 2002. È stato adottato da dodici paesi, e cioè Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna. Non hanno aderito il Regno Unito, la Danimarca e la Svezia. Più tardi, hanno deciso di utilizzare la moneta unica la Slovenia (2007), Cipro e Malta (2008), la Slovacchia (2009), l’Estonia (2011), la Lettonia (2014) e la Lituania (2015)²².

²² Utilizzano l’Euro, pur non facendo parte dell’Ue, il Kosovo, il Montenegro, San Marino, Andorra, il principato di Monaco e lo stato della Città del Vaticano.

La Banca centrale europea, istituita nel 1998²³ come necessario ente deputato al governo della moneta unica, ha sede a Francoforte (Germania) ed ha i seguenti compiti:

- fissa i tassi d'interesse ai quali concede prestiti alle banche commerciali dell'area dell'euro (detta eurozona), controllando l'offerta di moneta e l'inflazione;
- gestisce le riserve di valuta estera dell'eurozona e l'acquisto o la vendita di valute per mantenere in equilibrio i tassi di cambio;
- si accerta che le istituzioni e i mercati finanziari siano adeguatamente controllati dalle autorità nazionali, e che i sistemi di pagamento funzionino correttamente;
- garantisce la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo;
- autorizza l'emissione di euro in banconote da parte dei paesi dell'eurozona;
- monitora le tendenze dei prezzi e valuta i rischi che ne derivano per la stabilità dei prezzi.

La costruzione della moneta unica costituisce sia un importante passo in avanti nella costruzione dell'unità politica dell'Europa, sia un formidabile rischio per la sua stessa sopravvivenza, poiché con l'euro si sono privati gli stati aderenti della sovranità monetaria – privazione sempre revocabile, con il ritorno alla moneta nazionale – ma non si è creata una sovranità economica in capo all'UE, sicché si sono ben presto manifestate delle difficoltà gestionali del sistema che lo hanno messo a rischio, difficoltà tipica delle strutture confederali, che hanno spesso portato le stesse alla scomparsa²⁴.

Mancando il consenso degli stati membri all'attribuzione di una sovranità economica piena all'Ue, i trattati sono stati formulati in modo da rendere rigido il governo della moneta, incentrandolo sulla stabilità dei prezzi, e cioè sul timore – quasi genetico per i tedeschi, a causa della loro esperienza dei primi anni '20 del secolo scorso – della svalutazione.

²³ Sulla BCE vedi, di recente, Sandra Antoniazzi, *Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013, *passim*.

²⁴ Per una descrizione storico-giuridica delle Confederazioni moderne, e della loro scomparsa, si rinvia a Louis Le Fur, *État Fédéral et Confédération d'État*, Paris, 1896, p. 66 ss.

La rigidità delle regole dei trattati hanno portato a una gestione della moneta talmente “prudente” (in realtà si è trattato di vera e propria insipienza ed imprudenza) da consentire al dollaro americano di svalutarsi rispetto alla moneta unica fino a valere il 60% di un euro grazie alla forte emissione di moneta da parte della *Federal Reserve* per contrastare la crisi del 2008. La conseguenza di questa politica ha comportato l’aggravarsi della crisi europea che si era importata dagli Usa, appunto dal 2008, trasformandola da finanziaria in economica, con un vertiginoso aumento del tasso di disoccupazione correlato alla chiusura di molte imprese, anche di quelle normalmente esportatrici, messe in difficoltà dalle ragioni di cambio.

Finalmente, vincendo le resistenze del rappresentante tedesco nel *board* della BCE, il governatore Mario Draghi ha potuto varare, nello scorso 2015, dopo alcune manovre di più modesta intensità, una operazione detta *quantitative easing*²⁵, che consiste nell’acquisto di titoli, normalmente di stato, dei membri dell’Unione aderente all’euro. Quest’operazione, che è destinata a durare per tutto il 2016 (e probabilmente anche oltre tale termine), trova giustificazione nell’aver lo scopo di evitare la deflazione che si stava manifestando nella zona euro, e che ancora perdura. Infatti, il TFUE, all’art. 119, par. 2, prevede che la politica monetaria abbia come obiettivo principale “mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo quest’obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell’Unione conformemente al principio di un’economia di mercato aperta e di libera concorrenza”²⁶.

²⁵ In caso di ricorso al *quantitative easing*, o alleggerimento quantitativo, la banca centrale acquista, per una predeterminata e annunciata quantità di denaro, dalle banche del sistema azioni o titoli, anche tossici, con effetti positivi sulla struttura di bilancio di queste ultime. Lo scopo dichiarato del *quantitative easing* della BCE sarebbe quello di far affluire all’economia una liquidità che le banche non riescono, o non possono, erogare.

²⁶ Sul punto v. Alberto Malatesta, *Commento all’art. 4 del trattato CE* (ora, senza sostanziali modifiche, art. 119 TFUE), in *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell’Unione europea*, a cura di Fausto Pocar, in *Breviaria iuris* a cura di G. Cian e A. Trabucchi, Padova, 2001, p. 98 s.

L'intervento della BCE ha risposto, pertanto, all'esigenza di mantenere la stabilità dei prezzi – deflazione vuol dire calo dei prezzi – e anche a quella di sostenere le politiche economiche generali dell'Unione²⁷.

La lontananza dalla soluzione federale si nota anche nell'esecuzione del *quantitative easing*, dato che i titoli di debito pubblico degli Stati membri dell'eurozona sono acquistati in proporzione alle quote del capitale sociale della BCE detenute dalle rispettive banche centrali nazionali. Inoltre, il 92% del rischio sull'esigibilità dei detti titoli ricade sui singoli istituti nazionali.

Malgrado questo, pur tardivo, intervento, l'economia europea fatica a crescere in misura tale da riassorbire la disoccupazione e da aumentare i redditi dei lavoratori dipendenti in modo soddisfacente.

L'economia europea si trova, dunque, in una situazione di quasi stagnazione che Adam Smith chiamò “stato stazionario”. Quando uno stato ricco permane a lungo in una condizione stazionaria – cioè senza sviluppo o con sviluppo insignificante – la condizione del popolo “è dura”²⁸.

L'Unione europea, per questi motivi, è oggetto di attacchi da parte di forze politiche che negano valore alle sue prospettive federalistiche, per altro accantonate, e in Europa serpeggia un malcontento, spesso alimentato dagli stessi governi nazionali, molti dei quali sono da tempo abituati a lodarsi per le cose buone fatte e ad accusare l'UE per quanto di negativo appare agli occhi dei cittadini.

L'incapacità della politica di comprendere che occorre una nuova “rivoluzione” europea per vincere la situazione in cui l'UE e i suoi cittadini si trovano, costituisce un vero pericolo per la stessa sopravvivenza dell'Unione.

Questa constatazione impone di considerare l'importanza di quanto detto da chi ha rilevato il nesso indissolubile fra istituzioni economiche e politiche inclusive e prosperità.

²⁷ Sulla politica economica v. Margherita Salvadori, *Commento agli artt. 98 - 104 del trattato CE* (ora, senza significative modifiche, artt. 120 - 126 TFUE), in *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di Fausto Pocar, in *Breviaria iuris* a cura di G. Cian e A. Trabucchi, Padova, 2001, p. 504 ss.

²⁸ V. Adam Smith, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, traduzione italiana, Milano, 1976, p. 81 ss.

Le istituzioni economiche inclusive sono quelle che permettono e incoraggiano la maggioranza della popolazione a svolgere attività economiche che consentano di sfruttare le loro capacità; pertanto devono garantire il diritto di proprietà e quello d'iniziativa privata. Esse abbisognano d'istituzioni politiche inclusive, e cioè capaci di distribuire in modo più ampio il potere nella società, rendendo così coscienti i cittadini di essere liberi e partecipi della formazione del loro futuro.

Le istituzioni economiche estrattive, al contrario, sono organizzate in modo da limitare le possibilità dei cittadini ad avere “pari opportunità”, non sono organizzate in modo da garantire appieno i diritti economici individuali e, di conseguenza, impediscono lo sviluppo della società e la produzione di una ricchezza distribuibile a tutti²⁹.

Le istituzioni politiche estrattive sono poco democratiche e, spesso, consentono all'élite di agire per l'autoconservazione del potere e della sua ricchezza. Esempari, per quest'aspetto, i paesi della penisola araba³⁰.

²⁹ Su istituzioni e politiche inclusive ed estrattive v. Acemoglu Daron – Robinson James A., *Perché le nazioni falliscono; alle origini di potenza, prosperità e povertà*, cit., p. 85 ss.

³⁰ Nel capitoletto “Quella bomba a orologeria chiamata stabilità”, Nassim Nicholas Taleb, *Antifragile*, traduzione italiana, Milano, 2013, p. 126 ss. mette in rilievo l'anomalia della stabile monarchia saudita. Considerazioni interessanti si possono rinvenire, al proposito, in Pietro Verri, come riportate da Gianni Francioni, in *Presentazione a Verri Pietro, Meditazioni sulla felicità*, Como – Pavia, II edizione, 2013, p. 23: “Nelle *Considerazioni sul commercio dello Stato di Milano*, il pensiero economico di Verri aveva già preso forma. La ‘estrema decadenza’ in cui versava il milanese affondava le radici nel periodo della dominazione spagnola: di lì provenivano la politica fiscale predatoria, il disordine del sistema monetario, i mille intralci all'attività produttiva, lo strapotere dei ‘curiali’ e degli avvocati, la ‘magica ombra del mistero’ che ammantava la gestione degli affari pubblici, l'accumulo di ‘scandalose ricchezze’ da parte di poche famiglie, la superstizione, l'ignoranza, l'indolenza dei cittadini, tutto ciò che, insomma, concorreva alla ‘depressione presente’ dello Stato”. Si tratta, a ben vedere, della descrizione puntuale ed esauriente di una politica e di un'economia estrattive.

Le istituzioni economiche inclusive, tutelando i diritti dei cittadini, offrono pari opportunità e incoraggiano gli investimenti in nuove tecnologie e competenze, conducendo alla crescita economica, al contrario di ciò che accade ove imperano le istituzioni economiche estrattive, e cioè quelle che garantiscono solo gli interessi di chi si trova al potere. “A loro volta le istituzioni economiche inclusive sono sia supportate che di supporto, per le istituzioni politiche inclusive, quelle cioè che distribuiscono il potere politico in modo ampio e pluralistico nella società e che riescono a raggiungere un certo grado di centralizzazione e, perciò, a preservare legalità e ordine, le fondamenta su cui poggiano diritti di proprietà sicuri e un’economia di mercato inclusiva”³¹.

Le considerazioni riportate fanno pertanto comprendere perché l’economia cinese, oggi, non può contare su uno sviluppo costante e permanente. Infatti, se è vero che la centralizzazione del potere, attuata in quel paese, riesce a garantire un certo grado di sviluppo, il sistema politico di quello stato, se non riuscirà a diventare inclusivo, mantenendo invece la sua natura estrattiva, porterà la Cina alla stasi, o a uno sviluppo assai modesto³², se non a un regresso, nella più ottimistica delle previsioni, tanto che si potrebbero instaurare fenomeni ribellistici anche su scala molto ampia. Ovviamente esempi più decisivi, al proposito, possono trovarsi nella Corea del nord e in certi paesi dell’America latina che non hanno saputo affrancarsi del tutto dal retaggio colonialistico lasciato dalla Spagna dei secoli scorsi e sono attualmente retti da sistemi economici e politici estrattivi che stentano a modificarsi.

Ragionamenti per qualche verso analoghi possono essere fatti, pur con ogni cautela, nei confronti dell’Unione europea, anche se paragoni fra essa e la Cina o l’America latina non possono essere fatti per molte ragioni, la cui ovvietà consente di risparmiarne la descrizione. Malauguratamente, tuttavia, la costruzione politica dell’Europa è incompleta e poggia su istituzioni che, pur non avendo aspetti “pubblici” estrattivi, non garantiscono appieno la distribuzione del potere politico in modo “ampio e pluralistico”; in definitiva,

³¹ Così Acemoglu Daron – Robinson James A, *Perché le nazioni falliscono; alle origini di potenza, prosperità e povertà*, cit., p. 441.

³² La tesi è esposta con chiarezza da Acemoglu Daron – Robinson James A, *Perché le nazioni falliscono; alle origini di potenza, prosperità e povertà*, cit., p. 441 ss.

l'Unione europea non è politicamente inclusiva, ovvero lo è in forma talmente poco sensibile, si potrebbe dire addirittura barocca, da non essere compresa dai suoi cittadini.

Lo sviluppo che avrebbe dovuto caratterizzare l'Unione europea avrebbe comportato l'affermarsi sempre più deciso della partecipazione popolare ai processi decisionali che servono a reggere il sistema; al contrario, la sensazione dei cittadini europei è che progressivamente il metodo "comunitario" sia, sempre più, messo in disparte e che si proceda all'incremento nell'uso delle decisioni prese dai capi di stato e di governo che, pur essendo, in forma più o meno diretta, espressione della volontà popolare, in definitiva operano, in quella sede, mirando a risultati mediatori che vengono percepiti, dai cittadini dell'Unione, non come la realizzazione di interessi della collettività ma come decisioni prese sopra la testa di tutti per interessi e scopi che, spesso, non vengono ben compresi.

Pertanto, anche se le istituzioni politiche dell'Unione possono essere considerate, con qualche approssimazione, sufficientemente inclusive per la loro origine e i loro aspetti formali, esse vengono, nella coscienza popolare, considerate estrattive, cioè lontane dall'effettiva distribuzione del potere politico in modo ampio e soddisfacente.

Per arrivare ad un risultato più confacente alla natura democratica degli stati membri, occorrerebbe, in definitiva, procedere sulla strada della unificazione federale dell'Europa.

Riportando, poi, l'osservazione sulla stagnazione al caso dell'Italia, non si può non considerare che il problema nazionale deriva, largamente, dall'enorme debito pubblico, frutto di politiche estrattive realizzate sopra la testa dei cittadini da parlamentari eletti per finalità diverse che, pur di liberarsi dal vincolo morale di perseguire una politica coerente con quanto promesso, hanno addirittura forzato il senso della stessa geometria parlando di "convergenze parallele".

L'eredità lasciata da queste politiche, limitando l'osservazione al solo enorme debito pubblico, fa condividere quanto rilevato dalla dottrina or ora ricordata, e cioè che gli stati che abbiano superato un livello di debito pubblico del 90% del PIL per cinque anni consecutivi presentano problemi inevitabili di sviluppo. La crescita del PIL, in questi stati risulta, sulla base di elementi statistici ricavanti da vicende non italiane, inferiore dell'1,2% di quello che potrebbe essere senza tale condizione; e ciò per un numero medio

di ventitre anni³³. Può essere che queste previsioni, pur basate su dati reali, non si possano applicare all'Italia; resta, tuttavia, molto probabile che, anche se in tempi meno lunghi, le conseguenze del perdurare del debito pubblico elevato mantengano in modo duraturo il loro effetto negativo. D'altra parte, le difficoltà della ripresa del paese in questi anni dimostrano che i sopra riportati dati non sono del tutto fallaci.

6. Appare opportuno, dunque, esaminare le cause profonde della situazione poco brillante non solo europea, ma anche degli USA che, pur godendo di un'economia in ripresa, non si può dire siano risanati del tutto, né che non abbiano vissuto enormi traversie economiche, non solo prima della II guerra mondiale ma anche dopo e molto di recente.

Per comprendere perché fino a pochi anni addietro i paesi ricchi (Europa occidentale e USA) abbiano avuto uno sviluppo economico prodigioso, occorre rifarsi alla nascita del parlamento inglese, esempio più antico sopravvissuto, pur con profonde modificazioni, di assemblea che si è sviluppata sino a servire di esempio alle Camere dei rappresentanti degli Stati attuali.

Non si può non notare la modernità, potremmo dire anche l'inclusività, di alcune disposizioni della *Magna Charta* che prevedeva, tuttavia, per tutto il XIII secolo, una mera assemblea di feudatari (*commune consilium regni*). 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. Essa, poi, si divise 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 s'impose come assemblea più importante acquisendo prima il controllo sulla tassazione, poi il potere d'iniziativa in campo legislativo.

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. Ma la caratteristica

³³ Dati riportati da Ferguson Nial, *Il grande declino (Come crollano le istituzioni e muoiono le economie)*, traduzione italiana, Milano, 2013, p. 118, e tratti da Carmen M. Reinhart e Vincent R. Reinhart e Kenneth S. Rogoff, *Debt Overhangs. Past and Present*, NBER Working Paper 18015, aprile 2012.

principale del Parlamento inglese fu quelle di consentire nuove tassazioni solo se le spese corrispondenti fossero considerate ragionevoli dai parlamentari, e di imporsi sul re, anche successivamente alla prima formulazione della *Magna Charta*, grazie alla c. d. Gloriosa rivoluzione, sicuramente dominata dai ricchi, ma tale da imporre un vero e proprio *Bill of Rights* al re³⁴. Questa è stata una, forse la principale, causa del fatto che l'Inghilterra, sfruttando anche le scoperte tecnologiche avvenute nei secoli XVII e XVIII (con la conseguente creazione dell'industria della tessitura, dell'acciaio, del carbone e delle ferrovie dotate di motrici a vapore), è diventata il più grande impero coloniale della storia dell'umanità³⁵. Tale sviluppo ha avuto anche uno stretto collegamento con l'utilizzo della terra dal punto di vista agricolo: prima l'applicazione di tecnologie efficaci permisero la creazione di un *surplus* di manodopera, che fu espulsa dall'agricoltura, poi l'industrializzazione permise l'estensione della potenza inglese, l'occupazione di vasti territori d'oltre mare dai quali ben presto si poté importare un'ingente quantità di materie prime alimentari o, addirittura, di prodotti alimentari (ad esempio grano nel primo caso, ovini e altre carni nel secondo).

³⁴ Il *Bill of Rights* fu adottato nel 1689, cento anni prima della rivoluzione francese, e diede impulso alle attività legislative del Parlamento inglese favorevoli ad uno sviluppo economico sicuramente basato su posizioni tutt'altro che progressiste, ma che consentì una formidabile accumulazione di capitale, base della potenza imperialistica inglese.

³⁵ Sul punto, v. Trevelyan George Macaulay, *Storia di Inghilterra*, Milano, Garzanti, 1967, *passim*. V. anche Hobsbawm Eric John, *La rivoluzione industriale e l'impero*, traduzione italiana, Torino, 1972, *passim*; Hill Christopher, *La formazione della potenza inglese*, traduzione italiana, Torino, 1977, *passim*; Ferguson Nial, *Il grande declino (Come crollano le istituzioni e muoiono le economie)*, cit., p. 28 ss. Un'analisi critica delle opinioni degli studiosi sulle ragioni del successo inglese e del mancato equivalente risultato cinese, considerando le posizioni di partenza dei due stati sostanzialmente omogenee nel XVIII secolo, è compiuta da Pomeranz Kenneth, *La grande divergenza – La Cina, l'Europa e la nascita dell'economia mondiale moderna*, traduzione italiana, Bologna, 2004, pp. 59 ss. e 314. L'autore, tuttavia, giustifica il diverso sviluppo negli ultimi secoli non solo con la bellicosità che divideva gli stati piccoli e grandi d'Europa, ma anche con la scoperta del carbone (cioè di una fonte nuova, e importantissima, di produzione di energia) e quella dell'America, col che non si discosta molto da altre teorie che cercano di comprendere il perché dello sviluppo inglese.

Il sistema politico inglese, dunque, si manifestò, grazie alla *Magna Charta* e alla successiva Gloriosa rivoluzione, ragionevolmente inclusivo: diritto di proprietà, *habeas corpus*, accompagnati dallo sviluppo delle aspettative di mutamento dello *status* sociale dei più poveri cittadini grazie alle colonie, comportarono un vigoroso successo economico, completato dall'uso intelligente delle scoperte tecnologiche.

L'avvento del voto universale ha cambiato radicalmente gli orientamenti politici dei Parlamenti, anche se non immediatamente; tuttavia a seguito del mutamento del comportamento dei Parlamenti eletti a suffragio universale, il debito pubblico ha preso ad aumentare progressivamente presso tutti gli stati ad ordinamento parlamentare.

In sede di Unione europea, di recente, i Capi di stato e di governo, proprio per porre rimedio a questa situazione, e alle violazioni delle regole sul debito pubblico stabilite nel trattato di Maastricht e riprese in tutti i successivi trattati, Lisbona compresa, hanno approvato, malgrado le eccezioni di qualche stato che non ha aderito, il c.d. *fiscal compact*³⁶: l'accordo prevede l'inserimento, in ciascun ordinamento statale (con norme di rango costituzionale, o almeno nella legislazione nazionale ordinaria), di queste principali regole:

l'obbligo del perseguimento del pareggio di bilancio;

l'obbligo di non superamento della soglia di deficit strutturale superiore allo 0,5% del PIL (e superiore all'1% per i paesi con debito pubblico inferiore al 60% del PIL);

una significativa riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL, pari ogni anno a un ventesimo della parte eccedente il 60% del PIL;

l'impegno a coordinare i piani di emissione del debito col Consiglio dell'Unione e con la Commissione europea.

Sebbene sia stato negoziato da venticinque Paesi dell'Unione europea, l'accordo non fa formalmente parte del *corpus* normativo dell'Unione europea.

³⁶ Il *fiscal compact* è stato oggetto del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione Europea, firmato da 25 paesi il 2 marzo 2012. Si tratta di un'applicazione di quanto previsto dall'art. 20 del Trattato sull'Unione europea (cooperazione rafforzata).

L'Italia, per adeguare il suo ordinamento a quest'accordo, ha adottato la legge costituzionale n. 1 del 2012. Con essa il legislatore nazionale ha modificato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, fissando un principio di carattere generale secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria.

Modificando l'articolo 81 della Costituzione, come in precedenza evidenziato, lo Stato ha stabilito il proprio obbligo di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi – avverse o favorevoli – del ciclo economico e delle misure *una tantum*, in linea con quanto previsto dall'ordinamento europeo. Il ricorso all'indebitamento è previsto, però solo entro i limiti degli effetti negativi sul bilancio derivanti dall'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali quali gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali. Il ricorso all'indebitamento richiede l'autorizzazione del Parlamento, da deliberare con voto a maggioranza assoluta dei rispettivi membri. Si aggiunga che tale ultima eventualità è anche sottoposta al vaglio delle Istituzioni comunitarie deputate al controllo dei bilanci statali³⁷.

Non è neppure possibile, in questa sede, citare i tanti studiosi di economia, compresi numerosi premi Nobel, che hanno criticato il *fiscal compact*, fondando le loro opinioni sul fatto che, quando si manifesta una crisi economica, il ricorso al debito pubblico per superare la flessione della domanda e produrre una *recovery* è assolutamente indispensabile. Occorre, tuttavia, segnalare che il testo costituzionale italiano prevede queste ipotesi, e il vincolo in tali casi può essere superato con votazione a maggioranza degli aventi diritto.

Queste vicende mostrano, con evidenza, la bontà di alcune osservazioni rivolte vuoi alla costruzione europea vuoi al sistema democratico.

³⁷ Sul questo aspetto della politica economica v. Salvadori Margherita, *Commento all'art. 104 del trattato CE* (ora, senza significative modifiche, art. 126 TFUE), in *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di Fausto Pocar, in *Breviaria iuris* a cura di G. Cian e A. Trabucchi, Padova, 2001, p. 512 ss.

Quanto all'UE, appare evidente che il prevalere progressivo delle riunioni dei capi di stato e di governo sul c.d. metodo comunitario denota un regresso sulla via dell'integrazione politica europea; proprio l'euro, che dovrebbe essere l'elemento unificante dei partecipanti a esso, è invece causa di frequenti crisi che sono superate, almeno per ora, grazie a lunghi negoziati e a compromessi dell'ultima ora. Nel caso del *fiscal compact*, come detto, alcuni stati non hanno aderito, fatto che conferma almeno la tendenza dell'Unione a muoversi a due velocità (o in modo disunito). Inoltre, il Parlamento europeo non è stato neppure preso in considerazione; ciononostante quest'ultimo, con una mozione a larga maggioranza, si è espresso, per altro autonomamente, contro il "*fiscal compact*", senza che tale pronunciamento abbia avuto qualche effetto pratico.

Senza prendere posizione sulla liceità dell'atto, che ha indotto anche il Parlamento italiano a modificare la Costituzione, si deve rilevare come non si possa non condividere quanto affermato in ordine al fatto che gli stati sviluppati non riescono più a "crescere" come un tempo per il deteriorarsi delle loro istituzioni, mentre molti stati detti in via di sviluppo, se riescono a realizzare istituzioni efficienti, riescono ad avviarsi sul cammino che hanno percorso i più ricchi stati europei e gli USA³⁸.

Si deve, però, considerare che l'aggiramento dell'obbligo di copertura con entrate effettive, di nuove spese, presente anche nella Costituzione italiana entrata in vigore nel 1948, ha dimostrato di essere inefficiente, permettendo di trasferire sulle generazioni future un carico debitorio statale che, nel caso dell'Italia, sarebbe probabilmente diventato rapidamente insopportabile se non fosse intervenuta la BCE con alcune manovre culminate con il *quantitative easing*, che ha di fatto ridotto il costo degli interessi sul debito pubblico. Al fine di evitare che il fenomeno dell'indebitamento aumenti si è scelto di accettare la modifica della Costituzione, anche se sarà ben difficile rispettare il *fiscal compact* nella parte che prevede il rientro a una percentuale del debito pubblico pari al 60% del PIL in vent'anni, e in effetti quest'obbligo non è stato riprodotto nell'art. 81 della Costituzione.

D'altra parte, l'Italia, che per molto tempo è ricorsa alle cc. dd. svalutazioni competitive (in realtà si trattava di svalutazioni "normali", perché derivanti

³⁸ Sul punto v. Ferguson Nial, *Il grande declino*, cit., *passim*.

dall'eccessiva offerta di moneta rispetto ai beni prodotti), da quando ha perso la sovranità monetaria non può più utilizzare questi strumenti e subisce anche le conseguenze della natura ormai "mondiale" della moneta unica, la quale si è drammaticamente rivalutata a fronte della politica accomodante della *Federal Reserve* statunitense. La competitività delle nostre imprese si è così ridotta, con l'eccezione di quelle che producono oggetti di lusso e, anzi, ha subito per qualche anno, una difficoltà enorme dovuta, appunto, al fatto che il dollaro USA si è deprezzato, come ricordato, fino a valere quasi il 60% dell'euro.

Solo dopo grandi lotte interne al *board* della BCE il governatore Draghi è riuscito a varare una "politica accomodante" (il *quantitative easing*) che ha riportato quasi in parità il cambio fra le due monete, ridando competitività agli esportatori italiani.

7. Fino ad ora quasi tutti i ricercatori si sono affannati a cercare di capire perché i paesi poveri non crescono, mentre pochi si sono domandati perché i paesi ricchi si stanno impoverendo³⁹.

Sembra, infatti, che i paesi meno sviluppati, o più d'uno di essi, cerchi di migliorare le proprie istituzioni, mentre abbiamo, sotto gli occhi, il costante declino di qualità delle istituzioni degli stati ricchi e, per quanto concerne l'Europa, anche la mediocrità di quelle dell'Unione europea.

Si è cercato di spiegare perché l'Europa occidentale si sia sviluppata mentre il resto della terra restava in condizioni di arretratezza.

Si è ritenuto che il fenomeno sia da ricondurre alle caratteristiche ambientali europee, privilegiate da un clima temperato, mentre le altre nazioni avrebbero condizioni climatiche tali da indurre l'uomo alla pigrizia e da provocare difficoltà enormi allo sviluppo. Gli esempi di Singapore e della Malesia sembrano contraddire, con certezza, questa teoria⁴⁰, anche se è innegabile che qualche influenza sullo sviluppo può essere esercitata dal clima.

³⁹ Sull'arg. v. Acemoglu Daron – Robinson James A., *Perché le nazioni falliscono; alle origini di potenza, prosperità e povertà*, cit., p. 347 ss.

⁴⁰ Ancor oggi sostenuta, tuttavia, da Sachs Jeffrey, *La fine della povertà. Come i paesi ricchi potrebbero eliminare definitivamente la miseria dal pianeta*, traduzione italiana, Milano, 2005. La teoria fondata su basi "climatiche" trae le sue origini dalle posizioni espresse nel XVIII secolo dal barone di Montesquieu.

Più diffusa, e sostenuta in modo molto più ampio, è la teoria che collega lo sviluppo con cultura ed etica, traendo spunto, pur superandolo, da quanto sostenuto da Max Weber⁴¹. Attualmente questa teoria si basa non tanto sull'etica protestante quanto su un insieme di fattori, e cioè di credenze, di valori e di modelli etici che caratterizzano le società. Sembra incontrovertibile l'assunto che le differenze culturali fra America del nord e America del sud abbiano giocato un ruolo tutt'altro che trascurabile sullo sviluppo delle rispettive società. Tuttavia anche quest'argomento non è decisivo, dato che, ad esempio, all'interno dell'America latina esistono nazioni più sviluppate ed altre meno.

C'è chi ritiene che la competizione interstatale di tipo bellico abbia contribuito, probabilmente in modo decisivo, a favorire la supremazia nello sviluppo all'Europa occidentale dalla fine del Medioevo al XX secolo, e questa tesi sembra trovare controprova nella stabilità pacifica della Cina, che soffri assai meno per le pur non infrequenti guerre interne⁴².

In questi, come in altri casi, possono avere giocato un ruolo decisivo le competenze dei governi o dei dittatori, talvolta incapaci di comprendere come adeguare i loro programmi o le loro idee alla realtà nella quale vogliono applicarle.

Sembra, a ben vedere, che lo sviluppo economico sia strettamente legato a quello delle libertà individuali, e che l'organizzazione statale debba avere caratteristiche inclusive dei cittadini, così come l'organizzazione economica di uno stato debba assicurare i diritti individuali in modo pieno, fermo restando il dovere dello stato d'intervenire per rendere equo il sistema economico, e garantire una ragionevole distribuzione, fra i cittadini, della ricchezza.

Ovviamente il sistema deve, *in primis*, consentire la produzione di questa ricchezza, ed essere, dunque, organizzato in modo inclusivo; un classico paragone, al proposito, può essere rilevato confrontando lo sviluppo delle due Coree, divise dal 38°^o, una dominata da un sistema dittatoriale che non riesce a produrre ricchezza, l'altra che, emersa anch'essa da una dittatura di

⁴¹ V. Weber Max, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, traduzione italiana, Milano, 1991.

⁴² Così Pomeranz Kenneth, *La grande divergenza – La Cina, l'Europa e la nascita dell'economia mondiale moderna*, cit., p. 297 ss.

stampo fascista, ha saputo rendere le sue istituzioni inclusive, dare diritti e poteri ai cittadini e consentire un forte incremento della ricchezza prodotta.

Risalendo nel tempo, si è osservato⁴³ che per dodicimila anni quella parte di Medio oriente che un tempo si chiamava Fenicia, e che ora è divisa, approssimativamente, fra Libano e Siria, è vissuta e prosperata grazie al fatto di essere governata da mercanti e proprietari terrieri – cioè in modo inclusivo, in relazione ai tempi – godendo sempre di una forte autonomia anche all’epoca dell’Impero romano e di quello ottomano. Da quelle terre sono usciti papi, fino allo scisma ortodosso, molti grandi scrittori, filosofi che hanno diretto l’Accademia di Platone e da ultimo il celebre, ai nostri tempi, Steve Jobs⁴⁴. Cultura e forte propensione al “pensiero”, anche applicato al commercio, ha reso quelle terre zone felici che, oggi, soffrono di una brutale distruzione che ha provocato un esodo forzato. Tuttavia anche questa immane tragedia è servita a rendere evidenti i caratteri del popolo in fuga, tanto che il governo tedesco si è dichiarato pronto ad accogliere un milione di siriani.

Trasferendo le considerazioni fatte sino ad ora, e riferite anche a stati di molte parti del mondo, ci si può chiedere quale sia la situazione dell’Unione europea.

Da quanto sino ad ora esposto emerge che la *governance* di questa organizzazione internazionale con forti caratteri confederali⁴⁵, soffre di gravi disfunzioni, essendo mal congegnato il rapporto fra politica e tecnica; tutto ciò deriva dall’incompletezza della costruzione istituzionale europea. Poiché non si è voluto adottare un modello federale pieno, ma semplicemente una soluzione che non incidesse sulla sovranità degli stati membri nella gestione dell’economia e della finanza europea, e tuttavia si è ugualmente ritenuto opportuno istituire l’euro, si sono adottate delle regole sia per la partecipazione – facoltativa – a esso, sia per il governo della moneta da parte

⁴³ Taleb Nassim Nicholas, *Antifragile, cit.*, p. 216. V. anche Acemoglu Daron – Robinson James A., *Perché le nazioni falliscono; alle origini di potenza, prosperità e povertà, cit.*, pp. 150 ss.

⁴⁴ Nato da padre siriano (Abdulfattah “John” Jandali, uno studente che sarebbe diventato più tardi professore di scienze politiche) e da madre svizzera (Joanne Carole Schieble).

⁴⁵ Sul punto v. Le Fur Louis, *État Fédéral et Confédération d’État, cit.*, e Durand Charles, *Confédération d’états et état fédéral*, Paris, 1955.

della Banca Centrale Europea, che rendono il sistema anelastico. Tuttavia l'assenza di sovranità in capo all'UE non impedisce che, oggi, per qualche aspetto, quella degli Stati membri, sia messa in discussione, quanto meno da un punto di vista pratico, come emerge in relazione alla creazione della moneta unica.

Infatti, gli stessi sistemi di governo dei paesi aderenti all'euro, ma anche di altri stati, europei o non, ma, comunque, ricchi, mostrano la corda poiché sembrano essere venuti meno alcuni elementi di sostegno della loro efficacia.

Europa e USA sono state, in successione, le economie che hanno dominato il mondo per centinaia di anni, mentre oggi la loro forza economica impallidisce a fronte della crescita del PIL cinese che, come si è già rilevato, potrebbe non mantenersi per le caratteristiche “estrattive” del suo sistema politico e, in parte economico che, tuttavia, sembra sempre in procinto di essere modificato, e forse lo è in concreto, anche se forse non con sufficiente rapidità. In effetti, al proposito, l'intera economia mondiale soffre per la presenza della Cina sui mercati economico-finanziari senza che la politica di questo grande paese abbia saputo trasformarsi divenendo meno opaca e più democratica.

8. Uno dei principali problemi che affliggono i paesi ricchi è costituito dall'indebitamento eccessivo, che corrisponde all'impoverimento delle generazioni future.

Si sono visti, a questo proposito, i tentativi di porre rimedio a questa iattura, attraverso il *fiscal compact*, ma non si può non osservare che, anche senza addentrarci nelle critiche che a esso possono essere mosse, in ogni caso imporre agli stati che hanno un debito pubblico come quello italiano (circa il 130% del PIL annuo) di diminuire tale debito di 45 miliardi di euro all'anno per 20 anni consecutivi appare addirittura risibile (sarebbe esatto obiettare, alla latina, *nemo ad impossibilia tenetur*), come sorprendente è il fatto che anche i rappresentanti dell'Italia nell'Unione europea abbiano votato a favore di tale soluzione. Ovviamente, la somma potrebbe essere molto inferiore, se il PIL italiano crescesse esponenzialmente. Infatti, se detto PIL aumentasse del 5% all'anno, e le spese annue dello stato fossero tali da non superare le entrate del corrispondente periodo, il debito diminuirebbe da solo, rispetto al PIL, di dieci miliardi il primo anno e, sempre di più, in quelli successivi,

riducendo, di conseguenza, la necessità di far diminuire il debito pubblico. In effetti, se il PIL italiano diventasse il doppio dell'attuale, senza modificarsi in quantità, il debito pubblico passerebbe dal 130% al 65% del PIL. Ma si tratta d'ipotesi di scuola, stante le difficoltà di crescita di tutti i paesi cc. dd. ricchi, che tendono a permanere in una condizione, per dirla con Adam Smith, "stazionaria", le cui parole si confermano oggi se si considerano le enormi difficoltà dell'Italia, e non solo di essa, di aumentare il PIL in modo significativo.

Il *fiscal compact* è stato ideato per rimediare a un "vizio" della democrazia parlamentare, sviluppatosi con l'introduzione del suffragio universale, come si è già evidenziato. Oggi i parlamenti, piuttosto che "frenare" le spese pubbliche, hanno la tendenza ad aumentarle per soddisfare le esigenze, o richieste immediate, dei loro elettori, per cui è necessario imporre spesso, dove esistano costituzioni scritte, limiti alla spesa attuati richiedendo che ad ogni uscita ciascuna legge preveda la corrispondente entrata; obbligo, questo, tuttavia, aggirato in molti modi, al punto di provocare importanti svalutazioni monetarie e l'emissioni di titoli di stato in quantità tale da superare il cento per cento del prodotto interno lordo annuale dello stato emittente, e così da rendere poco probabile il loro pagamento.

Si tratta, con evidenza, di una disfunzione del sistema di *governance* dei paesi democratici; non si sono saputi costruire dei bilanciamenti istituzionali fra lo sviluppo democratico, necessario sotto tutti i profili in stati sviluppati e di antica tradizione anche giuridica, e l'ineluttabile necessità di porre un freno al possibile degenerare dell'organo legislativo in licenza di erogare somme non disponibili, se non a costo di indebitare lo stato e le generazioni future.

Com'è stato è stato giustamente osservato, fin dal XIX secolo, lo stato non può che essere "un'associazione che estende la sua forza vincolante non solo tra quelli che sono viventi in un determinato tempo, bensì tra i viventi e i trapassati e anche tra questi e i nascituri"⁴⁶.

Il *quantitative easing* viene visto con sospetto da uno storico⁴⁷, che considera che "questo andamento implica anche una crescita vicina allo zero

⁴⁶ Così Burke Edmund, *Riflessioni sulla rivoluzione in Francia*, traduzione italiana, Roma, 1998, p. 165 ss.

⁴⁷ Si tratta di Ferguson Nial, *Il grande declino*, cit., p. 39.

per decenni. Una nuova versione dello stato stazionario di Adam Smith. Solo che ora ad essere stazionario è l'Occidente", mentre l'economista inglese considerava, in questa condizione, la Cina, perché incapace di strutturare la sua *governance* in modo efficace al fine dello sviluppo e della creazione di ricchezza.

Orbene, se è vero che la politica sconsiderata ha portato a un indebitamento difficile da ripagare, come già notato, il *quantitative easing* costituisce una risposta che potrebbe essere addirittura positiva, pur con le sue criticità⁴⁸.

Non c'è dubbio che, grazie alla politica accomodante delle banche centrali (europea, molto dopo quella statunitense e quella britannica), si sono potuti sostenere i sistemi bancari; nel caso dell'Europa, si è potuto evitare il *default* di più di uno stato, ma si è anche dimostrato che, proprio per l'insufficienza della *governance* europea, la politica "accomodante" della BCE non ha avuto gli stessi effetti che si sono constatati altrove, specie negli USA. Infatti, la *Federal Reserve* è intervenuta a largo raggio, sostenendo banche e imprese, e ha consentito alle prime di non chiudere gli sportelli, alle seconde di proseguire l'attività e superare la crisi, come dimostrano le vicende della *General Motors* e, in certo modo, anche quelle della *Chrysler*.

L'intervento della BCE, invece, non ha potuto che limitarsi all'acquisto di titoli del debito pubblico, o equiparati: così facendo, l'effetto dell'azione della banca centrale è stato favorevole solo per gli stati e per le banche, ma non per le imprese, che continuano, nei paesi più in difficoltà, a trovare un accesso molto limitato al credito bancario. Il che rischia di provocare proprio quanto temuto dall'autore ora citato, e cioè una situazione di stallo nell'economia.

A titolo esemplare si può evidenziare un avvenimento accaduto alla fine del 2015: il 28 dicembre la borsa valori di Milano ha festeggiato la notizia della vendita, da parte di una banca, di un miliardo di crediti di difficile riscossione a una finanziaria tedesca, facendo aumentare di prezzo i titoli di suddetta banca in modo rilevante, specie se si considera che si trattava di uno dei giorni con scarse transazioni, dato che molti operatori erano in vacanza.

Ovviamente la cessione dei crediti ceduti non può che essere avvenuta sulla base di un prezzo ridotto rispetto a quello nominale. Orbene, o la

⁴⁸ Sull'argomento v Blanchard Olivier, Amighini Alessia, Giavazzi Francesco, *Macroeconomia, una prospettiva europea*, Bologna, 2014.

banca aveva già praticamente ammortizzato tutta o quasi la differenza fra i valori nominali dei crediti e il prezzo di vendita, nel qual caso la cessione è avvenuta senza incidere sul bilancio, ma allora a che scopo vendere crediti che si stima, da parte dell'acquirente, che siano recuperabili addirittura con un guadagno? Se invece la cessione avviene senza che si siano sufficientemente ammortizzate le perdite presumibili, il bilancio della banca del 2015 soffrirà per la differenza fra valore di libro, meno ammortamenti, e il prezzo di cessione dei crediti.

Forse, in definitiva. l'operazione è stata compiuta per ridurre i crediti di difficile esazione – anche a costo di aumentare un po' le perdite – al fine di rispettare i criteri, che dettano il rapporto fra capitale proprio e crediti erogati, di Basilea 3 e quelli della vigilanza europea.

In ogni caso non sembra che ci sia qualcosa da festeggiare.

Considerando le cose in modo più generale, il tutto si riporta ai ragionamenti che si sono fatti sulla c. d. *Bad Bank*, una banca, cioè, nella quale fare affluire i crediti deteriorati delle banche italiane. Infatti, se tale banca fosse finanziata solo con i soldi delle banche stesse, il tutto si ridurrebbe ad una partita di giro, mentre la cosa sarebbe più “piacevole” per le banche in questione se almeno parte dei fondi necessari a coprire le perdite fossero posti a carico dello stato, e cioè dei contribuenti⁴⁹.

Qualcosa del genere è accaduto, molti anni addietro, e cioè poco dopo la crisi di *Lehman Brothers*, anche se con forme diverse, in Germania e in Spagna, oltre che in Belgio e nel Regno Unito. La crisi era, allora, finanziaria, e non ancora economica. Sostenendo con denaro pubblico le banche, in violazione del divieto degli aiuti di stato ma spesso abilitati a ciò da decisioni unanimi dei Capi di stato e di governo (dov'è finito il metodo comunitario?), questi stati hanno evitato che le banche stesse cadessero in una successiva crisi economica. Ma questi decisori hanno fatto un uso almeno discutibile del denaro dei contribuenti o hanno trasferito il debito sulle generazioni future.

Anche le banche italiane hanno vissuto la sopradescritta fase, ma non avevano, pare, problemi finanziari importanti, sicché riuscirono a superare

⁴⁹ Il sistema adottato nel 2016 in Italia comporta una scarsa utilizzabilità della c.d. *Bad Bank*, poiché solo crediti molto “buoni” potranno godere di una assicurazione “pubblica”, a fronte del pagamento di una somma all'assicuratore.

la crisi. La successiva recessione economica, che non è stata provocata dalle banche, poiché è derivata da un forte *deficit* di domanda, ha, tuttavia, trovato un vero “sostegno” nelle banche stesse, che hanno dato, si fa per dire, un buon contributo, restringendo il credito alle imprese, creandosi così una cospicua quantità di crediti di difficile esazione, anche per la difficoltà di realizzare le esecuzioni immobiliari quando la garanzia sottostante è costituita, appunto, da beni immobili.

Il serpente, cioè, si morde la coda perché la diminuzione della domanda di prodotti ha messo in difficoltà le imprese produttrici, ma le banche, invece di sostenere questi clienti in difficoltà, spesso in modo solo temporaneo, hanno chiuso i rubinetti. Riuscirono a mettere in sicurezza i loro bilanci acquistando titoli di stato allora ad alto rendimento e, poco dopo, guadagnando su tali titoli, dato che oggi i rendimenti sono scesi ed i titoli sono cresciuti di prezzo ed appetibilità, ma hanno anche goduto del *quantitative easing*, ideato dalla Banca Centrale Europea per immettere liquidità nel sistema al fine di evitare la deflazione.

Proposito, questo, condivisibile, ma l'esito non appare adeguato ai mezzi impiegati, e non per colpa della BCE, ma del sistema del credito, che continua a non erogare liquidità sul mercato. Si continua a parlare, a livello bancario, di cessione di crediti deteriorati: tuttavia spesso questi crediti sono così qualificati solo perché ci sono imprese in difficoltà che, non ottenendo credito, non sono in condizione di funzionare correttamente, mettendo in forse il pagamento degli stessi debiti pregressi. Così non si fa ripartire l'economia come dovrebbe, e proprio a causa dei “rubinetti chiusi” delle banche stesse, che pure potrebbero rigurgitare di denaro grazie alla BCE.

Per spezzare questo circolo vizioso bisogna che i capi delle banche si decidano a fare i banchieri e non i meri finanziari; l'economia vive di produzione, non di finanza, che è, per usare un termine oggi molto di moda, solamente un “derivato” dell'economia reale. Ma il *quantitative easing* li spinge, per ragioni di convenienza, a preferire la professione di finanziari. La *recovery* stenta assai a decollare, perché, in definitiva, oltre alle tecniche monetarie occorre un vero agire politico, difficile da realizzare, stanti le complesse procedure decisionali che caratterizzano l'UE.

Non produce meno problemi, comunque, l'atteggiamento dei paesi dell'Unione nei confronti dell'immigrazione di massa verso l'Europa, che sta caratterizzando questo periodo.

La ricchezza dell'Europa, com'è stato da molti sostenuto, e come si è rilevato in precedenza, è dipesa da molteplici ragioni, fra le quali vanno incluse le frequenti guerre che hanno caratterizzato la vita del subcontinente, obbligando i belligeranti a sviluppare ogni tipo di tecnologia conosciuta dell'epoca e, dunque, a incrementare il sapere; da sessant'anni gli stati membri dell'Unione non conoscono guerre sui loro territori né altri stravolgimenti, hanno partecipato al formidabile sviluppo tecnologico diffusi sull'intero pianeta (ovviamente fra coloro che possono comprenderlo e utilizzarlo), ma stanno vivendo l'esperienza di una diminuzione della popolazione causata dall'egoismo dei singoli e dalla scomparsa della famiglia patriarcale⁵⁰. Orbene, l'immigrazione, meglio se realizzata con maggiore coscienza e regolarità, può permettere di ottenere una specie di rimedio alla denatalità europea.

Affrontando entrambi i problemi, debito pubblico e immigrazione, i governanti degli stati membri non sembrano capaci di considerare in forma unitaria le questioni; se per il debito pubblico si è trovato un rimedio, per altro tutt'altro che definitivo, per l'immigrazione non si è saputo regolarla, incanalarla e, per molti versi, contenerla almeno per quanto riguarda quella provocata da ragioni meramente economiche.

Per tornare al *quantitative easing*, non si può tacere che le attuali contingenze inducono a ritenere che la politica delle banche centrali Statunitense, Cinese, Giapponese e Europea, utilizzando gli stessi metodi per stimolare la ripresa economica, rischiano di annullare gli effetti delle loro politiche proprio per la loro identità. In effetti, la *Federal Reserve* sommersa, dal 2008, di liquidità il sistema economico statunitense per evitarne il tracollo, ed ottenne risultati notevoli, provocando anche una svalutazione, sul mercato mondiale, del dollaro.

Le corrispondenti azioni della BCE, arrivate con grave ritardo a causa delle difficoltà che si sono presentate per adottarle a causa delle regole del trattato, superate solo adducendo come argomento la necessità di mantenere

⁵⁰ In precedenza guerre o pestilenze avevano provocato una riduzione anche drammatica nel numero degli europei, ma cessato il contagio e lo spargimento di sangue si era verificata una imponente ripresa della natalità ed anche, normalmente dall'est, specie nei periodi più lontani, un arrivo di popolazioni anche trans-caucasiche.

stabile il valore della moneta, che invece sembrava rivalutarsi troppo mentre il sistema economico entrava in deflazione, sono servite a contenere la eccessiva svalutazione della moneta USA e a evitare il tracollo di alcuni stati membri, sommersi da un debito pubblico esorbitante, ma non hanno potuto ottenere lo scopo di rimettere in moto l'economia europea in modo efficace.

La Banca centrale cinese ha operato acquistando a lungo titoli di stato statunitensi ma ora sta fronteggiando una massiccia fuga di capitali e, nel contempo, il programma politico dei governanti di quel grande paese mira a non puntare più solamente sull'esportazione ma anche su un significativo sviluppo del mercato interno. Si tratta di una "rivoluzione" che dovrà, per arrivare ad avere esito, puntare sull'aumento dei salari, a imitazione di quello che fece Ford negli USA, proprio per aumentare il numero dei compratori.

La banca del Giappone, infine, che per prima ha cercato di far uscire l'economia del Sol levante da una situazione di stasi da eccesso di ricchezza individuale e da relativa pochezza dei consumi, ha dimostrato con chiarezza la validità delle previsioni di Adam Smith sullo stato stazionario, anche se le previsioni dell'economista inglese del '700 ritenevano che nello stato stazionario vi fosse un incremento della povertà dei meno fortunati, cosa che in Giappone non si è verificata⁵¹.

Occorre, comunque, rilevare che mentre in Cina, in Giappone e negli USA alla politica delle rispettive banche centrali si accompagna quella governativa – in Cina, addirittura, la politica governativa sovrasta quella della banca centrale – nell'UE, a causa della sua incompleta costruzione politica, la politica non accompagna l'azione della BCE, se non in modo contraddittorio e poco efficiente.

In definitiva, dunque, nell'UE non si è compiuto fino in fondo il percorso politico necessario per arrivare ad una struttura federale, solida ed efficiente, dotata di istituzioni efficaci e "autocefale", insomma, atta a superare la sovranità degli stati membri per arrivare ad una federazione europea.

⁵¹ Ferguson Niall, *Il grande declino*, cit., p. 121, ricorda che per Adam Smith il pericolo che corrono le nazioni è la stazionarietà, che avviene quando le loro "leggi e istituzioni degenerano al punto che l'élite a caccia di rendite (oggi si direbbe di redditi e patrimoni strappati con la forza e lo strapotere del denaro: n.d.r.) domina i processi economici e politici".

9. Le istituzioni degli Stati Uniti d’America seppero, invece, organizzarsi in modo efficace⁵², sotto questo profilo, all’atto della loro creazione; anzi, il vero atto di nascita degli USA è stato la messa in comune dei debiti pubblici delle tredici ex colonie britanniche. Nel caso dell’Unione europea, non sembra possibile arrivare a tanto, ma si potrebbe mettere in comune una parte del debito pubblico, calcolato in modo uguale per ciascun cittadino di ogni stato membro, e una parte degli introiti tributari statali, che diverrebbero, rispettivamente, debito pubblico e imposte dell’Unione.

Occorrerebbe, altresì, rivedere, anche in conseguenza alla creazione di un debito pubblico europeo, la *governance* dell’Unione, distinguendo fra competenze del Parlamento europeo da quelle di un Senato, da istituire prendendo esempio, ancora una volta, dalle istituzioni statunitensi.

L’esempio da prendere dagli USA dovrebbe proprio partire dalla loro origine: gli Articoli di Confederazione e Unione perpetua, stipulati nel 1777 ed entrati in vigore nel 1781, stabilivano il mantenimento della sovranità in capo agli stati membri, mentre la Confederazione era definita una “salda lega di amicizia, per la totale difesa comune delle loro libertà e il loro reciproco e generale benessere”. Organi della Confederazione erano un presidente del Congresso, il Congresso (più esattamente chiamato “gli Stati Uniti riuniti in Congresso”) e il Comitato degli stati, funzionante quando il Congresso non era riunito.

La scarsità dei poteri attribuito alla Confederazione e le inadempienze degli stati membri – che, in particolare, dovevano finanziare la Confederazione, ma non sempre mantenevano l’impegno – oltre all’inesistenza di una moneta unica indussero a considerare la possibilità di modificare gli Articoli Confederali. Nel 1786, ad Annapolis, non si giunse ad alcun accordo ma si fissò luogo e data di una nuova Convenzione, che si sarebbe riunita a Filadelfia e l’anno successivo avrebbe prodotto, andando ben al di là del progetto che doveva realizzare, un articolato consistente in una vera e propria

⁵² Un percorso successivo, analogo, per risultati di tipo inclusivo, anche se differente per la composizione stessa della sua popolazione, si ebbe in Australia, che non reclamò l’indipendenza ma per prima ottenne la segretezza del voto e l’estensione dello stesso a tutti i cittadini. Sul punto v. Acemoglu Daron – Robinson James A., *Perché le nazioni falliscono; alle origini di potenza, prosperità e povertà*, cit., pp. 287 ss.

Costituzione, firmato il 17 settembre 1787 da tutti i presenti, eccetto tre, e sottoposto a approvazione degli stati, per entrare in vigore dopo la ratifica di nove stati⁵³.

Non può sfuggire all'attenzione che la struttura dell'Unione europea è più complessa e completa di quella della Confederazione americana, ma anche proprio per questo che non sembra impossibile che si possa trarre ispirazione dalla saggezza degli uomini di Filadelfia per adottare qualcosa di analogo, considerando che moltissimi poteri potrebbero essere mantenuti in capo agli stati membri.

Giova, allora, ricordare ancora un brano del Manifesto di Ventotene già citato, che assegna ai politici europei come: “compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale”.

La realizzazione di questa unità dovrebbe partire da quanto già ottenuto in forma quasi confederale con l'Unione europea, inserendo alcune integrazioni e mutando l'atto di fondazione da trattato a Costituzione.

Tutto ciò mantenendo un forte decentramento decisionale negli stati membri, ragione del successo non solo degli USA ma anche, risalendo nel tempo, dell'impero romano e di quello ottomano⁵⁴.

La Commissione dovrebbe essere espressione dei due rami del Parlamento, uno rappresentante il popolo dell'Unione, l'altro gli stati membri⁵⁵, nel senso che dovrebbe avere la fiducia di entrambi ma dovrebbe essere dotata di effettivi poteri di governo in alcune materie, e cioè quella di politica economica

⁵³ Il 21 giugno del 1788, con la ratifica del New Hampshire, si raggiunse la nona ratifica; tuttavia due stati molto importanti, Virginia e New York, approvarono la Costituzione con qualche ritardo e con un margine di voti favorevoli molto ristretto. Sempre nello stesso anno, e pertanto nel settembre del 1788, il Congresso stabilì la data dell'elezione e della convocazione dei nuovi organi costituzionali.

⁵⁴ Tratta l'argomento per sostenere il suo originale punto di vista relativo al “Mediocristan” e all’“Estremistan” Taleb Nassin Nicholas, *Antifragile*, cit., p. 118 ss.

⁵⁵ Per una sintetica analisi della Costituzione americana, e in particolare della composizione del Congresso degli Stati Uniti d'America v. Stroppiana Luca, *Stati Uniti*, Bologna, 2006, in part. p. 64 ss.

generale, di politica estera, di politica di difesa, fondata sui principi così ben affermati all'art. 12 della Costituzione italiana, gestita anche attraverso forze federali, e di coordinamento delle politiche di sicurezza interna e alle frontiere.

La Federazione dovrebbe, in ogni caso, mantenere il c.d. *fiscal compact*, ma nella versione accolta dalla nostra Costituzione. Infatti questa limitazione al potere legislativo, pur con le dovute necessarie possibili deroghe, ma comunque tali da imporre un successivo recupero di quanto speso in eccesso al momento in cui il ciclo economico fosse diventato favorevole, avrebbe il giusto scopo di evitare di scaricare l'eccesso di spesa sulle generazioni future sotto forma di debito pubblico incontrollato e, inoltre, di non permettere la creazione di un debito pubblico abnorme, la cui presenza, come si è visto, costituisce una palla al piede per l'aumento del PIL.

Relativamente a questo parametro (il PIL, cioè), è evidente che esso debba essere riformulato, considerando che, ad esempio, gli impiegati pubblici partecipano alla sua formazione non in relazione a quanto prodotto ma sulla base del loro costo. Inoltre, esso non misura con sufficiente precisione il grado di benessere di cui godono i cittadini, o quantomeno non ne tiene sufficientemente conto.

Le competenze dei membri resterebbero quasi intatte, e quelle dell'UE più efficaci poiché:

- la politica economica sarebbe, forse, meno ingabbiata di quanto non sia quella attuale dell'Unione e degli stati membri, a seguito dei successivi interventi attuati in conseguenza alle recenti crisi;

- la politica militare è oggi gestita dalla NATO, nella quale gli europei hanno scarsa voce in capitolo. Una politica europea sarebbe soluzione migliore di quella ora posta in essere da una alleanza che aveva le sue fondamenta nella difesa dall'URSS, scomparsa da venticinque anni. Nulla impedirebbe di mantenere le alleanze esistenti con USA e Canada, ma esse sarebbero poste su basi e su finalità differenti;

- nessuno stato membro dell'UE possiede una vera politica estera influente sullo scacchiere mondiale, anche se qualcuno di essi s'illude (o finge di credere) di averla. Ben diversa sarebbe l'influenza che potrebbe esercitare una politica estera dell'UE come disegnata or ora;

- l'apertura delle frontiere e la conseguente libera circolazione dei cittadini dell'Unione richiede un'effettiva attuazione di forme di coordinamento

della politica interna e giudiziaria, di cui le vicende dei migranti dei paesi dell'Africa e del Medio Oriente ora in essere hanno evidenziato la necessità. Tutto questo rende indispensabile una polizia "federale", che non deve sostituire ma integrare, in casi ben specificati, quella nazionale, la creazione di "reati federali" concernenti la violazione degli interessi dell'Unione con giudice d'ultima istanza la Corte di giustizia dell'Unione⁵⁶, e la realizzazione di un corpo di guardie di frontiera, con funzioni anche doganali, di tipo anch'esso federale, anche per evitare comportamenti "compiacenti" di settori della P.A. operanti in alcuni stati membri.

L'operazione federativa sarebbe, ovviamente, più facilmente realizzabile fra i membri dell'Ue che partecipano alla moneta comune o, più probabilmente, fra alcuni di questi. Il che non impedirebbe di conservare anche un'Unione, che potrebbe richiamarsi Comunità, con gli stati che non aderissero alla soluzione federale, lasciando sussistere alcune strutture comuni, che potrebbero essere semplificate, ma rese comunque capaci di mantenere un mercato unico e una libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali⁵⁷.

La riforma fondamentale, tuttavia, dovrebbe avere una portata mondiale, e mirare a impedire che le disparità di ricchezza oggi esistenti restassero in vita. È totalmente inaccettabile che una sessantina di Cresi posseggano una ricchezza pari a quella dei tre miliardi e mezzo di persone più povere della terra, come risulta da una recente indagine resa nota dalla stampa agli inizi del 2016.

Il sistema economico capitalistico, che meglio si direbbe liberale, ha come presupposto che la ricchezza sia distribuita in modo sufficientemente

⁵⁶ La Corte di giustizia dovrebbe funzionare come giudice della legittimità dei comportamenti anche legislativi dei membri nei confronti della Federazione, mentre l'attuale Tribunale dovrebbe assumere, salvo quanto detto nel testo, le altre competenze ora assegnate alla Corte.

⁵⁷ In definitiva, si tratterebbe di una realizzazione estrema dell'Europa a due velocità (cooperazione rafforzata), andando ben oltre alle previsioni dell'art. 20 del vigente trattato sull'Unione europea. Sulla cooperazione rafforzata v. Rossi Lucia Serena, *Integrazione differenziata, Quattro opzioni per il futuro dell'Ue*, 20/12/2011, in *Affari Internazionali, Rivista online di politica, strategia ed economia*.

equo. La forza di un sistema economico sta nel fatto che esistano produttori ma anche compratori, e che questi ultimi lo siano realmente e non solo in potenza. Per arrivare a questo risultato, nell'era della globalizzazione, occorre, pertanto, che tutti gli abitanti della terra siano messi in condizione di soddisfare le loro esigenze fondamentali, come quello che viene chiamato diritto al cibo, e non solo.

Poiché i paesi ricchi hanno obiettivi difficili ad aumentare i consumi, essendo i loro cittadini poco propensi ad acquistare in quanto normalmente soddisfatti da quello che già possiedono, si devono far confluire parti importanti dei beni prodotti nei paesi ove questi mancano, e sono molti e con una popolazione numerosissima. Anche se tali beni fossero donati – stante l'attuale politica delle banche centrali più importanti del mondo (Banca della Cina, *Federal Reserve* statunitense, Banca del Giappone e Banca Centrale Europea), che consiste nell'aumentare la quantità di denaro in circolazione, finendo quasi per annullarsi reciprocamente – ciò non comporterebbe una crescita preoccupante dell'inflazione, anzi aiuterebbe la stessa a raggiungere quella percentuale del 2% annuo, che sembra essere il *target* cui mirano le stesse banche centrali.

Ciò significa che la ricchezza deve essere meglio distribuita senza che si voglia risolvere questa esigenza con sistemi politici illiberali ma, semmai, rendendo meno “falsa” l'odierna democrazia parlamentare, appiattita su un pensiero “unico” che si è andato affermando dalla caduta dell'URSS, al punto che si può pensare che la democrazia presente in Europa consente, ad ogni elezione, di cambiare solamente il governo ma non la politica.

E proprio per garantire la sopravvivenza di un sistema liberale vero, è interesse della collettività che non esistano eccessive accumulazioni di ricchezza in capo a singole persone o famiglie ovvero società di capitali. Da ciò la necessità di realizzare un sistema tributario che miri a questi esiti, garantito da accordi internazionali per evitare fughe in paradisi fiscali. L'esistenza di persone o imprese di dimensioni enormi, che stanno crescendo di numero attraverso concentrazioni o sfruttamento anche di posizioni dominanti, mal controllate dalle autorità a ciò deputate negli stati ove esistono, costituisce un pericolo per la libertà dei singoli, poiché gli straricchi possono influenzare la politica e condizionare – i percorsi sono molteplici – governi di stati grandi e piccoli, rendendo quasi vana la parola democrazia per definire i sistemi di governo ove essi hanno influenza.

Dunque, anche per questa ragione, scopo del potere politico deve essere quello di creare le condizioni giuridiche per evitare l'esistenza stessa dei sunnominati Cresi o d'impresе colossali; e si tratta di una vera e propria esigenza di sopravvivenza della libertà intesa in senso pieno⁵⁸.

In definitiva, occorre che si creino piene condizioni istituzionali e politiche di tipo inclusivo, come già si è accennato, e si rifiutino soluzioni sia economiche sia politiche di tipo estrattivo⁵⁹, il tutto fondato su una democrazia effettiva, non insidiata da potenze economiche private predominanti, che si

⁵⁸ Ancora una volta gli Stati Uniti d'America hanno fatto da battistrada nel comprendere questa esigenza, anche se progressivamente il rigore mostrato nella prima metà del XX secolo sembra essersi ora attenuata. Infatti lo *Sherman Act*, adottato nel 1890, è la più antica legge antitrust e costituisce la prima azione dell'ordinamento statunitense messa in campo al fine di limitare i monopoli e i cartelli.

La legge rimase, praticamente, inutilizzata fino a quando il presidente Theodore Roosevelt ne fece un forte utilizzo per scindere la *Northern Securities Company*. In seguito anche il Presidente Taft la utilizzò per eliminare il monopolio della *American Tobacco Company* e per attuare lo smembramento della *Standard Oil*. Recentemente del tutto insoddisfacenti paiono le soluzioni adottate a proposito dell'acquisto, da parte della *Boeing*, della *Mc Donald Douglas*, e nell'azione intrapresa contro la *Microsoft*.

Nel Trattato di Roma istitutivo della CEE furono vietate le intese restrittive della concorrenza e l'abuso di posizione dominante. Il testo delle norme formulate nel primo trattato CEE è ripreso integralmente negli artt. 101 e 102 del TFUE; con il reg. 4064/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989, si sono stabiliti i divieti in materia di concentrazioni d'impresе. Anche nell'UE, tuttavia, le applicazioni concrete delle regole a protezione della concorrenza appaiono flebili, com'è dimostrato dallo stesso testo del trattato, che vieta l'abuso di posizione dominante e non l'esistenza stessa di questa posizione. Questa distinzione, notata subito dai primi commentatori del trattato di Roma, fu giustificata dal fatto che le dimensioni delle impresе europee erano così modeste, rispetto a quelle statunitensi, da rendere auspicabile il loro crescere dimensionale al punto di diventare dominanti sul mercato, purché di tale forza non possano abusare. Si potrebbe obiettare, senza tema di smentite, che è sostanzialmente inimmaginabile che una impresa dominante sul mercato non abusi di tale posizione, mentre può essere difficile dimostrare l'esistenza di tale abuso.

⁵⁹ Sul punto vedi, ancora, Acemoglu Daron – Robinson James A., *Perché le nazioni falliscono; alle origini di potenza, prosperità e povertà*, cit., pp. 94 ss e 441 ss.

basi, cioè, sull'alternanza non solo dei governi ma anche del pensiero politico ed economico che li caratterizza⁶⁰, ma sempre in una cornice di sicura libertà, che non permetta alla stessa di trascendere in abuso⁶¹.

⁶⁰ C'è chi suggerisce, per migliorare la qualità dei politici, ma il discorso potrebbe applicarsi anche all'emergere di politiche diverse da quelle ispirate dall'attualmente dominante "pensiero unico", di passare al sorteggio dei governanti (Taleb Nassim Nicholas, *Antifragile*, cit., p. 124 ss.). L'A., in un capitoletto intitolato "Ricottura politica", si rifà all'efficacia della ricottura del ferro per farlo diventare acciaio e all'importanza della casualità nel raggiungere risultati migliori di quelli ottenibili con sistemi apparentemente sicuri e ordinati, come sarebbe il sistema democratico.

⁶¹ Da ciò la necessità, nel sistema federale europeo, dell'introduzione del divieto di posizione dominante, con l'eliminazione della limitazione del solo divieto d'abuso della stessa.

Si è già evidenziato che Adam Smith ha rilevato il pericolo che corrono le nazioni ricche quando entrano in una fase di stazionarietà, che produce la conseguenza di rendere più forti le classi dominanti. Ovviamente l'*élite* del XVIII secolo era differente da quella del XXI, ma l'exasperata finanziarizzazione del mondo economico rende più potente, efficiente e totalizzante la classe degli straricchi rispetto all'*élite* precedente. In definitiva, Smith evidenzia quanto Verri Pietro, *op. loc. cit.*, aveva fatto notare, con una descrizione che potrebbe in larga misura adattarsi ai tempi d'oggi, nella metà del XVIII secolo.

CAPITOLO IV

GUERRE O CIBO: UN'ALTERNATIVA INTOLLERABILE

SOMMARIO: 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. 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 a seguito dell’arrivo in massa di migranti disperati e in parte rilevante dal 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. La nuova offerta di cereali ha attenuato, temporaneamente, alcuni effetti negativi, a livello del commercio mondiale, della riforma.

¹ Mi permetto di rinviare a 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.

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 decisero di non coltivare.

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". Per altro, già in precedenza (per dare esecuzione al trattato di Marrakech del 1994) 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.

² Sull'arg. v. Scaramuzzi Franco, *Discorso inaugurale dell'anno accademico 2015*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, 2015; v. anche Costato Luigi – Russo Luigi, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, IV edizione, Milano, 2015, p. 138 ss.

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

Forse qualche ragione l'avevano quanto al fatto che l'aumento della popolazione avrebbe provocato una speranza di aumento dei consumi, ma sbagliavano nel pensare che questa prospettiva 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 stesso 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 il 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, 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'autoapprovvigionamento.

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 agroalimentare con piedi solidi e non d'argilla.

Alla fine la nuova PAC del 2013, che è entrata 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, realizzata di fatto da molti decenni, rende difficile inviare prodotti alimentari a chi ne abbisogna per i paesi ricchi, nei quali si disincentiva la produzione

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, necessariamente 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.

e non esiste protezione del prezzo. Gli agricoltori degli stati ricchi preferiscono non coltivare e il divieto di sostenere le esportazioni, anche a scopo benefico, resta un caposaldo da tempo affermato.

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

⁶ Lane Frederic Chapin, *I mercanti di Venezia*, traduzione italiana, 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,

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.

Completerebbe, 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 (premi) anche molto elevate, le spese all'uopo sostenute fossero tutt'altro che alte, dato che l'intera PAC incideva su Comunità e stati membri 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.

-
- 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,
 - 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 Gestri Marco ha tenuto una relazione dal titolo: *Il diritto fondamentale al cibo: quale il contributo della Carta di Milano?*

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 deficitari. 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

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. La relazione è pubblicata in *Cibo e diritto* (a cura di M. Gestri), Modena, 2015, p. 7 ss.

Una posizione critica su questo argomento è espressa in più di una pagina da Von Hayek Friedrich August, *Legge, legislazione e libertà (critica dell'economia pianificata)*, volume composto da tre lavori, e cioè *Regole e ordine*, *Il miraggio della giustizia sociale* e *Il sistema politico di un popolo libero*, traduzione italiana, Milano, 2010. Sul punto si veda, in particolare, il secondo lavoro, p. 310 ss., dove l'autore critica aspramente i diritti civili riconosciuti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo per il fatto che a tali diritti non corrisponde chiaramente chi debba provvedere a tutelarli in concreto: "Se si desidera che tutti stiano meglio, ci si avvicinerà allo scopo non con l'ordinarlo per legge o dando ad ognuno un titolo giuridico su ciò che si ritiene che egli debba avere ma incentivando tutti a fare tutto quel che a loro è possibile, e che andrà a beneficio di altri".

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 pseudorivoluzioni 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.

4. Si è già ricordato quanto è accaduto dopo il crollo del muro di Berlino e le vicende attuali che colpiscono Iraq, Siria, Libia e i paesi poveri dell'Africa. I comportamenti degli USA, adottati per replicare agli attacchi terroristici subiti, non sufficientemente contrastati dagli stati europei, dimostrano l'impotenza e l'erroneità delle risposte adottate, fondate sull'idea che sia opportuno 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, la PAC ante riforma⁸, 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

⁸ Sull'argomento, su posizioni l'una adesiva, l'altra fortemente critica a proposito della riforma della Pac, Bianchi Daniele, *La politique agricole commune*, II edizione, Bruxelles, 2012 e Costato Luigi, *La PAC come filo conduttore del travaglio europeo*, prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico 2013 citata.

quelle indotte dalla fame a fuggire dalle loro terre, per rifugiarsi in territori ritenuti più ospitali.

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 invoca⁹.

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

⁹ 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”.

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.

Pur alla presenza di 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.

Infatti, 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 sanitari¹⁰.

A lungo, infatti, la CE e gli USA hanno inviato imponenti quantità di prodotti alimentari, o materie prime per produrli, agli Stati non allineati, ai quali appartenevano Siria, Egitto, Algeria, Tunisia ecc., e hanno tollerato la presenza di dittatori per molti versi criticabili, forse addirittura esecrabili, quali Gheddafi e Saddam Hussein.

Chi avesse creduto si trattasse d'interventi umanitari o realizzati per consentire l'esportazione delle enormi eccedenze accumulate grazie alle politiche agricole delle due più potenti entità economiche e alimentari del pianeta, sarebbe caduto in errore. Si trattava, in realtà, di azioni di politica estera volte a mantenere nella zona d'influenza occidentale gli stati in questione, al fine di contenere l'espansionismo sovietico, che aveva le ali tarpate quando si trattava di prodotti alimentari, stante la permanente crisi produttiva dell'agricoltura Russa e Ucraina.

Caduta l'Unione Sovietica, CE e USA decisero di mutare politica, essendo anche, da parte europea, venuto meno l'interesse a proteggere l'elemento stabilizzatore del potere costituito dai coltivatori diretti; come dissi in occasione di un incontro presso un'associazione di quella categoria, il “muro di Berlino” non è caduto sui “comunisti” ma sugli agricoltori europei.

Infatti, molto rapidamente i negoziati dell'Uruguay Round, che languivano da anni, trovarono una prima soluzione nell'accordo di Blair House (1992) e la loro solenne generalizzazione con il trattato di Marrakech firmato nell'aprile del 1994, cui aderirono progressivamente quasi tutti gli stati, da ultima la Cina.

¹⁰ 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.

Gli accordi in questione, per quanto interessa in questa sede, provvidero, sostanzialmente, a eliminare le esportazioni sovvenzionate di prodotti agricoli. A seguito di questa decisione, molto rapidamente cereali, riso, farina e altri alimenti cessarono di arrivare con il sostegno degli Stati Uniti d'America e della Comunità Europea. Tuttavia, in corrispondenza a questo evento l'agricoltura russa e ucraina tornarono a essere esportatrici di cereali, consentendo ai Paesi un tempo sostenuti dalla politica euroamericana, di approvvigionarsi a basso prezzo e di non avere conseguenze sui prezzi interni degli alimenti di base.

Un gravissimo incendio ha, nel 2010, devastato le pianure russe, provocando un inatteso *deficit* d'offerta e la crescita del prezzo dei cereali del 70%; questo evento ha reso insostenibile per i Paesi di cui sopra, il mantenimento del prezzo politico del cibo di base, con il conseguente scoppio della primavera araba in Egitto e in Tunisia, poi estesi in altri stati affacciati sul Mediterraneo.

La caduta dell'URSS aveva anche causato alcuni “effetti collaterali”, primo fra tutti il colpo di testa di Saddam Hussein, che decise di invadere il Kuwait.

La reazione americana e del resto del mondo fu capace di fare tornare nei suoi confini il dittatore irakeno, con qualche saggezza lasciato in sella pur fra mille costrizioni.

Nel frattempo prendeva piede, un po' in Africa, un po' in Afganistan, il movimento antioccidentale capeggiato da ricchissimo sceicco Bin Laden, che nel 2003 arrivò a organizzare l'attacco alle torri gemelle di New York.

La reazione americana fu poco meditata e meno ancora efficace, anche se violentissima. S'inculpò Saddam Hussein di essere un fiancheggiatore di Bin Laden, e lo si eliminò dalla scena occupando militarmente l'Iraq. Operazione vittoriosa ma sbagliata, come quasi sempre accade alle guerre.

Vedendo la cosa sotto il profilo della politica estera anche europea sembra più ragionevole adottare la soluzione che prevede di usare violenza sui terroristi islamici e bombardare le zone del Califfato o riprendere la politica dell'aiuto alimentare – magari accompagnato da quello di aiuto allo studio e allo sviluppo – realizzando quanto di bene è possibile fare?

CAPITOLO V

STAGNAZIONE, CARTE DEI DIRITTI, UTILITARISMO E MALE MINORE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Società sviluppate e rischio di stagnazione. – 3. Strumenti per superare la decadenza dei paesi ricchi. – 4. Il superamento dello stato europeo tradizionale: verso un mondo meno diviso e più giusto. – 5. Utilitarismo e welfare. – 6. Critica all'utilitarismo. – 7. Le carte dei diritti. – 8. Il caso del carrello e il problema del “male minore”. – 9. Male minore o bene?

1. 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 siano lontani 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 loro parte, non è una novità. Si può trovarla nelle *frumentationes* romane per alimentare la plebe dell'Urbe, nelle spedizioni organizzate da Costantino, anche costringendo al trasporto i *navicularii*, per inviare cereali in Pannonia, dove i legionari protestavano per la dieta a base esclusivamente di carne 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, 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 Hiroshima, 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 d'espansione dell'altra, che si accompagnava all'estensione del modello politico di chi prevaleva. Venuta

meno l'URSS, non per questo sono cessati gli eventi bellici, come asseverato dalle tante combattute, da quella dell'invasione del Kuwait in avanti. Tuttavia, di recente, scontri militari anche truculenti traggono origine addirittura dalla religione, avendo forse 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 e innocenti 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 sono refrattarie a queste ormai, per noi, inconsistenti 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 determinato da questi populismi deriva soprattutto dal fatto che, per quanto riguarda il cuore dell'Europa, grazie alla sua pur imperfetta unificazione, la guerra non si è più combattuta da oltre settant'anni.

Tuttavia, l'uomo europeo 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, e adottati alla disperata senza un vero progetto.

2. La crisi della Lehman Brothers¹, avvenuta nel 2008, ha sorpreso il mondo finanziario mondiale. Si è trattato, infatti, del crollo di un'istituzione

¹ La Lehman Brothers Holdings Inc. fu fondata nel 1850 ed è divenuta presto una società attiva nei servizi finanziari a livello globale. Fra l'altro, era un primario operatore del mercato dei titoli di stato statunitense, e controllava banche e istituti finanziari di prima grandezza, avendo la sede principale a New York, e sedi

finanziaria che sembrava solida come una roccia²; dall'evento sono seguite, a valanga, crisi bancarie e industriali che hanno spinto il governo americano ad adottare una politica monetaria molto accomodante (*quantitative easing*) e di proporzioni enormi, che ha consentito il salvataggio complessivo del sistema economico-finanziario statunitense.

Indubabilmente non era immaginabile una soluzione diversa, ma è altrettanto certo, ed evidente nei fatti, che lo spostamento del centro d'interesse generale (dei potenti, ovviamente) ancora di più in direzione della finanza, a scapito del mondo produttivo, ha avuto conseguenze decisamente negative.

Infatti, la ripresa produttiva degli Stati Uniti d'America c'è stata, anche se non vigorosissima, e ciò perché non si è operato a sufficienza per rilanciare i consumi. Infatti, i salari degli operai americani sono piuttosto bassi, anche per la concorrenza che viene fatta dagli immigrati, specie dal Messico.

Si è già ricordato che la prosperità degli USA ha preso slancio dal Fordismo e dalla politica espansiva di Roosevelt, entrambi miranti ad aumentare i redditi dei lavoratori, con il conseguente incremento dei consumi e della produzione di ricchezza. Oggi la ricchezza prodotta, anche grazie alla ripresa ottenuta con la politica monetaria accomodante, non ha causato un aumento considerevole dei salari, sicché i consumi non accennano a riprendersi in modo sensibile.

Il capitalismo americano, dunque, sembra voler adottare il credo dei capitalisti inglesi del Sei/Settecento, e cioè fondarsi su redditi alti ottenuti anche comprimendo i salari; politica, ovviamente, erronea, poiché la ricchezza di pochi non genera aumento della domanda, ma traccia un percorso involutivo verso l'impoverimento generale del sistema, come si è già evidenziato ricordando le brillanti osservazioni di Adam Smith sullo "stato stazionario".

Una situazione analoga si sta verificando ora nell'Unione europea, nella quale la Banca centrale ha adottato una politica accomodante con molto ritardo

secondarie a Londra e Tokyo, oltre a uffici locali situati in tutto il mondo. Il 15 settembre 2008 la società ha annunciato l'intenzione di adottare una delle soluzioni previste dal capitolo 11° della legge fallimentare statunitense, avendo costatato di avere un bilancio complessivo in negativo per ben oltre i 100 miliardi di dollari. Si è trattato del crollo di una istituzione che sembrava molto solida.

² V. Sorkin Andrew Ross, *Too big to fall*, Novara, 2010.

rispetto allo scoppiare della crisi importata dagli USA. Ed anche in Europa si soffre per il mancato aumento dei consumi, che nel caso specifico ha ulteriori ragioni rispetto a quelle statunitensi, e che consistono nella scarsità delle nascite e nel corrispondente aumento della popolazione anziana da un lato, e nella scarsità dell'immigrazione, che è anzi vista, ora che sta diventando significativa, come un pericolo, anziché come una opportunità.

Gli stati da tempo ricchi, cioè quelli dell'Europa occidentale e gli USA, soffrono dunque, di una crisi di domanda, che sembra probabilmente superabile negli USA se continuerà l'immigrazione e se si provvederà a favorire una politica salariale adeguata, ma che appare insolubile per l'Unione europea continuando a considerare utile mantenere una politica economicamente rigorosa, che finisce per tarpare le ali alla domanda, di per se poco incrementabile per le ragioni appena evidenziate, in particolare per l'invecchiamento della popolazione.

Senza arrivare a temere una stagnazione secolare, pur presente, e neppure infondatamente, nel pensiero di taluno³, si può evidenziare, come è già stato rilevato, che forti sono i rischi per il sistema economico, causati dalle disfunzioni del sistema democratico a causa dell'esistenza di potentati che riescono a influenzare le scelte politiche per avvantaggiare i propri interessi finanziari, trascurando, anche facendo sfoggio di grave miopia, l'economia reale, quella, cioè, produttiva, e la suddivisione del reddito in modo equo.

È stato puntualmente osservato⁴ che “poiché le élite sono impegnate in attività finanziarie, esse contrastano qualunque regolamentazione che le limiti, perché genererebbe meno profitti, in questo modo avviando un circolo vizioso: più attività finanziarie rischiose produrranno più instabilità e meno investimenti reali, meno investimenti reali più stagnazione dell'economia e maggiore incentivo a usare il reddito speculativamente”.

Il *quantitative easing* serve ad immettere liquidità nel sistema, ma lo fa sostanzialmente attraverso canali finanziari, distinguendosi così, e nettamente, dall'intervento pubblico creatore di posti di lavoro come realizzato da Roosevelt e come sostenuto, teoricamente, da Keynes. Pertanto, la politica

³ V. Teulings Coen e Baldwin Richard (a cura di), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, London, 2014.

⁴ Da Zamagni Vera, *Perché l'Europa ha cambiato il mondo. Una storia economica*, II edizione, Bologna, 2015, p. 326.

accomodante delle Banche centrali finisce per salvare prima, e per rafforzare poi, i potentati economici che operano contro l'economia reale e a favorire la finanziarizzazione dell'economia.

Ne consegue che sia i mezzi, utilizzati per evitare il tracollo del sistema economico finanziario, sia le difficoltà a garantire l'effettiva indipendenza dei rappresentanti del popolo dalle potentissime *lobbies*, finiscono per contribuire, assieme, ad avviare i sistemi economici delle economie avanzate verso una stagnazione sempre più difficile da evitare e destinata, probabilmente a durare se non, addirittura, a sfociare in un periodo di crisi.

È stato acutamente osservato⁵: “Democrazia, quando non è semplicemente usato come sinonimo di egualitarismo⁶, sta diventando sempre più l'appellativo di ogni processo di acquisizione di voti, per placare e remunerare quegli interessi speciali che in tempi meno sofisticati erano descritti come ‘interessi sinistri’. Tuttavia, quel che ci interessa ora è dimostrare che il responsabile di questo processo non è la democrazia di per se stessa, ma la particolare forma di democrazia praticata oggi”. L'autore prosegue affermando che la volontà popolare sarebbe meglio rappresentata da 500 individui adulti e maturi scelti “a caso” con incarico ventennale di sistemare la legislazione vigente, “guidati soltanto dalla loro coscienza e dal desiderio di essere rispettati” di quanto lo sia “con il sistema attuale di vendita all'incanto, con cui a scadenze pluriennali affidiamo il potere legislativo a coloro che promettono ai loro sostenitori i maggiori benefici speciali”.

La non nuova idea del parlamento scelto per sorteggio⁷ non funzionerebbe ugualmente nell'epoca delle superpotenze economiche individuali, capaci di piegare, con la forza del loro denaro anche i sorteggiati.

Il problema che sta alla base delle difficoltà delle democrazie odierne è proprio l'esistenza di un forte potere economico finanziario in mano a

⁵ Da Von Hayek Friedrich August, *Legge, legislazione e libertà*, traduzione italiana, in un unico volume, di tre lavori intitolati *Regole e ordine*, *Il miraggio della giustizia sociale* e *Il sistema politico di un popolo libero* (1973, 1976, 1979, 1982), Milano, 2010, nella terza opera, a p. 406.

⁶ Il lavoro di Von Hayek è stato scritto mentre ancora esisteva l'URSS, sicché il riferimento è alle cc. dd. “democrazie popolari”.

⁷ In Italia da qualche tempo si è costituito un partito che ha sostituito il sorteggio, per le candidature, con le votazioni elettroniche prive di qualsiasi controllo di rappresentatività.

pochissimi privati⁸ che, per i loro interessi, tendono ad arricchirsi sempre di più, provocando condizioni che sempre più avvicinano i paesi sviluppati alla condizione di stagnazione, che impedisce ogni prospettiva di crescita e di migliore distribuzione della ricchezza.

3. Questa condizione non è, tuttavia, senza possibili rimedi, e non credo che tra essi si debbano necessariamente individuare provvedimenti violenti, bensì una migliore distribuzione della ricchezza perseguibile attraverso le leve fiscali e legislative in materia di concorrenza e di dimensionamento dei patrimoni individuali o societari.

L'occidente economico – e cioè l'UE e gli USA – si differenzia, in materia tributaria, in modo rilevante: negli Stati Uniti d'America – e in certa misura anche nel Regno Unito – il carico fiscale è relativamente basso e, soprattutto, poco incisivo sui redditi enormi e sulle grandi ricchezze; e, in effetti, i super ricchi si trovano soprattutto proprio negli USA, oltre che alcuni paesi assoggettati a regimi dittatoriali o pseudo democratici, come gli Emirati arabi, il Brunei, la Russia e la Cina.

Inoltre, negli USA, il *welfare* è meno strutturato (rispetto a molti stati dell'UE; lo stesso si può dire del Regno Unito), sicché non grava sullo stato e sui cittadini che in misura molto relativa. È stato osservato: “In diversi paesi verso il 1980 salirono al potere governi ideologicamente di destra, impegnati in un programma di *laissez faire* che favoriva un estremo egoismo economico. Fra questi i più importanti erano il governo Reagan e quello della decisa e temibile signora Thatcher in Gran Bretagna (1979- 1990). Agli occhi di questa nuova destra l'assistenzialismo promosso dallo stato negli anni '50 e '60, non più sostenuto, a partire dal 1973, dal successo economico, era sempre sembrato come una sottospecie di quel socialismo ('la via della servitù' come l'aveva chiamata l'economista e ideologo Von Hayek), di cui l'URSS era il logico prodotto finale”⁹. Conseguentemente, pur con difficoltà, gli USA possono riuscire a superare le loro difficoltà anche perché investono somme imponenti nell'esercitare la funzione di guardiani del mondo, con

⁸ Si è calcolato che i sessantuno uomini più ricchi del pianeta possiedono tanta ricchezza quanta quella posseduta dai tre miliardi e mezzo di uomini più poveri.

⁹ Così Hobsbawm Eric J., *Il secolo breve (1914-1991)*, (1994) traduzione italiana, VI edizione, Milano, 2015, pp. 293 e 294.

esiti quanto meno discutibili, ma spendendo somme ingenti per acquistare armi e mezzi di supporto prodotti dagli stessi USA.

Gli stati membri dell'UE, fatto salvo quanto detto per il Regno Unito, hanno un regime tributario non omogeneo, ma comunque piuttosto gravoso, ma anch'essi, pur conoscendo una forte progressività, ricavano i maggiori incassi da tributi generalizzati, che cioè colpiscono tutti i consumatori attraverso forti imposte indirette. Le imposte dirette, anche se progressive, non sempre danno esiti soddisfacenti e, sicuramente, non ottengono rilevanti risultati redistributivi.

Quanto al *welfare*, esso è molto strutturato e costoso, ma appare progressivamente in difficoltà a causa dell'estendersi del servizio sanitario da un lato, e dell'allungamento della vita dall'altro. I rimedi adottati sono, sostanzialmente, di far partecipare, in qualche misura, l'assistito alle spese sanitarie e di innalzare l'età del pensionamento.

Essendo, tuttavia, l'Europa colpita, generalmente, da una rilevante denatalità, lo stesso *welfare* è messo in pericolo per il futuro. Pertanto occorre rimediare sia a questo fenomeno, sia a quello della insensibile crescita dei consumi, anch'essa collegata all'invecchiamento della popolazione e alla denatalità.

Occorre affrontare, pertanto, sia il problema dell'aumento del numero di consumatori, sia quello della modifica dei prodotti da consumare, sia, infine, quello della migliore distribuzione della ricchezza.

Quanto al numero dei consumatori, le migrazioni ora in atto possono dare un significativo contributo alla soluzione del problema, ed anche a quello della sostenibilità futura del *welfare*, poiché dai nuovi venuti ci si può attendere l'aumento della forza impiegata nei settori produttivi di beni e servizi. La possibilità d'impiego di questi nuovi operatori può trovare realizzazione solo se s'innovano i beni proposti al consumo, favorendo la fabbricazione, ad esempio, d'impianti per la produzione di energie pulite, ovvero di sistemi volti ad ottenere risparmi energetici, oppure a rendere meno fragili le montagne disboscate attraverso reimpianti fino ad altitudini rilevanti, cosa questa che la scienza ha già consentito di realizzare.

Ma la spinta iniziale per la ripresa della produzione non può essere realizzata senza una "frustata", che può trovare le sue basi solo in una operazione umanitaria di esportazione di prodotti sia alimentari, sia di tipo meccanico e chimico, per consentire ai paesi riceventi da un lato di favorire

il sostentamento dei loro cittadini, dall'altro di avviare o potenziare alcune attività nel settore primario e secondario.

Per poter compiere l'ultima operazione proposta, occorrerà che la politica accomodante della BCE modifichi i destinatari degli interventi, anche perché l'attuale situazione, nella quale sia la BCE, sia la *Federal Reserve*, sia la Banca del Giappone, sia quella della Cina, mettono in atto la medesima politica, ha come conseguenza che gli effetti dei vari interventi si annullano reciprocamente. Di conseguenza la BCE non riesce vincere la modesta deflazione in essere, e per riuscirci deve non finanziare soltanto il debito pubblico degli stati membri, ma sostenere le esportazioni verso paesi terzi poveri. In sostanza, cioè, il denaro che la BCE mette a disposizione per realizzare il suo *quantitative easing* dovrebbe essere destinato a realizzare interventi effettuati dall'UE, da concretizzare in acquisti di prodotti agricoli, alimentari, meccanici e chimici sul mercato europeo. Ciò darebbe una spinta alla produzione e provocherebbe una piccola ripresa dei prezzi stessi, che dovrebbe avere come conseguenza l'aumento dell'occupazione e la possibile uscita dalla stagnazione.

Se scopo della politica accomodante della BCE è di aumentare l'inflazione per portarla al 2%, esso può realizzarsi solo aumentando il denaro in circolazione, al fine di stimolare l'acquisto e facilitare la ripresa del ciclo di crescita. Tuttavia, se la BCE avesse necessità di avere una contropartita per le sue uscite di denaro, potrebbero essere emessi titoli infruttiferi (o quasi) dell'Unione Europea, redimibili o irredimibili poco importa.

Il risultato sarebbe certo, poiché gli acquisti realizzati dall'UE (usando adeguate e trasparenti licitazioni pubbliche) farebbero aumentare la domanda di beni, anche se gli stessi sarebbero destinati ad uscire dal territorio dell'Unione.

4. Occorrerebbe, tuttavia, al fine di rendere sostenibile una effettiva ripresa economica, rivedere la *governance* dell'Unione, come già descritta in precedenza, tenendo conto di questo principio essenziale: il sistema economico capitalistico, che meglio si direbbe liberale, ha come presupposto che la ricchezza sia distribuita in modo sufficientemente equo. Per arrivare a questo risultato, nell'era della globalizzazione, occorre, pertanto, che tutti gli abitanti della terra siano messi in condizione di soddisfare le loro esigenze fondamentali, come quello che viene chiamato diritto al cibo, e non solo.

Ciò significa che la ricchezza deve essere meglio distribuita rendendo meno “corrompibile” l’odierna democrazia parlamentare, per garantire la sopravvivenza di un sistema liberale vero. La collettività non può tollerare, non per egualitarismo ma per il corretto funzionamento del sistema economico, che esistano eccessive accumulazioni di ricchezza in capo a singole persone o famiglie ovvero società di capitali. Da ciò la necessità di realizzare un sistema tributario che miri a questi esiti, garantito da accordi internazionali per evitare fughe in paradisi fiscali. L’esistenza di persone o imprese di dimensioni enormi, che stanno crescendo di numero attraverso concentrazioni o sfruttamento anche di posizioni dominanti, mal controllate dalle autorità a ciò deputate negli stati ove queste esistono, costituisce un pericolo per la libertà dei singoli, poiché gli straricchi possono influenzare la politica e condizionare – i percorsi sono molteplici – governi di stati grandi e piccoli, rendendo quasi vana la parola democrazia per definire i sistemi di governo ove essi hanno influenza.

Dunque, anche per questa ragione, scopo del potere politico deve essere quello di creare le condizioni giuridiche per evitare l’esistenza stessa dei sunnominati Cresi o d’imprese colossali; e si tratta di una vera e propria esigenza di sopravvivenza della libertà intesa in senso pieno.

In definitiva, occorre che si creino piene condizioni istituzionali e politiche di tipo inclusivo, come già si è accennato, e si rifiutino soluzioni sia economiche sia politiche di tipo estrattivo, il tutto fondato su una democrazia effettiva, non insidiata da potenze economiche private predominanti, che si basi, cioè, sull’alternanza non solo dei governi ma anche del pensiero politico ed economico che li caratterizza, ma sempre e comunque in una cornice di sicura libertà, che non permetta alla stessa di trascendere in abuso.

Per riflettere meglio sulle considerazioni sopra evidenziate sembra opportuno esaminare lo sviluppo del pensiero “utilitaristico”, la sua critica, lo sviluppo delle Carte dei diritti e la necessità di dare loro applicazione pratica.

5. Jeremy Bentham fu il capostipite dei filosofi utilitaristi moderni, che ebbe predecessori in Protagora, in certa misura, in Epicuro e, in epoche più recenti, nello stesso Hume e in Helvetius. Al pensiero di Bentham¹⁰ aderirono, pur con riserve e a certe condizioni, John Stuart Mill e Russell.

Per Bentham, la valutazione di un'azione doveva fondarsi sulla constatazione di quanto piacere dia e quanta sofferenza eviti: in questo consisteva l'utilitarismo, cui Bentham voleva dare consistenza e, addirittura, sostegno "matematico" adottando un algoritmo nella sua *Introduzione ai principi della morale e della legislazione*, per calcolare, appunto, la quantità di "piacere" che si può trarre da un'azione, e attraverso tale calcolo come massimizzare il piacere e minimizzare il dolore; egli tentava, così, di introdurre il concetto di "algebra morale", che consentirebbe di considerare l'etica come una scienza quantificabile.

Generalizzando, però, Bentham si spinge a considerare misurabile anche la felicità sociale, frutto, per altro, a suo avviso, della somma delle singole felicità di ciascun appartenente alla società.

Con J. Stuart Mill il concetto di felicità è sostituito da quello di utilità, sicché questa diventa il perno su cui poggia il suo ragionamento etico; la sua diretta applicazione comporta che diversi stati sociali risultano comparabili a seconda del livello di utilità globale da essi generata, intesa sempre e comunque come aggregazione del grado di utilità raggiunto dai singoli¹¹.

Da questo postulato discende la conseguenza che la finalità della giustizia è la massimizzazione del benessere sociale, quindi quella della somma delle utilità di cui fruiscono i singoli.

L'utilitarismo è, pertanto, una teoria della giustizia secondo la quale è "giusto" compiere l'atto che, consentendo di scegliere tra differenti possibilità, massimizza la felicità complessiva misurata tramite l'utilità. Questa soluzione toglie rilevanza a considerazioni attinenti la moralità dell'atto, non ammettendo alcun giudizio morale aprioristico¹².

¹⁰ V. Bentham Jeremy, *Introduzione ai principi della morale e della legislazione*, traduzione italiana, Torino 1998. Guidi M. L., *Il sovrano e l'imprenditore: utilitarismo ed economia politica in Jeremy Bentham*, Laterza, Roma-Bari 1991.

¹¹ V. Britton Karl., *Introduzione a J. S. Mill*, Firenze 1965; Casellato Sante, *J. Stuart Mill e l'utilitarismo inglese*, Padova 1951. Cressanti Cesare, *La libertà e le sue garanzie. Il pensiero politico di J. S. Mill*, Bologna 1988.

¹² Fagiani Francesco, *L'utilitarismo classico da Bentham a Sidgwick*, Cosenza, 1990.

Esprimendo correttamente la posizione etica di Jeremy Bentham e John Stuart Mill, per essi la valutazione morale di un atto è ricondotta alla sua capacità di produrre felicità o piacere, senza alcun riferimento a leggi divine o a presupposti metafisici, potendosi invece adottare, per la ricerca dell'azione più utile, un calcolo matematico, essendo l'utilità grandezza oggettiva e misurabile. Ne consegue, quasi necessariamente, che per questi autori l'utilitarismo, proprio per la sua agevole applicazione, diventi il principio che può guidare la condotta anche nei campi dell'economia, del diritto e della politica¹³.

Pertanto, prescindendo da critiche sulla sua coerenza e logicità intrinseca, l'utilitarismo, oggi, appare alla base del welfarismo, per il suo prevedere il perseguimento del benessere collettivo grazie alla pretesa di massimizzare la somma delle utilità individuali dei soggetti di una società civile; e addirittura si considera il solo indirizzo capace di promuovere il benessere collettivo.

6. Pur considerando le osservazioni negative di Bernard Williams¹⁴, di John Rawls e di Amartya Sen, a ben vedere sembra che le critiche all'utilitarismo possano essere ben più radicali, se si considera che esso, in un modo o nell'altro, finisce per essere costretto ad agganciarsi al solo utile, o benessere, perché costituirebbero essi stessi la morale fondamentale.

Sidgwick¹⁵, altro utilitarista *sui generis*, non riesce a completare la sua critica a Bentham se non fondandola sul richiamo a principi morali, da lui qualificati "autoevidenti".

Nessuno di questi autori, infatti, considera necessario andare oltre, e cioè prendere atto, quanto ai primi, del fatto che è imprescindibile domandarsi cosa sarebbe, in realtà, il benessere o l'utile; quanto a Sidgwick, che comprende la debolezza della costruzione benthamiana e la risolve ricorrendo ai "principi morali autoevidenti", non spiega su quali criteri si possano fondare alcuni principi per riconoscerli "autoevidenti".

¹³ Sul punto v. Barreca Giuseppe, *L'utilitarismo*, Milano 2005; Gianformaggio Letizia, *Helvetius, Beccaria e Bentham*, in *Gli italiani e Bentham*, a cura di Riccardo Faucci, 2 voll., Milano 1982.

¹⁴ Williams Bertrand, *L'etica e i limiti della filosofia* [1985], Roma - Bari, 1987.

¹⁵ Pellegrino Gianfranco, *Dieci anni di studi su Henry Sidgwick*, in *Rivista di filosofia*, 3/2003; Barreca Giuseppe, *H. Sidgwick e il dissidio tra egoismo e utilitarismo*, in *Rivista di Storia della Filosofia*, 1/2007.

Non si può dubitare del fatto che l'utilitarismo abbia molto contribuito a stimolare il progresso del *welfare*, che costituisce un importante avanzamento nella storia dell'umanità, ma si deve anche riconoscere che posizioni estreme, come appunto quelle di Bentham stesso, portino a riconoscere che la guerra può essere un male solo se, a parità di altre condizioni, con essa si salvino più vite che agendo altrimenti. Il che porterebbe alla conclusione che è stata cosa buona e giusta sganciare la bomba su Hiroscima, per evitare la prosecuzione della guerra USA- Giappone, che le guerre preventive possono essere un bene, che l'uccisione di molti malati potrebbe essere utile per evitare il contagio di altri ecc.

John Rawls nega che il vero problema fondamentale filosofico (sotto il profilo politico) sia costituito dalla ricerca del bene comune, ponendosi così in contrapposizione agli utilitaristi; egli ritiene, invece, che esso consista in un'adequata nozione di giustizia supportata dalla ricerca volta a individuare soluzioni che consentano alle istituzioni di essere "più giuste".

Osserva Rawls, al proposito, che l'utilitarismo produce, in molti casi, conseguenze "moralmente pericolose" e "controintuitive", mettendo, così, in evidenza un limite non di poco conto al suo argomentare, poiché la formula "controintuitive" assomiglia in modo preoccupante, sul piano logico-argomentativo, a quella di Sidgwick (autoevidenza)¹⁶.

Da questa constatazione, anti benthamiana, deriva la scelta di Rawls sulla priorità della giustizia e la sua critica all'utilitarismo; quest'ultimo, infatti, pretendendo di massimizzare la felicità comune, esito della semplice somma delle felicità individuali, può spingersi sino al punto di considerare legittima, in determinate ipotesi, la violazione di alcune libertà fondamentali, il che, rammenta Rawls, è inammissibile (uccidere alcuni, per salvare soggetti più utili alla comunità, ad esempio).

Autoevidenza e controintuizioni appaiono essere, a ben vedere, una specie di pretesa di riconoscere che esistono alcuni fondamenti etici innati nell'uomo, che porterebbero a riprendere in considerazione il così detto diritto naturale, la cui nozione stessa è in crisi da quando si è scoperta la sua non universalità e, di conseguenza, la sua non "naturalità".

¹⁶ Rawls John, *Una teoria della giustizia* [1971], traduzione italiana, Milano, 2008; Rawls John, *Lezioni di storia della filosofia politica* [1977], traduzione italiana, Milano, 2009; Rawls John, *Giustizia come equità. Una riformulazione* [1999], traduzione italiana, Milano, 2002.

Per venire ai problemi odierni, rapportandoli all'utilitarismo, appare di rilievo la posizione di Ignatieff¹⁷ 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 autorità 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 osservato¹⁸, "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

¹⁷ Vedi Ignatieff Michael, *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.

¹⁸ Da Weizman Eyal, *Il male minore*, Roma, 2009.

società da giustificare il “male minore” complessivo costituito dalla loro eliminazione fisica¹⁹.

Riprendendo più avanti queste considerazioni, si potrà evidenziare che la ricerca del “male minore” non sempre costituisce la soluzione preferibile, specie considerando la matrice del pensiero occidentale e gli sviluppi dello stesso.

7. L'uomo, divenuto agricoltore avendo scoperto come riprodurre, moltiplicandoli, i semi, fu costretto a trasformare la sua organizzazione sociale; dopo avere vissuto per migliaia di anni in un sistema miniclanico, fondato su una rudimentale *affectio familiaris*, ha dovuto accettare la formazione di gruppi più complessi e la suddivisione delle funzioni. Infatti, la produzione agricola ha come risultato l'accumulazione di scorte per l'annata, sicché la convivenza in un territorio, non troppo vasto, di gruppi umani impegnati nella sola raccolta e di altri, più “avanzati”, dediti all'agricoltura, ha costretto questi ultimi a predisporre sistemi di difesa dagli assalti dei raccoglitori alle scorte agricole. La nascita dei “militari” e la formazione della classe dei sacerdoti, evoluzione dello sciamanesimo senza che di quest'ultimo si siano lasciate del tutto le pratiche, ha comportato la costituzione del nocciolo dell'organizzazione politica della razza umana, che si è sviluppata analogamente in tutti i continenti abitati ove la rivoluzione agricola prese piede.

Queste organizzazioni, fossero Maia, Inca, Faraoniche, Romana, Cinese o Indiana, assunsero sempre caratteri dispotici, dai quali si salvarono, ma solamente per un breve periodo e solo parzialmente, alcune città greche del periodo classico. Anche in esse esistevano, comunque, disparità profonde fra i loro abitanti, e la stessa schiavitù.

Dopo secoli caratterizzati da dispotismi di ogni sorta, si ebbero alcuni limitati tentativi di contrattualizzare i rapporti fra poteri sovrani e alcuni *cives*, una prima volta con la c.d. *Magna Charta*.

¹⁹ L'illuminista Cesare Beccaria 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 del criterio di proporzionalità nell'applicazione della pena. Dice il Beccaria nel XXVII capitolo: “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 rivoluzione americana e la successiva Costituzione costituiscono un passo in avanti nella creazione di regole che mettano equilibrio fra il “potere” e i cittadini. Nella Costituzione federale USA, infatti, i poteri suddivisi fra l’esecutivo, il legislativo e il giudiziario e il controllo esercitato dalla Corte suprema sul rispetto della Carta da parte degli stati federati, della Federazione e dei singoli costituiscono, nella sostanza, gli elementi basilari di un vero e proprio contratto fra i membri della comunità che, pur non prevedendo l’eguaglianza fra tutti i suoi membri, sembra costruita per assicurare a ciascuno una condizione protetta dal potere del “pubblico”.

Quanto all’impedire disarmonie fra i consociati, le diseguaglianze sociali sono fortissime malgrado sia data a tutti, teoricamente, la possibilità di raggiungere un benessere soddisfacente.

Le costituzioni europee del XX secolo (italiana, tedesca, francese ecc.) procedono nella medesima direzione, cercando, però, anche se in pratica con mediocre successo, di contenere le forti differenze sociali che caratterizzano il regime di libertà che esse garantiscono. Tuttavia, ad esempio, la protezione del singolo dal potere pubblico è più significativa in Germania e in Italia di quanto sia in Francia, per la limitatezza dei poteri che la costituzione francese, voluta da De Gaulle, impone all’attività della Corte costituzionale, e l’ideologia proprietaria viene nobilitata, in Italia, dell’art. 47, comma 2, della Costituzione, che ha trovato larghissima applicazione nella diffusione della proprietà del terreno per i piccoli agricoltori e di quella della casa per una percentuale altissima (si calcola non meno dell’80%) di cittadini.

A ben vedere, tuttavia, il tentativo di costruire una società giusta passa attraverso la necessità di stabilire cosa sia “giusto”, e cioè come si possa determinare il contenuto del termine “giustizia”.

Ciascuno di noi crede di possedere un concetto di giustizia riconducibile all’idea generale di giusto che ci sembra immanente al nostro spirito, convinzione dalla quale non vanno esenti gli stessi pensatori esaminati sino ad ora in questa sede.

Di fronte, però, a problemi reali può accadere che molti reclamino la pena di morte – quando ci si trova di fronte ad un delitto efferato – e tanti altri pensino che “non si debba toccare Caino”, e che la pena per i reati anche orribili non può mai consistere nel privare, chi li ha commessi, del diritto di vivere.

Di fronte a casi dello stesso tipo si noti che essi possono provocare risposte diverse eppure ritenute tutte giuste. Si consideri, al proposito, che i fatti siano avvenuti in Europa o in certi paesi asiatici; si dovrà osservare che l'idea stessa di retribuzione del reato è guidata da regole tradizionali molto diverse.

A questo punto possono riprendersi le più recenti considerazioni-costatazioni di Rawls, relative ai problemi di applicazione universale della sua teoria del "giusto".

Al proposito si deve osservare che questo pur ambizioso e ammirevole pensatore deve addirittura accantonare la propensione all'universalità e riconoscere che la sostenuta posizione originaria globale, in cui tutti gli uomini individuano principi di giustizia comune impegnandosi reciprocamente a rispettarli, non sarebbe, in definitiva, realistica, dovendo, di conseguenza, concludere che per arrivare a sperare in una generalizzazione di tale idea di "giusto" si dovrebbe proporre una "utopia realistica".

Si può, invece, osservare che, progressivamente, si sta affermando la convinzione, presso molti governanti ma soprattutto nelle menti dei governati dei paesi nei quali maggiore è stata l'influenza del pensiero sviluppatosi nella Grecia, che esista una specie di catalogo di diritti fondamentali dell'uomo. Alcuni sostengono che ciò derivi dall'affermarsi d'idee illuministiche, ma appare molto probabile che, invece, anche per merito indiretto dell'illuminismo, i diritti fondamentali elencati nella Carte delle Nazioni Unite, dell'Unione europea, del Consiglio d'Europa ecc. altro non siano che l'affermarsi di idee derivanti dall'interiorizzazione del Cristianesimo, depurato da incrostazioni subite in periodi storici lontani, e più vicino al messaggio del suo Fondatore, avvenuta progressivamente nei popoli più sviluppati che, con la loro forza, tendono ad imporli anche a chi non condivide questi valori.

8. Malgrado ciò, possono proporsi problemi di giustizia che non sembrano trovare risposta neppure alla luce di queste Carte; per approfondire l'argomento è importante prendere in considerazione, a esempio, il problema proposto dalla filosofa inglese Philippa Foot²⁰, conosciuto come "*The Trolley*

²⁰ Ruth Bosanquet Philippa, conosciuta con il cognome Foot, preso dal marito, è nata a Owston Ferry il 3 ottobre 1920 e morta a Oxford il 3 ottobre 2010. La Foot è stata professoressa emerita dell'Università di Los Angeles e si è dedicata allo studio dell'etica; il suo pensiero, di cattolica convinta, si basa su un'etica delle virtù che

Problem” (il Problema del carrello ferroviario), che propone l’antico dilemma se sia lecito sacrificare la vita di pochi (o di uno) per salvare quella di molti: un uomo vede un pesante carrello ferroviario sfuggito a ogni controllo dirigersi verso un gruppo di cinque persone (legate sul binario) che morirebbero certamente nel caso, che appare certo, fossero investite.

Costui potrebbe evitare le uccisioni facendo precipitare da un cavalcavia sul binario un uomo corpulento che bloccherebbe il carrello, pur morendo. Oppure (una delle tante varianti al problema della Foot) abbassando la leva di uno scambio, indirizzando così il carrello su un altro binario, dove tuttavia si trova un altro uomo, o una donna, o una bambina; di chiunque si tratti, il soggetto in questione verrebbe, di certo, ucciso dal carrello deviato e i cinque del binario principale sarebbero salvi. Il problema etico per chi può decidere di far precipitare un uomo dal cavalcavia o di muovere la mano sulla leva dello scambio è terribile e nello stesso tempo molto semplice materialmente: è lecito abbassare la leva, o addirittura doveroso, oppure no?

Gli utilitaristi alla Bentham e alla John Stuart Mill potrebbero non avere dubbi: l’utilità della società (che, tuttavia, per loro è la somma delle utilità individuali) richiede che vengano salvate più vite possibili, sicché occorrerà deviare il carrello verso il binario dove esiste un numero di vittime minore (a meno che sul binario deviato vi sia un genio utilissimo alla collettività, e i cinque che verrebbero salvati siano invece di “scarsa utilità” per la società).

La filosofia indù probabilmente darebbe una risposta fondata sulla preferenza all’inerzia rispetto all’interventismo umano; similmente si potrebbe comportare chi ritiene che gli eventi siano guidati da un volere esterno al quale non serve opporsi.

Certamente, se un deviatore del carrello, con conseguente morte di chi era immobilizzato sul binario secondario, fosse portato davanti a un giudice, italiano o tedesco o francese, per limitare le ipotesi, avrebbe dei grossi problemi a cavarsela sostenendo di avere scelto il male minore, mentre probabilmente se avesse lasciato andare le cose secondo il percorso che il carrello avrebbe autonomamente imboccato ben difficilmente potrebbe essere imputato, seppure per omissione di soccorso.

prende a modello l’impostazione di Aristotele e soprattutto di Tommaso d’Aquino. Si veda Foot Philippa, *La natura del bene*, traduzione italiana, Bologna, il Mulino, 2009. Sul problema del carrello v. Edmonds David, *Uccideresti l’uomo grasso? (Il dilemma etico del male minore)*, traduzione italiana, Milano, 2014.

Diverso, anche se non si può sapere in quale direzione si muoverebbe, potrebbe essere il giudizio di un giudice inglese, che opera in regime di *Common Law*.

In definitiva, si tratta di un caso nel quale ogni risposta potrebbe essere considerata sia giusta, sia sbagliata.

Il problema del carrello dimostra come sia difficile rendere giustizia, specie nei casi limite; talvolta, molteplici possono essere le risposte che la nostra coscienza ci suggerisce di fronte a problemi morali difficili, ma San Tommaso d'Aquino sembrerebbe capace di suggerirci la soluzione, fondata su un esempio che potrebbe sembrare non proprio calzante al caso in questione. Egli, infatti, asserisce che, pur essendo vietato uccidere, si può farlo per difendersi da minaccia mortale, purché scopo dell'uccisione sia solo ed esclusivamente quella dell'autoconservazione e la morte dell'aggressore non sia voluta²¹.

In precedenza sant'Agostino, pur impegnato a rispettare il precetto di San Paolo che vieta di "fare il male affinché venga il bene", ammette, in certi casi, l'accettabilità del male minore; esso può essere tollerato quando sia una conseguenza inevitabile dell'adozione di comportamenti obbligatori individuali o collettivi.

In fondo, questa che è chiamata la dottrina del duplice effetto, potrebbe, *mutatis mutandis*, suggerire la deviazione nel caso del carrello, purché lo scopo dell'azione non fosse di uccidere chi si trova sul binario secondario ma solo ed esclusivamente di salvare quelli posti su quello principale. Ma chi si sentirebbe di deviare la corsa del mezzo fuori controllo con il semplice gesto di una mano, decidendo della vita di un essere umano al posto di altri? E come essere certi di non pensare che il salvataggio avviene con la morte di qualcuno?

²¹ Appare chiara, ed è per altro notissima, la conoscenza dell'*Etica Nicomachea* di Aristotele da parte dell'Aquinate; lo Stagirita, infatti, ammette l'uccisione del tiranno da parte di chi voglia salvare la vita ai suoi parenti. Carattere distintivo fra le due posizioni è la differenza teleologica dell'azione omicidiaria; tuttavia Aristotele finisce per sostenere che, in questo caso, l'azione non può considerarsi "volontaria" anche se frutto di un'attività intenzionale. Prevalente appare, in questo caso, la coazione dell'uccisore.

9. Questo esempio ci porta a riconsiderare il problema del così detto “male minore” e, sul punto, particolarmente interessante appare la posizione di Ignatieff che, 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 una soluzione che sceglie il male minore perché ritiene impossibile adottare una soluzione rinunciando al “male”.

Il vero problema, posto che si ritenga necessario scegliere fra due mali, consiste nell’individuare chi sia qualificato a determinare quale sia il male minore e chi possa decidere che, comunque, si deve scegliere necessariamente tra due mali.

Sembra giunto il momento, allora, di evidenziare quanta incongruenza ci sia nelle soluzioni proposte quale “male minore” proprio nel caso del terrorismo degli estremisti islamici.

Probabilmente oggi sarà difficile realizzare interventi umanitari, cioè un “bene” anziché un “male minore”, prescindendo dalla violenza e indirizzati verso l’applicazione di principi umanitari che dovrebbero essere nel DNA delle nazioni occidentali, cresciute avendo come riferimento, forse solo completamente depurato dagli aspetti religiosi, il pensiero greco-cristiano; ma un’Europa secolarizzata come l’odierna deve dimostrare che l’insegnamento che l’ha permeata per duemila anni è ancora capace di farle esprimere valori moralmente importanti e tali da renderla ancora un faro di civiltà.

Rinviando a quanto si dirà più avanti a proposito delle soluzioni concrete da proporre, occorre riconoscere che, se talvolta occorre scegliere il male minore, tale scelta deve essere, comunque, guidata dalla proporzionalità della misura e degli effetti prodotti. Tuttavia, si deve, quando sia possibile, anche operando nell’impossibile, scegliere il bene, quale soluzione opposta a un male, per minore che esso sia²².

²² L’analisi fatta condurrebbe a esaminare, in conclusione, le travagliate vicende del diritto naturale e la possibilità di arrivare a una conclusione, in certa misura ottimistica, del percorso che sta seguendo questa tormentata umanità. Ho già trattato l’argomento in *Diritto naturale?*, in *Acta Concordium*, 2014.

CAPITOLO VI CHE FARE?

SOMMARIO: 1. *Polis* e politica odierna. – 2. Dalla sovranità alla condizione “liquida”. – 3. Governo ed economia: una cesura *in progress*. – 4. Non esistono soluzioni migliori di quelle democratiche. – 5. Le profonde modificazioni sociali e tecnologiche richiedono l’adeguamento degli ordinamenti. – 6. Il bilanciamento dei poteri: nuove soluzioni. – 7. Il rapporto tra poteri politici e potentati economici. – 8. Il governo della moneta e la politica: strumenti per realizzare un maggiore e meglio distribuito benessere.

1. Duemilacinquecento anni fa, almeno, i greci scoprirono la “politica”, cioè l’insieme delle pratiche anche sapienziali necessarie per governare la *polis*, e cioè la città-stato. Ancor oggi esistono alcuni esempi di città-stato, quale Singapore, e dimostrano come sia più facile governare una città autonoma politicamente che uno stato di ben maggiori dimensioni, e ciò indipendentemente dalla forma di governo scelta dalla città-stato.

Infatti la città-stato, anche se governata autoritariamente, proprio per le sue ridotte dimensioni non consente al governante di eccedere in prepotenza ma, al contrario, lo obbliga a mantenere un non trascurabile consenso da parte dei cittadini. Inoltre, essendo la città-stato di dimensioni limitate, anche se potente economicamente (come dimostrano gli esempi di Singapore, ma anche della Città del Vaticano e del Principato di Monaco), essa deve mantenere una politica estera, ma anche interna, che non offra argomenti per interventi esterni, essendo la sua stessa sopravvivenza dovuta alla tranquilla distensione mantenuta nei suoi rapporti con gli altri stati.

Restando agli esempi fatti, si può verificare che le fondamenta di questi microstati sono di natura diversa, come lo sono, talvolta, anche quelle dei grandi stati moderni.

Lo Stato della Città del Vaticano ha una base sostanzialmente teologica, come l’ha l’attuale Iran, mentre Singapore si fonda su un sistema relazionale che riesce a soddisfare le esigenze economiche, in forma evidentemente diversa, dei cittadini¹.

¹ Sull’arg., da un punto di vista giuridico, v. Barile Paolo, Cheli Enzo, Grassi Stefano, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 2013; Berti Giorgio, *Interpretazione costituzionale*, Padova, 1989; Bin Roberto e Pitruzzella Giovanni, *Diritto pubblico*,

Nel periodo attuale, caduta l'ideologia marxista, sembra prevalere una specie di pensiero unico, che attraversa tutti gli stati, persino la teocrazia iraniana e lo stato cinese, ancora sedicente comunista. E tutto ciò è facilitato dalla globalizzazione dei commerci che, piuttosto che frutto della volontà degli stati, si deve riconoscere sia un portato dell'imponente sviluppo tecnologico, che ha cancellato, in larga misura, le frontiere che, a fronte dell'immigrazione di massa in corso, alcuni si lusingano di frenare ricostituendole.

Pertanto le politiche statali sembrano essere legate fra loro da un filo doppio dovuto sia alla globalizzazione dei commerci, sia alle teorie economiche, sostanzialmente tutte orientate nello stesso senso, che guidano più ancora che i governi statali, le stesse banche centrali principali, e cioè la Banca centrale cinese, la *Federal Reserve* americana, la BCE e la Banca del Giappone.

Ne consegue che spesso si ha la sensazione che il cambio di governo, dovuto ad elezioni democratiche, altro non sia che l'avvicendamento di persone che finiscono per agire secondo il medesimo pensiero "unico" dominante. Il che è come riconoscere che la politica non sembra avere sostanziale autonomia, per le scelte economiche fondamentali, dalle decisioni dei banchieri centrali, con la sola eccezione della Cina, dove il processo è inverso a causa del regime ivi imperante, ma che produce esiti sostanzialmente analoghi a quelli che si possono constatare in Europa, USA e Giappone.

2. "È stato ogni ente territoriale sovrano"²: questa era la definizione fornita dal massimo costituzionalista degli anni '30 e '40 del secolo scorso in Italia, il quale per sovranità intendeva indipendenza assoluta e suprema potestà di governo.

A circa settant'anni di distanza la definizione, che potrebbe reggere sul piano formale, appare ben lungi dal corrispondere alla realtà; in effetti, l'indipendenza assoluta di uno stato, se mai è esistita in concreto nella storia,

Torino, 2014. Più in generale, vedi Bobbio Norberto, *Il problema del potere. Introduzione al corso di scienza politica*, Torino, 1966; Bobbio Norberto, *Teoria generale della politica*, a cura di Michelangelo Bovero, Torino, 1999; Ferrero Guglielmo, *Potere*, Milano, 1981.

² Così Santi Romano, *Principii di diritto costituzionale generale*, II edizione riveduta, Milano, 1947, p. 66.

oggi appare del tutto inattuale, come irrealistica è la visione di uno stato che abbia una vera “potestà di governo” non vincolata dai suoi rapporti con altri stati o organizzazioni internazionali. Si aggiunga, poi, la considerazione che il pensiero economico-politico sembra, specie nei paesi dell’Occidente che per primi sono diventati ricchi, tendere a essere uniforme.

Questa uniformità, di origine squisitamente economica, costituisce una specie di vincolo e di *conventio ad excludendum* ogni altra concezione economica, sicché il già ricordato “pensiero unico” non sembra lasciare spazio a soluzioni alternative, che pure alcuni sembrano suggerire, rifacendosi anche a teorie, che hanno conseguito risultati molto positivi, non lontane nel tempo³.

Senza arrivare ad aderire alle tesi di Zygmund Bauman⁴, che pure per qualche aspetto – ad esempio sulla estrema mobilità del capitale e degli investimenti – appare cogliere nel segno, si deve rilevare che la ricordata globalizzazione ha comportato, più di quanto lo facesse un tempo l’unificazione imperiale britannica, la creazione di vincoli di ogni tipo fra uno stato ed un altro, anche se questo fenomeno sembra mantenere caratteri formalmente non inclusivi, poiché le istituzioni internazionali, la varie banche internazionali e le politiche monetarie appaiono essere nelle mani di alcuni stati o di organizzazioni di stati largamente controllate da alcuni di essi, mentre buona parte del resto del pianeta non risulta essere governato in modo da poter influire sulle decisioni dei più sviluppati e potenti.

L’attuale forma di globalizzazione, incentrata sul libero mercato, ha, comunque, provocato un enorme aumento delle diseguaglianze economico-sociali fra stato e stato, e all’interno dello stato, fra cittadini e cittadini.

La conseguenza inevitabile di tale orientamento politico-economico consiste nell’esplosione del fenomeno della migrazione di massa, contro il quale gli stati ricchi hanno le loro risposte, che arrivano fino alla costruzione di mura, al fine di garantire la sicurezza dei loro cittadini, e cioè dei privilegiati ammessi alla condizione di partecipi della ricchezza causata dal precedente, e ormai declinante, sviluppo economico.

³ Come, su tutte, quella di Keynes John Maynard, *Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta*, (1936), traduzione italiana, Torino, 2006.

⁴ Bauman Zygmund, *Modernità liquida*, traduzione italiana, X edizione, Bari-Roma, 2011.

Il fenomeno sembra irrefrenabile proprio a causa di una delle conseguenze della globalizzazione, e cioè di quella che produce, grazie alle nuove tecnologie, un'istantanea diffusione delle notizie, trasmesse unitamente a immagini che evidenziano le condizioni di vita dei cittadini dei paesi più avanzati. Come resistere, essendo in condizione di estrema miseria, alla tentazione di muovere i propri passi e dirigersi verso quel "paradiso", anche a costo di rischiare la vita?

Riprendendo una delle tesi di Bauman⁵, la soluzione al problema potrebbe consistere nell'estensione su scala globale del welfare, che l'autore polacco vorrebbe fosse realizzata solo a condizione di ottenere l'assenso dei miseri beneficiari dell'intervento, la cui condizione attuale li porrebbe, sempre secondo Bauman, in una situazione analoga a quella degli ebrei alle prese con il nazismo.

Il fatto che l'idea di Bauman appaia sicuramente inattuabile non esime dal ricercare quale soluzione dovrebbe essere posta in campo per arrivare a ottenere risultati che restituiscano ai diseredati la condizione di uomini non umiliati dalla miseria.

Per affrontare questo problema fondamentale si deve ritornare a considerare quanto le nazioni sviluppate, e in particolare gli USA, hanno messo in atto nel XXI secolo.

A seguito della liberalizzazione introdotta da Reagan, gli USA hanno realizzato un mercato ben più che libero, consentendo vere e proprie licenze di abusare della fiducia dei piccoli investitori, specie dei compratori di case con il sostegno di ipoteche esorbitanti, a loro volta garantite da assicurazioni che coprivano parzialmente il credito delle banche. Il tutto in un sistema che aveva, come mantiene, avendolo addirittura espanso in tutto il mondo, la risibile abitudine di rendere noti i bilanci trimestrali delle società quotate in borsa.

È noto a qualsiasi operatore economico che spesso è difficile rendere conto ai soci dell'andamento di una società anche con un bilancio annuale, poiché possono esservi circostanze, che consentiranno di fotografare fedelmente l'andamento dell'impresa, da verificare ben oltre l'anno.

Il restringimento a tre mesi del periodo da "rendicontare" trasmette agli amministratori una specie di messaggio imperativo che li porta a limitare

⁵ V. Bauman Zygmunt, *Vita liquida*, traduzione italiana, Bari-Roma, 2008.

la loro visuale ad un tempo molto breve, anche a costo di trascurare l'importanza degli esiti a medio e lungo termine dell'attività che gestiscono. Da ciò la necessità di rendere evidenti i risultati positivi realizzati a breve, spesso collegati a lauti benefici attribuiti, per questa ragione, agli stessi amministratori.

Eccesso di liberalizzazione, mancanza di controlli e, per converso, incentivi a mettere in mostra bilanci trimestrali positivi sono alla base della crisi statunitense del 2008, che poi ha contagiato anche l'Europa.

Per quale motivo il “contagio” è stato così rapido e inesorabile? Sembra inevitabile arrivare alla conclusione che l'antica distinzione tra politica interna e politica internazionale è ridotta, quasi del tutto, a mera convenzione vista l'interconnessione strettissima che esiste fra le politiche economiche dei vari stati e delle organizzazioni internazionali.

Per riprendere un vocabolo “caro” a Bauman, i confini degli stati sono, ormai, “liquidi”, vuoi per la permeabilità dei fenomeni economici, vuoi anche per la dipendenza che esiste fra gli stati disuniti dell'Unione europea e la grande potenza americana, vuoi, infine, per la forza espressa dalle masse di migranti che non sembrano frenabili da nessuna frontiera, vigilata o murata che sia.

A tutto ciò si aggiungano le, a volte tristemente note, agenzie di *rating*, i poderosi fondi di investimento dotati di risorse finanziarie illimitate, le colossali multinazionali e gli innumerevoli altri soggetti economici e finanziari dotati di un potere reale capace di condizionare l'economia degli stati, per i quali il termine sovranità, come ben definito dal Santi Romano, non ha più alcun senso, e non solo dal punto di vista politico, ma certamente soprattutto proprio sotto il profilo economico.

Si consideri, inoltre, che la grande circolazione dei beni, non più limitata dalla pochezza dei mezzi di trasporto, fa sì che ben difficilmente i confini nazionali (o dell'Unione europea) possano costituire una barriera effettiva quanto meno di controllo. Le centinaia di migliaia di *containers* che circolano per i mari e che sono sbarcate nei differenti porti non sono materialmente controllabili uno ad uno, ed anche il controllo a campione è, spesso, sporadico e, comunque, inadeguato.

Pertanto gli stati, oggi, al contrario di quelli dell'Ottocento, non sono più, usando il termine rigorosamente, sovrani con la conseguenza che gli stessi cittadini hanno la sensazione che i loro governanti siano, in realtà impotenti,

travolti come sono dalla marea costituita dai tanti potentati economici che li sovrastano. Da ciò deriva il disamore dei cittadini nei confronti della classe politica, riconosciuta lontana dal potere, sicché cresce quotidianamente la forza di movimenti politici antisistema.

Si deve, al proposito, ammettere che le persone pensano che un vero cambiamento non possa dipendere dai governi nazionali, ed anche da quanto esiste di governo, ed è poca cosa, malauguratamente, nell'Unione europea.

3. Da queste considerazioni emerge la constatazione del divorzio tra potere e politica, evento che appariva addirittura impensabile un secolo fa.

Meglio si potrebbe dire, addirittura, che il potere sembra essere controllato, normalmente in modo indiretto ma non per questo meno efficacemente, non dalle invisibili mani del mercato, ma dalle “opache” mani di un complesso composto da organismi, istituzioni e potentati finanziari che determinano la sorte dei cittadini dei differenti stati e, stante l'attuale fase di globalizzazione, dell'intero pianeta.

Già all'epoca della presidenza Theodore Roosevelt⁶, il presidente stesso ebbe ad affermare, nel suo primo discorso al Congresso: “esistono mali gravi (...) e una (...) convinzione diffusa nella mente del popolo americano che le grandi corporation note come *trust* siano per alcune delle loro caratteristiche dannose per il benessere generale. Ciò non ha origine da un sentimento di invidia o dall'ingratitude, né dal mancato orgoglio per le grandi conquiste industriali che hanno posto questo paese in vetta fra le nazioni che competono per la supremazia commerciale (...). Si basa invece sulla sincera convinzione che l'accorpamento e la concentrazione debbano essere non proibiti ma supervisionati ed entro limiti ragionevoli controllati; e a mio parere tale convinzione è corretta”⁷.

⁶ Si è osservato, in precedenza, che i potentati economici hanno condizionato e addirittura dominato i piccoli stati dell'Italia del Basso Medioevo, prima indirettamente, poi appalesandosi, arrivando a diventare signori delle città-stato, così potenti all'epoca.

⁷ Il discorso del presidente è riportato, tradotto, da Acemoglu Daron – Robinson James A., *Perché le nazioni falliscono* (2012), traduzione italiana, Milano, 2013, pp. 334 e 335.

Theodore Roosevelt combatté a lungo contro i potentati economici che erano presenti negli USA, anche attraverso lo *Sherman Act*; ma sia le sue coraggiose battaglie, sia quelle di Taft, di Woodrow Wilson e, in certa maniera, di Franklin Delano Roosevelt non ottennero risultati se non sporadici. In definitiva, progressivamente le grandi compagnie crebbero sempre più e divennero più grandi e potenti al punto da superare, per ricavi, il PIL di molti stati, e per patrimonio il debito pubblico di molti di essi.

In un mondo dove, specie dopo la caduta dell'URSS, il mercato sembra essere il solo ed efficiente misuratore dell'efficienza dei sistemi economici, la presenza di tali potentati, capaci di influire in modo decisivo sulle scelte governative e parlamentari, azzoppa la democrazia e il mercato stesso.

L'ottimistica previsione di Theodore Roosevelt riguardante la controllabilità dei grandi *trust* si è dimostrata fallace, e oggi possiamo assistere a un evento un tempo ritenuto impensabile, in regimi democratici: il distacco del governo dell'economia dalla politica⁸.

Riandando alla tripartizione evidenziata dal barone di Montesquieu si è costretti a considerarne la sostanziale inattualità; non già perché l'organizzazione di uno stato liberaldemocratico possa prescindere da essa ma per il fatto che, anche non considerando il c.d. quarto potere (un tempo identificato nella stampa, ora nelle molteplici forme che hanno assunto i c.d. *mass media*, oggetto delle brame dei cc. dd. "poteri forti" che tendono ad impossessarsene, e non per fare direttamente affari con l'editoria ma per condizionare l'opinione pubblica e, di conseguenza, il potere politico), ne esiste uno ulteriore che, spesso controllando economicamente, come detto, anche il quarto, costituisce una forza pervasiva anche nei confronti della politica e dei poteri tradizionalmente individuati come sopra: il grande capitale.

Ma la democrazia, per essere completa, non può non essere anche democrazia economica, che consenta il funzionamento del mercato, mentre il grande capitale può torcere il mercato a suo piacimento; questo problema, allora, merita qualche considerazione ulteriore.

⁸ A ben vedere, tuttavia, il proclamato distacco del governo dell'economia dalla politica, che corrisponde al distacco del binomio potere-politica, stante la rilevanza dell'economia nella gestione complessiva della cosa pubblica, non è fenomeno recente, come sembra ritenere Bauman, *op. cit.*, ma assai risalente essendo antico l'incrocio tra potenza economica e potere politico.

4. Winston Churchill, insospettabile di progressismo, acceso conservatore qual era, diceva 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, se basata su un sistema elettorale “onesto”, 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 il candidato intende fare in Parlamento, se eletto⁹.

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 garantisce 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; tuttavia, come può accadere, ma più difficilmente in Francia per la frequente

⁹ Esprime perplessità sulla partecipazione cosciente ai processi democratici del popolo Hobsbawm Eric J., *La fine dello stato*, traduzione italiana, Milano, 2007, p. 58 ss. Sul punto si veda anche Von Hayek Friedrich August, *Legge, legislazione, libertà*, volume comprendente tre lavori intitolati, rispettivamente, *Regole e ordine*, *Il miraggio della giustizia sociale* e *Il sistema politico di un popolo libero*, traduzione italiana, Milano 2010, nel terzo lavoro, a pag. 405 ss.

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, può dare, prima che i votanti raggiungano una sufficiente maturità, esiti specularmente corrispondenti al credo religioso o all'appartenenza a una o ad altra etnia, come si è potuto, di recente, 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.

Questi ultimi esempi chiariscono perché la democrazia parlamentare, che pure sembra essere la migliore forma di governo, non attecchisce ovunque. Si deve, dunque, esaminare, caso per caso, gli stati in cui essa esiste, ovvero quelli in cui si vuole trapiantarla; 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, poiché di questo in particolare ci si occupava¹⁰.

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

¹⁰ Il parlamentarismo moderno trae origine dalla *Magna Charta* inglese, dalla quale si sviluppò senza modificarne lo spirito fondante, ovviamente aggiornandosi. Sul punto v. Holt James C., *Magna Charta*, Cambridge, 1965; Sayles George O., *The King's Parliament of England*, Londra, 1975.

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 o, quanto meno, di superamento del voto "fideistico", cattolico o marxista, anche se non desistono ancora dei nostalgici¹¹. Migliore la condizione della Francia, da maggior tempo democratica, e 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 (pur con i suoi tremendi problemi economico-finanziari), 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.

5. 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.

¹¹ Sull'arg. v. Lanaro Silvio, *Storia dell'Italia repubblicana*, Venezia, 1992 e Gambino Antonio, *Storia del dopoguerra: dalla liberazione al potere DC*, volume 1, Bari-Roma, 1978.

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 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 in Cina, nella quale lo spostarsi di milioni di persone che abbandonano le campagne, causa l'ammassarsi in megalopoli, città pochi anni prima piccolissime, di 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 e l'affollamento delle zone sviluppate.

Si tratta di esodi di uomini e donne 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 semiasiatica, con un Lord Major di origini pakistane, in Francia risiedono milioni di francesi di origine nordafricana.

Queste enormi migrazioni hanno comportato l'urbanizzazione di masse di persone (il modesto esempio italiano dell'esodo nord-sud non è comparabile con il massiccio inurbamento cinese che, tuttavia, non è solo, perché fenomeni analoghi si verificano in India, in Africa e nelle Americhe) che avevano vissuto, fino allora, in ambienti diversi e seguendo regole di vita totalmente differenti da quelle di una zona sviluppata¹².

I contadini del sud, spostati nel nord Italia, hanno visto le loro famiglie spappolarsi 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 industriali¹³.

¹² V. sul punto, Gottmann Jean, *Megalopoli, funzioni e relazioni di una pluricittà*, Torino, 1970.

¹³ Vedi Golini Antonio, *Attuali tendenze della popolazione in Italia. Problemi e prospettive*, Accademia dei Lincei, 1979; Golini Antonio, Mussino Antonio, Savioli Miria, *Il malessere demografico in Italia*, Bologna, 2000.

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

L'apparizione degli ex agricoltori, un tempo "nascosti" nel contado ma progressivamente emigrati dalle campagne in città ed ammessi al voto con il suffragio universale ha fatto 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 elementi che, teoricamente, dovrebbero essere marginali, come l'aspetto, la capacità di comunicare e la simpatia propria del candidato, che sappia ben trasmettere questi suoi requisiti 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, soprattutto 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 alcune vicende 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 dell'arrivo dei messaggeri ufficiali del governo, notizia messa subito a frutto in vari modi¹⁴, oggi la velocità che hanno le notizie e, talvolta, alcune

¹⁴ V. Ferguson Niall, *The House of Rothschild: Money's prophets, 1798–1848*, volume 1, London, 1999.

pratiche illecite (*insider trading*) consentono a certi finanziari di accumulare patrimoni immensi.

Le stesse grandi imprese industriali – come già detto – raggiungono talvolta dimensioni patrimoniali ben superiori al debito pubblico di molti stati, e riescono 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 materialmente 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. Ancora più efficace è, infine, il lavoro delle *lobby* espresse da gruppi economici molto forti e forniti di elementi che pudicamente possiamo definire convincenti.

Pertanto, se da un lato il voto universale ha inciso sulla natura stessa degli organi parlamentari, diventati centri di spesa 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 o di certi investimenti, persino in armi con le conseguenti guerre, 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 alcuni squilibri che ne possono danneggiare seriamente l'efficacia. La stessa funzione di protezione deve essere svolta per garantire a tutti i cittadini, anche ammettendo che possano esservi differenze di reddito fra loro, l'esistenza di un ordinamento che impedisca la crescita dei poteri dei pochi straricchi e potenti e, contemporaneamente, l'aumento del numero dei cittadini con redditi molto bassi.

6. 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 privati¹⁵.

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, risulta capace di 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, e specificamente di soggetti posti a capo di fortissime compagnie¹⁶.

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 consumatori¹⁷.

¹⁵ V. Troper Michel, *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, 1994. Una posizione critica sulla democrazia americana è espressa in più di una pagina da Von Hayek Friedrich August, *Legge, legislazione e libertà (critica dell'economia pianificata)*, volume composto da tre lavori, e cioè *Regole e ordine*, *Il miraggio della giustizia sociale* e *Il sistema politico di un popolo libero*, traduzione italiana, Milano, 2010, *passim*. Anche Von Hayek si domanda, ben prima di Taleb, e riprendendo un pensiero precedente, se non sarebbe meglio sorteggiare i membri del corpo legislativo.

¹⁶ V. Beard (Charles, Mary e William), *Storia degli Stati Uniti d'America*, Firenze, 1962.

¹⁷ Lo *Sherman Act*, modificato dal *Clayton Act*, e dal *Robinson-Patman Act*, permette oggi ai singoli i cittadini di agire per vie legali al fine di ottenere un risarcimento danni a causa della violazione della normativa antitrust. Sulla legislazione relativa alla concorrenza negli USA v. Kim Phillips-Fein, Zelizer Julian E., *What's Good for Business: Business and American Politics since World War II*, Oxford, 2012.

E, in effetti, i recenti e apparentemente serissimi 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), ma ci si è limitati a ottenere una separazione di una parte, assai modesta, 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; se sia troppo pericoloso continuare a permettere concentrazioni e assorbimenti che consentono la creazione d'imprese che mettono in pericolo l'affidabilità e il corretto funzionamento del sistema democratico dominando altresì il mercato.

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 industrial-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, e lo stesso sembra si possa dire, pur con qualche cautela, riguardo ai rapporti fra governi e potentati economici anche nei regimi di tipo liberale.

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).

7. 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 dei 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 d'interesse comune¹⁸. Questo problema è meno presente, come si è già avuto occasione di chiarire, con il sistema francese, a doppio turno e sempre con collegi uninominali che consentono il controllo dell'eletto da parte degli elettori, i quali 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 senza avere l'idea precisa che, comunque, essa avrebbe dovuto quasi meccanicamente, riconoscere se una legge statale o federale sia in contrasto con la Costituzione degli USA. Solo con il tempo la Corte arrivò a decidere su questi argomenti, anche se 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. Non per nulla Franklin Delano Roosevelt ha visto 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 rooseveltiano¹⁹. Il presidente, allora, cercò di modificare la Costituzione aumentando il numero dei giudici, ma vide la sua proposta bocciata dal Parlamento, che pure gli era favorevole; in definitiva, furono alcuni giudici che mutarono d'avviso e non posero più ostacoli alla legislazione interventista del presidente.

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

¹⁸ Sui sistemi elettorali vedi Chiaramonte Alessandro, *Tra maggioritario e proporzionale: l'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, 2005; Pasquino Gianfranco, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006.

¹⁹ Sul punto v. Stroppiana Luca, *Stati Uniti*, Bologna, 2013, p. 112 ss.

D'altra parte, anche la protezione fornita dalla Costituzione e dalla Corte chiamata a vigilare sulla sua osservanza, non garantisce esiti sempre rassicuranti. La Corte suprema USA, 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 qualitative 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 pericolo del prevalere di un potere sugli altri.

Aggiungendo a questo problema quello costituito dalle cc. dd. “mani forti”, di cui si è già detto, e cioè dai magnati quasi onnipotenti che incidono negativamente su ogni soluzione formale di divisione dei poteri, si rischia di dovere concordare con chi sostiene che “la soluzione più conveniente – e talvolta anche l'unica – per i governi democratici è quella di tenere il più possibile il processo decisionale al di fuori dell'attenzione pubblica e della politica, o perlomeno eludere il processo del governo rappresentativo, il che significa aggirare l'elettorato e l'attività delle assemblee e degli organi da esso eletti”²⁰. E ciò, naturalmente, se si ritiene che gli stessi governi siano impermeabili alle pressioni delle “mani forti”, il che, malauguratamente, non è, generalmente, vero.

Per raggiungere una migliore protezione della volontà popolare potrebbe essere utile l'elezione diretta del presidente della repubblica, non dotato di poteri di governo ma di controllo sul comportamento 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.

²⁰ Così Hobsbawm Eric J., *La fine dello stato*, traduzione italiana, Milano, 2007, p. 66.

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 periodicamente, e con frequenza, 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. E non mi riferisco a comunicazioni a pochi aderenti a questo o quel movimento, ma rivolta a tutti, aventi diritto al voto o no.

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'imprese individuali che superino certe dimensioni, da determinare omogeneamente; similmente si dovrebbe decidere al fine di impedire ricchezze individuali eccessive. 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 si volesse considerare l'affermazione 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 posti in essere da privati. Ad esempio, la ricerca per realizzare aerei sempre più performanti è finanziata dagli acquisti di aerei militari da parte di uno 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 bancaria-assicurativa in grave crisi, l'iperliberale stato americano, governato allora da un conservatore, è intervenuto pesantemente per il 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 e per pesare sulle classi più deboli²¹.

8. È oramai del tutto evidente che il governo della moneta costituisce un elemento fondamentale dello stesso governo dell'economia, e che esso sfugge, in larga misura, al controllo dei parlamenti eletti anche democraticamente.

Il tecnicismo imperante, fondato su teorie che potrebbero anche essere messe in discussione proprio sotto il profilo teorico, consente che decisioni

²¹ Al fine di garantire una concorrenza "perfetta" non basta, infatti, che vi sia una molteplicità di offerenti ed una di acquirenti, che sia facilmente possibile accedere al mercato specifico sia come compratori sia come venditori, che non esistano monopoli o posizioni dominanti sul mercato, ma anche che non si possa ottenere, da parte di qualcuno, troppo potente per essere assoggettato alle regole che valgono per gli altri, una posizione avvantaggiata attraverso una legge, un regolamento o qualsiasi altro strumento di origine "politica".

fondamentali per la vita dei cittadini vengano prese in modo opaco, in ristretti ambiti decisionali quali i *board* delle varie banche centrali. Nel caso cinese forse non è il *board* della banca centrale di Cina ma il comitato centrale del partito comunista cinese o, meglio, un gruppo ristrettissimo espresso dallo stesso comitato: ma questa variante non modifica la critica che si fa al metodo in generale, vista la sostanziale omogeneità, in materia di opacità, delle decisioni prese e dei decisori.

Siamo, cioè, alla presenza di un modello decisionale di tipo coercitivo, che consente di agire tenendo in nessun conto la legittimazione democratica del decisore.

L'attuale politica posta in essere dalle banche centrali fondamentali nel governo dell'economia del mondo (*Federal Reserve*, Banca di Cina, Banca del Giappone e BCE) è molto simile. Vuoi per salvare banche, istituti finanziari e grandi imprese in crisi (*Federal Reserve*), vuoi per sostenere la domanda interna (BCE, e non solo essa), questi istituti emettono una forte quantità di moneta e mantengono i tassi d'interesse sulla stessa a livelli minimi se non, addirittura, negativi, e l'attitudine sembra destinata a durare nel tempo. Il modesto incremento deciso, verso la fine del 2015, dalla *Federal Reserve*, del tasso d'interesse, ha sconvolto i mercati e, benché non poche ragioni d'economia reale (tasso d'inflazione in crescita e piena occupazione raggiunta) militassero per la prosecuzione del programma di modesti aumenti anche all'inizio del 2016, alla fine si è deciso di soprassedere da un nuovo incremento.

Le vere ragioni di questo comportamento si trovano nella sostanziale lotta messa in atto fra le banche centrali per evitare apprezzamenti, nel regime di cambi, fra le differenti monete.

Si deve constatare, pertanto, che la vecchia distinzione fra i tre poteri dello stato appare in certa misura insufficiente a descrivere lo stato democratico, per la presenza del potere dei mass-media e dei grandissimi capitalisti²².

²² Giova ricordare quanto detto poco addietro: accanto ai tre poteri classici, e cioè al potere politico, a quello economico e a quello giudiziario, oggi si aggiunge il quarto potere, cioè quello mass-mediatico, capace di influenzare l'opinione dell'elettore e anche dei politici. Ciascuno dei tre poteri, in uno stato liberale va mantenuto, naturalmente, distinto dagli altri, perché proprio questa distinzione garantirebbe la libertà dei singoli. Quando i tre poteri si confondono tra loro viene meno uno dei principi fondanti dello stato liberale. Oggi, però, occorre riconoscere che esiste un

Mentre il c.d. quarto potere, se veramente indipendente, costituisce a sua volta una garanzia per il funzionamento della democrazia, il quinto, quello costituito dai potentati economici, è un *vulnus* nei confronti del mercato e della democrazia: del mercato perché l'enorme disponibilità di mezzi economici pone le grandi compagnie, specie finanziarie, in condizioni di condizionare il corretto formarsi dei prezzi e, di conseguenza, lo stesso libero scambio; della democrazia perché i "signori" del denaro possono, attraverso mille sistemi anche "non convenzionali", indirizzare le politiche statali e delle stesse grandi organizzazioni internazionali secondo i loro interessi.

La stessa politica "accomodante" delle banche centrali attuata in questo periodo finisce per favorire chi si può procurare mezzi immensi per acquistare banche e imprese del secondario e terziario per poi spremere da esse tutto il possibile, senza considerare gli effetti sociali ed economici per le persone e gli stessi paesi nelle quali queste entità hanno sede²³.

Considerato che non sembra alle porte una modifica delle politiche accomodanti delle banche centrali, per quanto riguarda la BCE appare necessario che essa modifichi l'approccio al problema dell'aumento di denaro in circolazione, cogliendo nello stesso tempo l'occasione di aumentare i consumi e di impedire che il nuovo circolante finisca per essere destinato a finalità diverse da quanto occorra.

Ciò può essere realizzato mettendo in atto quanto già sostenuto in precedenza²⁴.

quinto potere, e cioè quello costituito dai grandi potentati economici, che tendono a sovrastare gli altri, specie il potere politico e quello mass-mediatico, del quale ultimo spesso hanno il controllo anche giuridico.

²³ Il rapporto tra il potere politico e quello economico può essere visto anche nel quadro della problematica concernente la riforma dei partiti. È infatti di grande importanza la questione legata al rapporto tra i cinque poteri sopra citati, a cominciare dal rapporto tra il potere politico e il potere economico, cioè la necessità di distinguere i partiti dal potere economico che pretendono di gestire e delle influenze che i potentati economici finiscono per esercitare. Tuttavia, questo problema non può essere risolto con una chiara regolamentazione legale ma, piuttosto, con la riduzione qualitativa della stessa esistenza dei potentati economici.

²⁴ E cioè riprendendo il discorso delle migrazioni di massa di diseredati da paesi poveri e delle poco appropriate idee messe in atto per affrontare il problema, e cercando di ottenere contemporaneamente molteplici effetti positivi, anche

D'altra parte, la *recovery* statunitense, che aveva preso slancio dalla politica del presidente Roosevelt, si fortificò con la produzione di ogni "ben di Dio" inviato alla Gran Bretagna per aiutarla a difendersi dall'attacco nazista, e proseguì con lo stesso piano Marshall (ERP) del secondo dopoguerra.

L'esempio dovrebbe essere seguito, mentre di pari passo si dovrebbe provvedere a limitare le dimensioni delle grandi compagnie attraverso sistemi, non solo tributari, tali da essere efficaci al fine di eliminare le superpotenze private e di ripristinare l'efficienza del mercato²⁵.

umanitari, sembrerebbe opportuno che la BCE e i governi nazionali degli stati membri – poiché non si può operare unitariamente per la mancanza di una legge federale – si accordassero sull'emissione di titoli di stato a bassissimo tasso di interesse (lo 0,1% annuo, ad esempio) di durata fra i quaranta e i cinquant'anni che verrebbero acquistati dalla BCE. Il denaro così erogato agli stati, in proporzione alla loro partecipazione al capitale sociale della BCE e ai titoli emessi, dovrebbe essere impiegato per acquistare con aste pubbliche prodotti alimentari, meccanici, di abbigliamento ecc. destinati ad essere donati, tramite organismi internazionali o religiosi, alle popolazioni dei paesi poveri.

Si potrebbe, così, ottenere una riduzione della pressione demografica sull'Europa, un aumento della produzione europea dei prodotti acquistati per i doni da effettuare, uno slancio alla ripresa produttiva e anche la cessazione dello stato di deflazione che tormenta l'UE. Ed in più, la accurata distribuzione dei tipi di prodotti da esportare verso i paesi poveri consentirebbe di evitare che il flusso di denaro emesso dalla BCE finisse solo per essere destinato direttamente alla banche ma entrasse direttamente sul mercato. Il tutto anche con sollievo delle banche stesse, che potrebbero sperare in un progressivo, anche se non velocissimo, aumento dei tassi d'interesse.

²⁵ Tutto questo ci riporta al cristianesimo laico di cui si è detto in precedenza, spesso non avvertito come tale da chi studia il problema della giustizia. Si rinvia pertanto alla critica fatta a John Rawls, alle conclusioni laiche, ma pur sempre inconsciamente influenzate dal pensiero cristiano di Ronald Dworkin e agli scritti di Salvatore Veca, fra i quali si ricordano *La bellezza e gli oppressi. Dieci lezioni sull'idea di giustizia*, Milano, 2010 e *La società giusta. Argomenti per il contrattualismo*, Milano, 2010. Sul punto si veda quanto argomentato nel capitolo precedente.

