Birkbeck
UNIVERSITY OF LONDON

BIROn - Birkbeck Institutional Research Online

Comparato, Guido (2025) Dal consenso al malcontento. Declino del modello keynesiano e diritto dell'economia nel Regno Unito degli anni Settanta. In: Azzariti, G. and Bagni, S. and Carducci, M. and Somma, A. (eds.) Mercato istituzioni e regole. Sul difficile dialogo tra diritto ed economia. Rome, Italy: Sapienza University Press, pp. 307-329. ISBN 9788893773812.

Downloaded from: https://eprints.bbk.ac.uk/id/eprint/55812/

Usage Guidelines:
Please refer to usage guidelines at https://eprints.bbk.ac.uk/policies.html or alternatively contact lib-eprints@bbk.ac.uk.

Scienze
giuridiche

MERCATO ISTITUZIONI E REGOLE

Sul difficile dialogo tra diritto ed economia

A CURA DI
Gaetano Azzariti, Silvia Bagni,
Michele Carducci e Alessandro Somma

University Press
SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

Collana Scienze Giuridiche 12

Mercato istituzioni e regole

Sul difficile dialogo tra diritto ed economia

a cura di
Gaetano Azzariti, Silvia Bagni,
Michele Carducci e Alessandro Somma

SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE
2025

Volume finanziato con i fondi del progetto P.R.I.N. "Roosevelt a Bruxelles. Un revival dell'Activist government nell'Europa post-pandemia?", responsabile scientifico Prof. Alessandro Somma.

Copyright © 2025

Sapienza Università Editrice
Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it
editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420
Registry of Communication Workers registration n. 11420

ISBN: 978-88-9377-381-2

DOI: 10.13133/9788893773812

Pubblicato nel mese di maggio 2025 | *Published in May 2025*

Opera distribuita con licenza Creative Commons Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate 3.0 Italia e diffusa in modalità open access (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Work published in open access form and licensed under Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 3.0 Italy (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Indice

Premessa 13

INTRODUZIONE

Diritto ed economa: una storia breve ma intensa 19
Alessandro Somma

1. Alle origini di un progetto comune: la tutela della libertà individuale 19
2. La riforma dell'ordine economico: dalla crisi dell'individualismo proprietario al neoliberalismo 23
3. La democrazia economica e il costituzionalismo antifascista 28
4. Segue: il compromesso keynesiano 33
5. Il ritorno del neoliberalismo: la parabola dell'Europa unita 36
6. Giuristi che fanno gli economisti: l'analisi economica del diritto 41
7. Economisti che fanno i giuristi: diritto e sviluppo 47
8. Segue: la Nuova economia comparata e la teoria dell'origine legale 52
9. A mo' di conclusione: riscoprire la dimensione politica del mercato oltre la normalità capitalistica 57

GIURISTI ED ECONOMISTI IN DIALOGO

Progetto costituzionale e trasformazioni del capitlaismo: dal lavoro al mercato. Spunti per un decalogo 65
Gaetano Azzariti

1. Le parole della Costituzione sul lavoro e il dominio del finazcapitalismo 65
2. Il capitalismo come religione 66

3. L'ideologia entra in Costituzione: il principio del "pareggio di bilancio" 67
4. L'abbandono della lotta per i diritti a favore delle superiori ragioni dell'economia 69
5. Tra Otto e Novecento: dalla proprietà al lavoro 70
6. Neocostituzionalismo arreso 70
7. Lavoro e dignità 72
8. Per una rifondazione costituzionale: alla ricerca di politiche inclusive di cittadinanza 72
9. Nuovo welfare e centralità della persona 74
10. La politica smarrita nei meandri della crisi 74

La Costituzione economica nei Trenta gloriosi 75
Aldo Barba

1. Alle origini della Costituzione economica: l'identificazione dell'antifascismo con il liberismo 75
2. La liquidazione dei tecnici liberisti 79
3. Dirigismo e anti-keynesismo come fondamenti della politica economica italiana della ricostruzione 81
4. Il governo keynesiano delle masse salariate 83
5. Gestire le masse salariate con la forza e l'emigrazione 84
6. La breve stagione dello scongelamento della Costituzione economica 86
7. La Costituzione economica e il ruolo degli economisti e dei giuristi critici 91

Normatività in competizione: economia e tecnologie digitali erodono lo spazio del diritto? 93
Maria Rosaria Ferrarese

1. Il diritto tra economia e tecnologie digitali 93
2. Diritto ed economia: quale rapporto? 95
3. Sulla capacità normativa dell'economia 97
4. Teorie, concetti economici e slogan di successo 99
5. Le cause del cambiamento 103
6. La bottega del "dover essere" legislativo si svuota 106
7. Normatività economica e normatività tecnologica 108
8. Normatività tecnologica e scrittura digitale 110
9. Diritto e processo tra oralità e scrittura 112
10. Osservazioni conclusive 115

Hayek: la rivoluzione dell'ignoranza 117
Carlo Galli

1. La radicalità di Hayek 117
2. La modernità tra ordine politico e disordine economico 118
3. Il mercato come ordine spontaneo 122

Dialoghi difficili ma preziosi, e tanta voglia di soliloquio: le sorti controverse dell'analisi economica del diritto 129
Roberto Pardolesi

1. L'analisi economica del diritto: diffusa ma non assimilata 129
2. L'efficienza allocativa e gli altri parametri valutativi 130
3. Le dimensioni delle interazioni di diritto ed economia 133
4. La funzione preventiva della responsabilità civile 135

Considerazioni sul dialogo tra giuristi ed economisti circa il ruolo dello Stato 141
Massimo Pivetti

1. La subalternità dei giuristi all'ordoliberalismo 141
2. I Comunisti italiani e l'ordoliberalismo 142
3. L'Europa unita come costruzione ordoliberale 144
4. Il rifiuto italiano delle teorie keynesiane 147
5. Il contributo della dottrina marxista dello Stato alla deriva neoliberale della sinistra 151

IL CILE DEI CHICAGO BOYS

El juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad perpetrados por la dictadura chilena (1998-2023) 157
Francisco Bustos Bustos

1. Introducción y método de exposición 157
2. Una propuesta de periodificación de la justicia transicional chilena 161
3. Comentarios finales 172

Centro, periferia e teoria marxista della dipendenza. L'America Latina tra super-sfruttamento e spoliazione 175
Pablo Moreno Cruz

1. Premessa 175
2. La distinzione centro-periferia: brevi cenni 176

3. Teoria della dipendenza: dalla versione "cepalina" alla teoria marxista della dipendenza 179
4. Ruy Mauro Marini e il concetto di super-sfruttamento come modo di accumulazione nelle economie dipendenti 184
5. Due tipi di critiche alla teoria marxista della dipendenza di Ruy Mauro Marini 189
6. Al di là del super-sfruttamento, ovvero, la spoliazione del lavoro non salariato 192

L'esperimento autoritario cileno e la costruzione dell'egemonia neoliberale 202
Edmondo Mostacci

1. Introduzione 202
2. La Dottrina Monroe e l'invenzione dell'Occidente 205
3. Segue: l'egemonia statunitense tra America latina ed Europa occidentale 209
4. La presidenza Truman, il Four point program e l'accordo di cooperazione interuniversitario tra Chicago e Santiago 211
5. La crisi dell'egemonia statunitense tra gli anni Sessanta ed il principio degli anni Settanta 216
6. La crisi dell'egemonia statunitense e il golpe del 1973 218
7. Il golpe cileno, i Chicago boys e la svolta neoliberale 221
8. Alcune osservazioni conclusive 223

Riesgo político en américa latina: el caso chileno 229
Nelson Pozo Silva

1. Introducción 229
2. Crimen organizado y retroceso democrático 230
3. Nuevo estallido de malestar social 231
4. Crisis migratoria, aumento de ataques cibernéticos y debilidad de la integración regional 232
5. Procesos constitucionales con múltiples etapas 233
6. El proceso constituyente tracasado (total o parcial) 235
7. Principales caminos a seguir en el proceso chileno 237
8. Roberto Gargarella y sus enseñanzas 240
9. Otros dilemas pendientes 243
10. Conclusiones 244

Educazione, cittadinanza e potere costituente nelle fauci del neoliberalismo: il caso cileno 247
Silvia Redon Pantoja e Maralice Verciano Cunha

1. Di cosa parliamo quando parliamo di educazione? L'educazione come processo della socializzazione e l'educazione istituzionalizzata 247
2. Segue: Alcune politiche esterne che riguardano l'istruzione istituzionalizzata 248
3. Segue: educazione istituzionalizzata: di cosa stiamo parlando? 250
4. Cittadinanza: un concetto polisemico 254
5. Mobilitazioni studentesche: potere costituente 258
6. Segue: L'esperimento neoliberale del Cile 265
7. La scuola come unica via d'uscita: il corpo docente come attore etico-politico 269

Cicatrici sociali e crimini di lesa umanità del modello economico cileno successivo al golpe. L'esperienza italiana del processo Condor 271
Andrea Speranzoni

1. Il corpo sociale torturato 271
2. La presa del potere del dittatore Pinochet 273
3. La Dirección de inteligencia nacional 275
4. L'Operazione Condor davanti ai giudici 278

DAI TRENTA GLORIOSI AI CINQUANTA PIETOSI

La costituzione materiale prima, durante e dopo i Trenta anni gloriosi 283
Omar Chessa

1. Premessa 283
2. La costituzione materiale prima dei Trenta gloriosi: la versione del 1940 285
3. Il fine fa il partito 287
4. La versione del 1962 289
5. La lotta per la costituzione come lotta di classe 291
6. I Trenta gloriosi trasformarono la costituzione materiale? 294
7. Il ruolo delle alternative di sistema e della geopolitica 295
8. Il political capitalism 297
9. Capitalismo e neoliberalismo, *struttura e superstruttura* 301

10. Funzione ideologica del neoliberalismo rispetto al political capitalism 302
11. Lotte per il riconoscimento nel capitalismo neoliberale 303
12. Il «pieno sviluppo della persona umana» come fine costituzionale senza "portatore" 305
13. Riepilogo 306

Dal consenso al malcontento. Declino del modello keynesiano e diritto dell'economia nel Regno Unito degli anni Settanta 309
Guido Comparato

1. Premessa 309
2. Le letture degli anni Settanta nella storiografia britannica 310
3. Il secondo dopoguerra quale "era keynesiana" 312
4. Gli aspetti sindacali ed il diritto del lavoro 315
5. La politica del credito ed il diritto finanziario 319
6. La crisi monetaria ed il diritto internazionale dell'economia 324
7. L'impatto delle nuove dottrine economiche 328
8. Le ripercussioni, il malcontento, il neoliberalismo 329

Dal Volk al Mensch? L'economia sociale di mercato nell'era neoliberista 333
Francesco Farina

1. Introduzione 333
2. L'individuo nelle Costituzioni 334
3. Il liberalismo anglosassone: dalla sovranità del consumatore alla sovranità dell'impresa 337
4. Mercato e Stato nell'ordoliberalismo 343
5. La Germania e l'Unione europea 348
6. La distanza che permane: l'idea di individuo 352
7. Conclusioni 354

Fluidità del soggetto e affermazione del neoliberalismo in Europa 359
Andrea Guazzarotti

1. Introduzione 359
2. Le virtù elusive della neutralità del mercato 361
3. Neutralità del mercato e integrazione "a-politica" degli Stati 364
4. Emancipazione individuale e integrazione europea 367
5. Il mutamento culturale (costituzionale?) degli anni Novanta in Italia 370

6. Neutralità del mercato e del diritto: la copertura ideologica di gerarchie interstatuali 374

Tecnocrazia, capitalismo finanziario e Bce 377
Fiammetta Salmoni

1. Introduzione 377
2. Il profilo "soggettivo" della tecnica: tecnocrazia e socialismo 378
3. Tecnocrazia vs governi tecnici 380
4. La tecnocrazia come egemonia culturale: la necessità di far prevalere la Politica sulla tecnica e sulla finanza 381
5. La Bce: un esempio di tecnocrazia nella governance monetaria dell'Europa 383
6. Bce, tecnocrazia, diritto e diritti 384
7. Quantitative tightening, aumento del debito pubblico e violazione dei diritti 387

Gli Autori e le Autrici di questo volume 391

Premessa

La relazione tra il diritto e l'economia costituisce un tradizionale oggetto di studio, volto ora a sottolineare una ontologica diversità tra le due discipline, ora a documentare invece la loro riconucibilità a matrici comuni. Chi utilizza il primo approccio pone l'accento in particolare sul diverso statuto epistemologico e dunque sul diverso modo di considerare i fenomeni analizzati. Evidenziano invece le convergenze coloro i quali constatano la sovrapposizione di quei fenomeni, il che impone evidentemente una collaborazione tra il diritto e l'economia e a monte l'utilizzo di linguaggi comuni o almeno reciprocamente comprensibili.

La verità è che il mercato costituisce un luogo artificiale, costruito sulla base di regole a cui si affidano le modalità del suo funzionamento e di istituzioni chiamate a presidiarlo. Il tutto sullo sfondo di idealità concernenti il ruolo del mercato quale strumento di redistribuzione delle risorse, così come il modo di articolare la connessa interazione con i pubblici poteri.

Che il funzionamento del mercato richieda regole e istituzioni, non lo sostiene solo chi intende limitare il raggio di azione della concorrenza, riservando spazi ad altre forme di redistribuzione della ricchezza. Lo ritengono anche coloro i quali promuovono la massima espansione del mercato, per affidare al libero incontro di domanda e offerta anche l'allocazione dei beni e dei servizi destinati a soddisfare bisogni primari. Anche in questo caso, senza la mano visibile dei pubblici poteri, la concorrenza non si realizza e il mercato è condannato all'autofagia.

Il diritto e l'economia sono pertanto diversi punti di vista utilizzati per osservare un medesimo fenomeno, il che rende

l'interazione tra le due discipline un fatto inevitabile, esattamente come il dialogo tra i suoi cultori.

È peraltro un dialogo difficile, animato da incomprensioni e rivendicazioni di una centralità disciplinare, se non di una superiorità quanto a capacità di interpretare e governare i fenomeni sociali. Lo verifichiamo nelle situazioni in cui i cultori del diritto e dell'economia muovono da uno specifico approccio comune: quello per cui si presentano come tecnocrati il cui punto di vista prescinde dalla dimensione valoriale. Ma lo stesso accade quando rifiutano un simile approccio: possono anche rimarcare la dimensione politica del loro sapere e dunque rigettarne l'accostamento alla tecnica, e tuttavia conservano una evidente ritrosia e prendere parte in modo fruttuoso a un dialogo attorno al modo di essere del mercato.

Questa situazione si può in parte comprendere, in quanto è riconducibile a differenze nello statuto epistemologico del diritto e dell'economia. E tuttavia queste ultime non possono spiegare tutte le ragioni di una difficoltà a dialogare, se non talvolta di una vera e propria incomunicabilità.

Di qui la scelta di approfondire il tema, portando cultori del diritto e cultori dell'economia innanzi tutto a problematizzare la loro interazione in termini generali, ovvero a riflettere sulle difficoltà incontrate nel praticare il dialogo tra le due discipline. Per poi verificare sul campo i termini di questo dialogo a partire da vicende particolarmente adatte a mettere in luce i momenti di incontro e i momenti di frizione tra il diritto e l'economia, se non altro per la dimensione ideale che li avvolge.

Di qui la scelta di soffermarci sul diritto e l'economia dei Trenta gloriosi: la fase storica tra la fine del Secondo conflitto mondiale e la metà degli anni Settanta, in cui il compromesso keynesiano è stato attuato sullo sfondo di idealità riconducibili al costituzionalismo democratico e sociale. Di qui anche le analisi dedicate alla transizione da un simile schema a quello di matrice neoliberale, che ispira tra l'altro la costruzione europea nel suo assetto attuale, e i cui fondamenti derivano da una elaborazione teorica la cui prima attuazione si è avuta durante la dittatura cilena di Augusto Pinochet.

Una iniziale versione dei contributi riportati in questo volume è stata presentata in occasione di un convegno internazionale tenutosi presso il Dipartimento di Scienze giuridiche della Sapienza Università

di Roma sul finire del 2023: anno in cui è caduto il cinquantenario del golpe cileno. I contributi sono poi stati rielaborati alla luce del dialogo tra giuristi ed economisti occasionato dal convegno, nel tentativo di mettere in pratica l'indicazione di fondo formulata dai cultori del diritto e dell'economia che vi hanno preso parte: far luce sui problemi del dialogo tra giuristi ed economisti, ma soprattutto evidenziare le sue potenzialità.

Il volume, e prima ancora il convegno internazionale, hanno tratto giovamento dal lavoro instancabile dei collaboratori alla Cattedra di Diritto privato comparato. Alle origini di un progetto comune: la tutela della libertà individuale

Introduzione

Diritto ed economa: una storia breve ma intensa

Alessandro Somma

1. Alle origini di un progetto comune: la tutela della libertà individuale

Se il diritto costituisce notoriamente una scienza le cui origini affondano le radici in un lontano passato, sovente evocato al fine di legittimarla come strumento di ingegneria sociale affidabile e sperimentato[1], lo stesso non può dirsi dell'economia. Questa nasce invero nell'età moderna, quando si identificano i contorni di un campo del sapere autonomo sebbene ancora confuso in particolare con la filosofia politica e la filosofia morale[2], e soprattutto si esalta la libertà individuale come fondamento del mercato in quanto suo principale oggetto di studio[3].

Proprio a partire da questa curvatura ideologica si delineano i termini della relazione tra diritto ed economia e con essa il punto di riferimento per le vicende che nel corso degli anni l'hanno caratterizzata. L'età moderna è invero l'epoca nella quale si afferma la distinzione tra il diritto privato e il diritto pubblico: il primo al servizio dell'individuo nella sua qualità di proprietario e con ciò detentore del potere economico, il secondo strumento nelle mani del sovrano a cui spetta l'impero

---

1 Sottolinea in particolare questo aspetto la retorica fondativa della Tradizione giuridica occidentale: per tutti H.J. Berman, *Diritto e rivoluzione. Le origini della tradizione giuridica occidentale* (1983), Bologna, 1998, p. 24 s.

2 Ad es. M.R. Ferrarese, *Diritto e mercato. Il caso degli Stati Uniti*, Torino, 1992, p. 77 ss.

3 Convenzionalmente con la pubblicazione di A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, 1776.

e dunque il potere politico[4]. Di qui il primo punto di contatto tra il diritto e l'economia, che si esprime in ambito privatistico attraverso schemi di matrice liberale: gli schemi volti all'esaltazione della libertà individuale come punto di riferimento per la disciplina delle relazioni tra consociati, almeno di quelle rilevanti per la disciplina del mercato. Il tutto descritto sulla base di schemi evoluzionistici, come quelli che hanno fatto leva sulla celeberrima formula per cui la modernità ha realizzato la transizione «dallo status al contratto»[5].

Come si sa, l'individualismo quale fondamento dell'ordine economico, allo stesso modo del diritto privato quale campo del sapere deputato a disciplinarlo, costituisce un tratto identificativo dell'Ottocento. Questa è del resto l'unica fase della storia umana in cui l'economia ha vestito i panni di un dispositivo isolato dalla società. Solo allora il funzionamento dell'ordine economico si è fondato, senza mediazioni significative, sul principio per cui «tutti i redditi debbono derivare dalla vendita di qualcosa», inclusi i beni un tempo sottratti al mercato: anche «l'uomo sotto il nome di lavoro» e «la natura sotto il nome di terra erano resi disponibili per la vendita». Il tutto nell'ambito di un sistema che si pretendeva fosse autoregolato perché «diretto da prezzi di mercato e soltanto da prezzi di mercato», e a monte mosso dall'aspirazione degli esseri umani a «raggiungere un massimo di guadagno monetario»[6].

Con l'avvicinarsi del Novecento questo schema entrò in crisi, tanto che nell'arco di poco tempo finì per collassare: alla conclusione del primo conflitto mondiale si poté invero certificare che quest'ultimo aveva definitivamente «abbattuto l'individualismo», esattamente come la Rivoluzione francese aveva «rovesciato il feudalesimo»[7]. E non

---

4 In linea con lo schema evocato in sede di redazione del Codice civile francese, considerato lo statuto per antonomasia della società borghese, quando si evoca la formula presa a prestito da Seneca per cui si assicura «all'individuo la proprietà» e come contropartita «al sovrano l'impero»: cfr. J.-É.-M. Portalis, *Exposé des motifs de la loi relative à la Propriété*, in *Code civil des Français, suivi de l'exposé des motifs, sur chaque lois, présenté par les Orateurs du Gouvernement…*, vol. 4, Paris, 1804, p. 31.

5 H. Sumner Maine, *Ancient Law. Its Connection with the Early History of Society and its Relation to Modern Ideas*, London, 1861.

6 K. Polanyi, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca* (1944), Torino, 1974, pp. 210 e ss. e 228 e ss. Anche Id., *Economie primitive, arcaiche e moderne. Ricerca storica e antropologia economica* (1968), Torino, 1980, p. 5 ss.

7 N. Stolfi, *La Rivoluzione francese e la guerra mondiale in rapporto alle trasformazioni del*

poteva essere altrimenti, dal momento che la mitica mano invisibile aveva fallito su tutti i fronti. Nel mercato non aveva coordinato gli egoismi individuali in forme tali da rendere «il reddito annuo della società il massimo possibile»[8]. E fuori dal mercato non aveva indotto i più abbienti a redistribuire in modo soddisfacente la ricchezza prodotta con il lavoro, a fare cioè «quasi la stessa distribuzione delle cose necessarie alla vita che si sarebbe realizzata se la terra fosse stata divisa in parti uguali tra tutti i suoi abitanti»[9].

Questa situazione aveva reso l'ordine economico caratterizzato da una notevole conflittualità, dovuta in ultima analisi al tradimento delle promesse di emancipazione collegate alla distinzione tra sfera individuale e sfera del sovrano fondativa della società borghese. In quell'ambito la condizione proprietaria veniva ritenuta il fondamento della libertà dell'individuo, ma nel contempo si pensava che l'appropriazione dei beni discendesse dalla loro trasformazione attraverso il lavoro: per il suo tramite l'individuo rimuove «qualunque cosa … dallo stato in cui la natura l'ha prodotta … e con ciò la rende una sua proprietà»[10]. La società moderna si fondava dunque sul lavoro, più che sulla proprietà, o almeno era innanzi tutto dal primo che derivava l'emancipazione degli individui.

Il passaggio dall'Otto al Novecento segna però il tramonto della società borghese e la definitiva affermazione della società industriale. Qui il lavoro non si esauriva in attività per le quali si richiedeva un limitato impiego di strumenti, in particolare quelli necessari alla produzione agricola o artigianale: la società industriale è la società della catena di montaggio e con ciò della «schematizzazione coercitiva dell'esistenza»[11], o se si preferisce della «programmazione della totalità sociale»[12]. A queste condizioni il lavoro non consentiva certo di accedere alla condizione proprietaria, che perdeva così la sua valenza emancipatoria. Di più: la proprietà dei mezzi di produzione diveniva il tratto identificativo di una classe, quella dei capitalisti, contrapposta alla classe di coloro a cui

diritto, in *Rivista di diritto pubblico*, 1922, I, pp. 388 e 404 ss.

8 A. Smith, *La ricchezza delle nazioni* (1776), 2. ed., Roma, 2005, pp. 73 e 391.

9 A. Smith, *Teoria dei sentimenti morali* (1759), Milano, 2001, p. 376.

10 J. Locke, *Il secondo trattato sul governo* (1689), Milano, 1998, p. 97.

11 M. Weber, *Economia e società* (1922), vol. 3, Torino, 2000, p. 85.

12 J.-F. Lyotard, *La condizione postmoderna* (1979), Milano, 1999, p. 27.

quella proprietà era preclusa e possedevano i loro figli come unica ricchezza: la classe dei proletari. Il tutto nel segno di una immobilità sociale senza vie d'uscita, che finiva per rendere l'ordine proprietario ereditato dalla società borghese «un catastrofico insuccesso»[13].

Queste vicende non hanno però segnano una rottura nel rapporto tra il diritto e l'economia, che semplicemente si è evoluto per adattarsi alla transizione verso la società industriale. Il diritto si è cioè attrezzato per superare l'individualismo nella misura necessaria e sufficiente a impedire l'implosione dell'ordine proprietario, seguendo nel merito i dettami del neoliberalismo: un liberalismo finalmente riletto alla luce del riconoscimento che il funzionamento del mercato richiede il fondamentale contributo dei pubblici poteri (par. 2).

La compromissione del neoliberalismo con il fascismo ha tuttavia aperto la strada a un ripensamento della relazione tra diritto ed economia promossa dal primo. Non si è messo in discussione l'interventismo dei pubblici poteri, ma alla conclusione del secondo conflitto mondiale esso non è stato più finalizzato al solo presidio del corretto funzionamento del meccanismo volto a favorire il libero incontro di domanda e offerta. Dai pubblici poteri ci sia aspettava cioè che operassero anche per difendere la società dal funzionamento della concorrenza: lo hanno sostenuto in particolare i fautori della democrazia economica, i quali hanno promosso però soluzioni capaci di mettere a rischio la tenuta dell'ordine proprietario e di introdurre un suo superamento verso soluzioni in odore di socialismo (par. 3). Più prudenti gli economisti e i giuristi che si sono riconosciuti in un approccio keynesiano alla disciplina del mercato, finito tuttavia sotto accusa nella misura in cui favoriva il lavoro nel conflitto redistributivo con il capitale (par. 4).

Anche per questo negli anni Ottanta del secolo scorso si è assistito alla riaffermazione dei paradigmi neoliberali, alla cui diffusione hanno operato attivamente le Istituzioni di Bretton Woods e l'Europa unita (par. 6). Il tutto sullo sfondo di un rinnovato intreccio tra diritto ed economia, che comprende un inedito sconfinamento dei giuristi in ambito economico e degli economisti in ambito giuridico. Emblematici del primo sconfinamento sono l'analisi economica del diritto (par. 6), del secondo lo studio dell'impatto sul funzionamento del mercato delle regole e delle istituzioni giuridiche intrapreso nell'ambito dei movimenti di

[13] A. Rüstow, *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus*, 2. ed. (1950), Metropolis, 2001, p. 1.

Law and finance e della Nuova economia comparata (par. 7).

Una simile evoluzione della relazione tra diritto ed economia finisce per riverberarsi sul ruolo dei cultori del diritto, i quali fondano tradizionalmente la loro legittimazione sociale sul possesso di un patrimonio sapienziale e dunque sul loro operare come tecnocrati. I paradigmi neoliberali determinano invero una subordinazione del diritto all'economia: un campo del sapere i cui detentori usano anch'essi legittimarsi in quanto tecnocrati, nel solco di un approccio tipico dell'ideologia di cui si ergono a custodi. Di qui lo stimolo a utilizzare la riflessione sulla relazione tra diritto ed economia come una proficua occasione per recuperare la dimensione politica di entrambi i campi del sapere, e in tale prospettiva per tornare a considerare il mercato con lenti alternative a quelle neoliberali: per riaffermare una sensibilità per i riflessi della sua disciplina sul modo di essere della democrazia (par. 8).

2. La riforma dell'ordine economico: dalla crisi dell'individualismo proprietario al neoliberalismo

Si diceva della società borghese e del suo radicamento nell'ordine proprietario, e di come la transizione verso la società industriale abbia determinato il suo fallimento in quanto motore di emancipazione. Come si sa, questo insuccesso ha alimentato una notevole conflittualità, che per alcuni mirava alla riforma dell'ordine proprietario e per altri al suo abbattimento, in particolare sulla scia di quanto auspicato dal nascente movimento socialista. Anche in questo secondo caso sullo sfondo di una sottolineatura della relazione tra diritto ed economia, e non solo per la considerazione del primo alla stregua di una sovrastruttura della seconda[14]: se da un lato ci si poneva come obiettivo il superamento della dimensione statuale, dall'altro si pianificava di giungervi attribuendo al diritto il compito di contribuire in modo determinante all'affermazione del nuovo ordine[15].

Proprio per evitare un simile esito, e più in generale per salvare l'ordine proprietario, si moltiplicarono i tentativi di riformarlo a partire dalla evoluzione a cui abbiamo appena fatto riferimento:

---

[14] Sulla scia di K. Marx, *Per la critica dell'economia politica* (1859), Roma, 1979.

[15] Per tutti R. Guastini (a cura di), *Marxismo e teorie del diritto. Antologia di scritti giuridici*, Bologna, 1980.

quella scandita dal tramonto dell'individualismo in quanto paradigma fondativo dell'età moderna e in particolare del suo diritto privato[16]. Con esiti che per il diritto segnarono una espansione delle tensioni olistiche rimaste prerogativa del diritto pubblico, ora pronte a invadere il diritto privato: il settore dell'ordinamento nato come corollario della distinzione tra sfera del sovrano e sfera dell'individuo, o se si preferisce tra politica ed economia, distinzione concepita per impedire al primo di plasmare le relazioni di mercato in quanto vicende riservate al secondo[17].

Si trattava insomma di identificare una terza via tra il liberalismo ottocentesco e il socialismo in quanto teoria e pratica esemplificativa della volontà di rovesciare l'ordine proprietario. Una terza via fondata a ben vedere su un equilibrio precario: quello per cui si invocava da un lato lo Stato di diritto, ma lo si incaricava dall'altro di «ordinare» e non semplicemente «tutelare l'interesse individuale»[18]. Il tutto con il fondamentale contributo del diritto, ora chiamato a non differenziare tra materie privatistiche e pubblicistiche: tutte chiamate a conformare i comportamenti individuali rilevanti per il funzionamento del mercato.

E proprio i cultori del diritto hanno contribuito in vario modo alla ricerca della menzionata terza via, a cui si sono dedicati fin dalla conclusione dell'Ottocento. A quell'epoca i cosiddetti socialisti della cattedra hanno rappresentato la crisi dell'individualismo proprietario come crisi della distinzione tra un diritto pubblico dello «Stato onnipotente» e un diritto privato dell'«individuo sciolto da ogni comunità». E hanno sottolineato l'opportunità di uscirne con un nuovo momento di sintesi tra le due impostazioni, per cui il diritto pubblico doveva essere penetrato dall'individualismo e il diritto privato da «una goccia di olio sociale»: solo in tal modo si sarebbero evitati conflitti destabilizzanti, come quelli contemplati dalla divisione in classi[19].

Al principio del Novecento la terza via ha assunto le sembianze del solidarismo e del funzionalismo. I solidaristi hanno chiarito che il loro credo era incentrato sull'autodeterminazione e sulla relativa «lotta per lo sviluppo individuale», e che tuttavia occorreva

---

16 F. Wieacker, *Industriegesellschaft und Privatrechtsordnung*, Karlsruhe, 1974.

17 B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, 2020.

18 W. Hallstein, *Wiederherstellung des Privatrechts*, in *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, 1946, p. 7.

19 O. Gierke, *Die soziale Aufgabe des Privatrechts*, Berlin, 1889, p. 9 ss.

promuovere «l'associazione di azioni individuali» nella misura utile a «mantenere l'individuo in uno stato di durevole prosperità e sicurezza»[20]. Similmente, i funzionalisti riconoscevano spazi entro cui «sviluppare la propria individualità», ma solo se l'esercizio del relativo potere assolveva al dovere di contribuire all'equilibrio tra le diverse componenti dell'organismo sociale[21].

È però sul finire degli anni Trenta che la terza via venne identificata come risultato di un impegno congiunto di cultori del diritto e cultori dell'economia dediti a delineare gli estremi di un nuovo liberalismo. Il tutto sulla scia di quanto tratteggiato in occasione di un evento che segna convenzionalmente la nascita del neoliberalismo. Il riferimento è al Colloquio Walter Lippmann[22]: un incontro dedicato a un giornalista statunitense, già fautore di un approccio tecnocratico all'ordine economico concepito per spoliticizzare il mercato[23], la cui notorietà si deve a un saggio dedicato alla ricerca di una terza via tra *laissez faire* e collettivismo[24].

Al Colloquio presero parte noti esponenti del liberalismo, convinti che l'ordine economico incentrato sulla libera concorrenza non si sarebbe realizzato in modo spontaneo: che per ottenerla vi sarebbe stato bisogno di una mano visibile rappresentata dall'intervento dei pubblici poteri. L'interventismo neoliberale doveva però avere carattere giuridico e non anche amministrativo[25], ed esprimersi con l'emanazione di leggi dello Stato chiamate a rispettare e dunque a riprodurre le leggi del mercato: per trasformare il principio di concorrenza in uno strumento di direzione politica dei comportamenti individuali[26]. E soprattutto per evitare che l'ordine economico venisse sopraffatto dall'azione di poteri organizzati e dunque capaci di inceppare il meccanismo concorrenziale: i cartelli tra imprese, ma anche e soprattutto le coalizioni di lavoratori e dunque i sindacati.

---

20 L. Bourgeois, *Solidarité*, 3. ed., Paris, 1902, p. 61 s.

21 L. Duguit, *Les transformation générales du droit privé* (1911), 2. ed., Paris, 1920, pp. 26 s. e 37.

22 Ad es. G. Conti e L. Fanti, *Sovranità, credito e mercato. Verso l'arte del governo economico totale*, Pisa, 2020, p. 553 ss.

23 Cfr. E. Mostacci e A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, Torino, 2024, p. 74 ss.

24 W. Lippmann, *The Good Society* (1937), London, 2005.

25 Cfr. P. Dardot e Ch. Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista* (2009), Roma, 2013, p. 176.

26 Citazioni in A. Somma, *La dittatura dello spread. Germania Europa e crisi del debito*, Roma, 2014, p. 49 ss.

Se il Colloquio Walter Lippmann viene ricordato come una tappa fondamentale nella ricerca di una terza via nel senso appena chiarito, è perché proprio in quell'occasione è stata coniata l'espressione «neoliberalismo». E soprattutto perché se ne è fornita una definizione utile a mettere a fuoco il senso della distanza dal liberalismo tradizionale: venne definito come la situazione nella quale a uno «Stato forte e indipendente» si attribuiscono compiti di «severa polizia del mercato», per consentirgli così di impedire la «disintegrazione» sociale cui preludeva il «rispetto delle regole puramente razionali del gioco della concorrenza»[27].

Non stupisce a questo punto se il neoliberalismo è stato capace di saldarsi con i fascismi che stavano dilagando nel Vecchio continente. Non perché esso consiste in una teoria e una pratica intimamente antidemocratica, ma più semplicemente perché si disinteressa alle sorti della democrazia. Il neoliberalismo mira invero a rendere il capitalismo storicamente possibile e definisce i termini dell'interventismo pubblico nelle forme e nella misura di volta in volta necessarie e sufficienti a perseguire un simile obiettivo[28]: se del caso comprimendo e al limite azzerando il meccanismo democratico ove si riveli di ostacolo al funzionamento del mercato concorrenziale.

Troviamo un riscontro esemplare di questo schema nell'ordoliberalismo tedesco, che i più distinguono dal neoliberalismo: reputano il primo fautore di un interventismo pubblico sconosciuto al secondo perché più incline a far dipendere il funzionamento del mercato dall'azione della mano visibile dello Stato[29]. Se peraltro si muove da quanto abbiamo appena affermato circa le finalità di una simile azione, non definibili a priori in quanto dipendenti dalle circostanze del caso, le vicende dell'ordoliberalismo ben possono essere ritenute paradigmatiche per il neoliberalismo nel suo complesso. O almeno per il neoliberalismo nelle fasi in cui un incisivo intervento dei pubblici poteri si rivela indispensabile a rendere il capitalismo storicamente possibile[30].

---

27 A. Rüstow (1938), in S. Audier, *Le Colloque Walter Lippman. Naissance du néolibéralisme*, Lormont, 2012, p. 469 s.

28 Analogamente T. Biebricher, *Die politische Theorie des Neoliberalismus*, Berlin, 2021.

29 Per tutti P. Plickert, *Wandlungen des Neoliberalismus. Eine Studie zu Entwicklung und Ausstrahlung der Mont Pèlerin Society*, Stuttgart, 2008 e L. Cassetti, *Diritto costituzionale e teorie economiche: dal confronto dottrinale a distanza alla decisione interpretativa sulle clausole economiche e finanziarie*, in *Rivista Aic*, 2022, 3, p. 139 ss.

30 Tra coloro i quali sottolineano il ruolo di un intervento eteronomo dei pubblici poteri

Concentriamoci dunque su quanto affermato dagli ordoliberali, i quali reputavano che il loro credo realizzasse il completamento delle idealità promosse dalla Rivoluzione francese: le istanze liberatorie promosse da quest'ultima venivano finalmente combinate con istanze ordinatorie utili a incanalare le forze sprigionate dalla illuministica liberazione dell'individuo verso impieghi a beneficio della collettività. Il tutto da ritenersi il motivo ispiratore della «costituzione economica», ovvero della «decisione sul complessivo ordine della vita economica nazionale»[31], che la scienza giuridica era chiamata a mettere in sintonia con «la costituzione politica complessiva». Spettava insomma ai cultori del diritto «gettare un ponte tra la politica economica e la complessiva politica nazionale»[32].

Questo schema accreditava una superiorità solo apparente del diritto nei confronti dell'economia: la costituzione politica e la costituzione economica stabilivano tra loro un rapporto gerarchico, e tuttavia finivano per assolvere a compiti complementari. L'ordine economico doveva svilupparsi secondo linee indicate da una entità collocata al vertice dell'ordine politico, e dunque strutturarsi come parte integrante di quest'ultimo. L'ordine politico era tuttavia preposto al presidio dell'ordine proprietario, e finiva in tal modo per assolutizzarne le dinamiche nel momento in cui rivendicava «il punto di vista di un'economia diretta dallo Stato»[33]: in tal senso mirava a trasformare le leggi del mercato in leggi dello Stato.

Un riscontro notevole di un simile schema è quello che concerne l'erezione del mercato a principale strumento di redistribuzione della ricchezza, sebbene sullo sfondo di idealità alternative a quelle tipiche del periodo in cui si credeva alla capacità dei mercati di autoregolarsi. Si

per la tenuta dell'ordine di mercato, spicca la posizione di chi sottolinea come quest'ultimo non sia mai un ordine meramente spontaneo. Tanto che la distinzione tra ordine spontaneo e ordine artificiale «perde ogni validità logica» e si appalesa come mera antitesi tra «indirizzi economico giuridici degli Stati»: così N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma e Bari, 1998, p. 9 ss.

31 F. Böhm, W. Eucken e H. Großmann-Doerth, *Unsere Aufgabe*, in F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Stuttgart e Berlin, 1937, p. xix. Anche W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 2. ed., Jena, 1941, p. 64.

32 F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 9 ss.

33 L. Erhard, *Einfluß der Preisbildung und Preisbindung auf die Qualität und Quantität des Angebots und der Nachfrage*, in Id. e G. Bergler (a cura di), *Marktwirtschaft und Wirtschaftswissenschaft. Eine Festgabe aus dem Kreise der Nürnberger Schule zum 60. Geburtstage von Wilhelm Vershofen*, Berlin, 1939, p. 82.

reputa ora che il loro corretto funzionamento richieda l'intervento dei pubblici poteri, e tuttavia resiste il convincimento per cui dal libero incontro di domanda e offerta, per quanto assistito dall'azione di questi ultimi, derivi l'ottimale allocazione delle risorse. E ciò equivale a dire che l'inclusione sociale coincide con l'inclusione nel mercato, ovvero che la promozione del meccanismo concorrenziale ben può perseguire finalità di ordine redistributivo assimilabili a quelle alimentate dal welfare[34].

Ma non è tutto. Per attuare la costituzione politica, e dunque la costituzione economica, i pubblici poteri dovevano operare in un ambiente pacificato, entro cui l'individuo era sciolto nell'ordine: il conflitto avrebbe impedito la «sinfonia sociale»[35]. Ciò equivaleva a promuovere per il potere economico l'esatto contrario di quanto si auspicava per il potere politico: se il secondo doveva essere concentrato e dunque statalizzato, il primo doveva essere azzerato, spoliticizzato, ridotto all'irrilevanza quale forza centrifuga in danno al funzionamento del sistema. Era questo il senso del motto per cui una «economia sana» presupponeva uno «Stato forte»[36], e a monte dell'invito a concepire la costituzione economica come lo strumento attraverso cui produrre un ambiente in cui «il fenomeno del potere economico svanisce»[37], e con esso il conflitto di classe in quanto violazione di un «dovere giuridico»[38].

3. La democrazia economica e il costituzionalismo antifascista

Anche la neutralizzazione del conflitto redistributivo costituisce dunque una modalità attraverso cui rendere il capitalismo storicamente possibile. E del tutto fungibili sono i mezzi con cui si ottiene un simile obiettivo, dal momento che come abbiamo detto il neoliberalismo è indifferente alle sorti della democrazia: si può certo neutralizzare il conflitto attraverso forme di ricomposizione più o meno pacifica della dialettica tra capitale e lavoro, ma se queste non sono sufficienti

---

34 Per tutti N. Reich, *Markt und Recht. Theorie und Praxis des Wirtschaftsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neuwied e Darmstadt, 1977, p. 21 ss.

35 F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 21.

36 C. Schmitt, *Starker Staat und gesunder Wirtschaft*, in *Volk und Reich*, 1933, p. 87.

37 W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, cit., p. 242 s.

38 F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 77.

o sono eventualmente ritenute troppo cedevoli nei confronti del lavoro, si può e anzi si deve ricorrere alla salvaguardia del capitale tramite la violenta repressione del movimento operaio.

Il tutto era evidentemente contemplato dagli ordoliberali, i quali non a caso hanno collaborato attivamente alla costruzione e al consolidamento del nazismo, di norma travestiti da tecnocrati al servizio dell'economia nazionale. Questa circostanza viene dai più occultata per non screditare l'ordoliberalismo quale mito fondativo dell'identità tedesca[39], ma era tenuta ben presente alla conclusione del secondo conflitto mondiale. Fece da sfondo a uno scontro relativo al tipo di ordine economico di cui la rinata democrazia tedesca si sarebbe dovuta dotare, magari proprio per prevenire un ritorno della dittatura fascista e del suo modo di subordinare le necessità del capitalismo a quelle della democrazia: lo scontro tra fautori della democrazia economica da un lato e sostenitori della democrazia ordoliberale dall'altro[40].

I fautori della democrazia economica non miravano a superare l'ordine proprietario[41], ma invocavano se non altro un coordinamento dei circuiti politico ed economico ulteriore rispetto a quello tradizionalmente assicurato dal meccanismo democratico. Si pensava al coinvolgimento del legislatore in particolare per le scelte produttive complessive e di lungo periodo (*Gesamtwirtschaftsplan*)[42], ma questo non era evidentemente sufficiente a democratizzare tutti i livelli in cui si assumevano decisioni in campo economico, i quali comprendevano fra l'altro la singola unità produttiva. Di qui l'intreccio tra pianificazione e socializzazione dei mezzi di produzione (*Sozialisierung*), oltre che i riferimenti alla cogestione delle unità produttive (*Mitbestimmung*).

La socializzazione era invocata come rimedio alla divisione del

---

39 Tra le eccezioni D. Haselbach, *Autoritärer Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft. Gesellschaft und Politik im Ordoliberalismus*, Baden-Baden, 1991 e R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft. Stationen des Neoliberalismus in Deutschland*, Opladen, 2004. V. anche A. Somma, *La dittatura dello spread*, cit., p. 19 ss.

40 Cfr. ad es., rispettivamente, A. Arndt, *Das Problem der Wirtschaftsdemokratie*, in *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, 1946, p. 137 ss. e F. Böhm, *Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung*, *ivi*, p. 141 ss.

41 J.A. Moses, *The Concept of Economic Democracy within the German Socialist Trade Unions during the Weimar Republic: The Emergence of an Alternative Route to Socialism*, in *Labour History*, 34, 1978, p. 45 ss.

42 Th. Pütz, *Der Gedanke der Planwirtschaft in der ökonomischen Diskussion der Gegenwart*, in *Europa-Archiv*, 1949, p. 2377 ss.

lavoro produttivo, stigmatizzata in quanto aveva indotto l'inclusione forzata nell'ordine proprietario piuttosto che l'emancipazione dei lavoratori[43]. La socializzazione contrastava queste tendenze perché consentiva una partecipazione ai processi decisionali estesa a una vasta platea di portatori di interessi: dai consumatori ai cittadini in genere. Di qui la sottolineatura che la socializzazione era cosa ben diversa dalla sindacalizzazione (*Syndikalisierung*), ovvero dal coinvolgimento dei soli lavoratori nell'esercizio del diritto di proprietà sul bene produttivo. E soprattutto ci si differenziava dalla statalizzazione (*Verstaatlichung*), ovvero dalla mera sostituzione della proprietà privata con la proprietà pubblica, ritenuta di per sé incapace di contrastare «l'accumulazione» come finalità dell'attività produttiva e «l'autoritarismo nella gestione dell'impresa»[44].

Simili alle finalità perseguite dalla socializzazione erano quelle cui mirava la cogestione: la partecipazione dei lavoratori alle scelte imprenditoriali che più li riguardano da vicino, come le politiche del personale e le politiche sociali, o eventualmente quelle inerenti le strategie di mercato. Il tutto senza però trasformare le imprese, come si sottolineava essere accaduto invece in Unione sovietica, in organi dello Stato: così facendo si sarebbero evitati i difetti della statalizzazione, e semplicemente alimentato quanto integra l'essenza della democrazia economica, ovvero lo sviluppo delle dinamiche partecipative[45].

Inizialmente la democrazia economica, sponsorizzata dai Socialdemocratici, sembrò riscuotere consensi superiori rispetto a quelli raccolti dalla democrazia ordoliberale. La prima venne parzialmente accettata anche dai Cristianodemocratici, tra le cui fila si riteneva che «il sistema economico capitalista» si fosse «suicidato con le proprie leggi», e che la disponibilità delle materie prime indispensabili alla crescita economica si dovesse assicurare con la creazione di un sistema di «produzione collettivistico»[46].

---

43 R. Hilferding, *Probleme der Zeit*, in *Die Gesellschaft*, 1924, pp. 2 e 5.

44 K. Renner, *Wege der Verwirklichung. Betrachtungen über politische Demokratie, Wirtschaftsdemokratie und Sozialismus, insbesondere über die Aufgaben der Genossenschaften und der Gewerkschaften* (1929), Offenbach M., 1947, p. 23 s. Anche Id., *Die Wirtschaft als Gesamtprozess und die Sozialisierung. Populärwissenschaftlich dargestellt nach Karl Marx' System*, Berlin, 1924.

45 K. Renner, *Wege der Verwirklichung*, cit., p. 114.

46 Così il Presidente del Nord Reno-Vestfalia nel discorso di insediamento riprodotto in G. Brüggemeier, *Entwicklung des Rechts im organisierten Kapitalismus*, vol. 2, Frankfurt M., 1979, p. 334 ss.

Peraltro la democrazia economica non incontrò il favore delle forze di occupazione, che all'alba della Guerra fredda erano intenzionate a imporre modelli economici in cui fosse marcato il rifiuto di soluzioni di ispirazione socialista. I partiti impegnati nella redazione della Legge fondamentale decisero nel frattempo di non includervi espliciti riconoscimenti a una delle posizioni in campo: l'articolato doveva mostrarsi sul punto sostanzialmente neutrale. Il tutto mentre l'ordoliberalismo si accreditava come mito fondativo della Repubblica federale tedesca, sebbene riassunto in una formula scelta ad arte per occultare le continuità con il passato nazista: «economia sociale di mercato» (*soziale Marktwirtschaft*)[47]. La formula sembra infatti alludere a un non meglio definito capitalismo dal volto umano, mentre vuole più semplicemente indicare che il mercato è un'istituzione sociale in quanto tale[48], cui destinare pertanto correttivi solo nella misura necessaria e sufficiente a produrre pacificazione sociale[49]. Tanto che Friedrich von Hayek, a proposito della formula in discorso, ebbe a osservare: «non mi piace questo uso, anche se grazie a esso alcuni amici tedeschi sembrano riusciti a rendere appetibile a circoli più ampi il tipo di ordine sociale che difendo»[50].

Se così stanno le cose, le vicende che hanno caratterizzato la fase successiva alla caduta della dittatura nazista sono diverse da quelle comuni a tutti i Paesi europei nei quali si è sperimentato il fascismo, a prescindere dal momento in cui esso è stato sconfitto: alla conclusione del conflitto mondiale o nella metà degli anni Settanta. In Germania non si è infatti sviluppato quanto possiamo definire come costituzionalismo antifascista, tale in quanto intende prevenire il riproporsi della menzionata combinazione di soppressione delle libertà politiche e riforma di quelle economiche. Il che implica un intervento della politica in ambito economico, tuttavia non al fine di presidiare il funzionamento della concorrenza, come nella prospettiva neoliberale, bensì per promuovere

---

47 La formula è stata coniata da un economista dall'imbarazzante passato nazista come Alfred Müller-Armack. Lo riferisce egli stesso in Id., Voce *Soziale Marktwirtschaft*, in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 9, Stuttgart, 1956, p. 392.

48 H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1964, p. 572 ss.

49 R. Blum, *Soziale Marktwirtschaft. Wirtschaftspolitik zwischen Neoliberalismus und Ordoliberalismus*, Tübingen, 1969, p. 130 ss.

50 F.A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà. Critica dell'economia pianificata* (1973-79), Milano, 2000, p. 283, nt. 26.

attivamente l'uguaglianza e con essa l'emancipazione individuale e sociale.

Il principio di parità sostanziale è insomma il fondamento del costituzionalismo antifascista, tale in quanto impone ai pubblici poteri di promuovere attivamente l'uguaglianza: fuori dal mercato con il sistema della sicurezza sociale ma anche e soprattutto nel mercato per bilanciare la debolezza sociale ricorrendo alla forza giuridica. Quel principio costituisce cioè il fondamento di un diritto diseguale perché attento al profilo del «potere sociale»[51], con ricadute che non concernono però le sole relazioni economiche: come precisato nella Carta fondamentale italiana, l'intervento perequativo dei pubblici poteri deve promuovere la partecipazione, oltre che all'organizzazione economica del Paese, anche a quella politica e sociale (art. 3).

Si opera così un bilanciamento tra meccanismo concorrenziale e meccanismo democratico, o se si preferisce un completamento della democrazia politica con la democrazia economica, che si fonda su un ruolo del diritto opposto a quello prefigurato dal neoliberalismo. Quest'ultimo richiede invero la polverizzazione del potere economico, per rendere i consociati soli di fronte al mercato e condannarli a tenere i soli comportamenti che costituiscono reazioni automatiche al funzionamento della concorrenza[52]. La democrazia economica promuove al contrario la formazione di contropoteri per incidere sull'assetto del mercato secondo le stesse modalità con cui si opera nell'arena politica: valorizzando e alimentando la partecipazione. Il tutto puntando a sostenere gli interessi deboli nel confronto con gli interessi forti, ovvero affidando allo Stato un compito ben preciso: bilanciare un simile confronto, e non anche limitarsi a riprodurne e presidiarne l'esito, e in tal senso realizzare la parità sostanziale.

E si badi che questo schema non concerne unicamente la riforma del capitalismo, o se si preferisce il mero abbandono della matrice individualista promossa dal liberalismo ottocentesco. Si è invero sostenuto che il principio di parità sostanziale, nel momento in cui favorisce un accettabile equilibrio tra capitalismo e democrazia, ben potrebbe introdurre un superamento del primo. A questo miravano invero

---

51 P. Ridola, *Il principio libertà nello Stato costituzionale*, Torino, 2018, p. 150.

52 A. Somma, *Europa, sovranità e ordine economico nel prisma delle teorie federaliste*, in *Dpce online*, 2020, p. 427 ss.

coloro i quali si sono chiesti «se la nostra Costituzione consenta, senza essere modificata, l'avvento di un sistema socialista»: se cioè un simile evento richiedesse necessariamente una rottura rivoluzionaria, ovvero se fosse invece ammissibile «una innovazione nella continuità costituzionale e nella legalità»[53].

Ovviamente l'orientamento era contestato da chi, pur critico con il capitalismo, reputava la Costituzione italiana saldamente ancorata a quell'ordine politico ed economico[54]. E tuttavia, anche senza riconoscere al principio di parità sostanziale potenzialità rivoluzionarie, esso indica indubbiamente una relazione tra diritto ed economia nella quale il primo non è sottoposto alla seconda: come invece è avvenuto con il neoliberalismo e come avverrà di nuovo nel momento in cui i riferimenti alla democrazia economica finiranno nel dimenticatoio.

4. Segue: il compromesso keynesiano

Quella promossa dagli economisti neoliberali non era a ben vedere l'unica ricerca di una terza via esplicitamente volta a innovare ma non anche a travolgere i fondamenti del liberalismo classico. Nello stesso periodo, e anzi con qualche anno di anticipo, iniziava l'avventura intellettuale di John Maynard Keynes e con essa l'elaborazione di teorie e pratiche che tanta parte avrebbero avuto nel modo di intendere l'ordine economico. Con riflessi decisivi sul ruolo da attribuire al diritto: quello che in effetti fu considerato un punto di riferimento nella disciplina del mercato tra la fine del secondo conflitto mondiale e gli anni Settanta del Novecento.

Per molti aspetti le riflessioni del celebre economista inglese si collocano nel solco delle elaborazioni iniziate nell'ambito del *New liberalism*, che tra Otto e Novecento volle elaborare «una sorta di socialismo da posizioni liberali», e più precisamente «adeguare la teoria liberale alle esigenze di un mondo in trasformazione»[55]. Keynes non rigettava il capitalismo, di cui anzi voleva preservare «la caratteristica essenziale», ovvero «la dipendenza da un estremo appello all'istinto del

---

53 C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977, p. 7 ss.

54 U. Rescigno, *Costituzione italiana e Stato borghese*, 2. ed., Roma, 1977, p. 13 ss.

55 A. Masala, *Stato, società e libertà. Dal liberalismo al neoliberalismo*, Soveria Mannelli, 2017, p. 26 ss.

guadagno e all'amore del denaro da parte degli individui come la forza motrice principale della macchina economica». Condannava però «certi abusi riconosciuti», che ben potevano alimentare «agitazione politica o esperimenti prematuri» e impedire di promuovere le riforme capaci di rendere il capitalismo «più efficiente di qualsiasi altro sistema ora in vista nel raggiungere obiettivi economici»[56].

Più precisamente Keynes invocava per il capitalismo «riforme nella sua tecnica» volte a «rafforzarlo e preservarlo»[57], a partire da quelle ricavate dalla constatazione che la crisi del 1929 era stata una crisi da sovrapproduzione ed era pertanto dovuta alla scarsità dei consumi: derivava dal «paradosso della fame nel mezzo di una potenziale abbondanza». Per questo occorreva una pianificazione per «fare quelle cose che sono per loro natura fuori dalla portata dell'individuo», ovvero per risolvere «il problema generale delle risorse» traendo «frutto dall'intelligenza collettiva» e dunque senza «screditare i risultati dello spirito individuale o dell'iniziativa privata»: dunque «senza essere comunisti, socialisti o fascisti»[58].

Per questo occorreva poi adottare politiche redistributive attraverso la leva fiscale e lo sviluppo di un sistema della sicurezza sociale, ma soprattutto ricorrendo a misure volte ad «assicurare la piena occupazione». Il tutto, come detto, non certo per «gettar via il sistema di Manchester», bensì per creare «l'ambiente richiesto dal libero gioco delle forze economiche affinché questo libero gioco possa realizzare le sue intere capacità produttive». E se ciò richiederà «naturalmente una vasta estensione delle funzioni tradizionali di governo», non per questo si intaccherà il principio per cui occorre assicurare «largo campo all'esercizio dell'iniziativa e della responsabilità individuale»[59].

Le teorie di Keynes, che ribadiamo collocarsi entro il perimetro dei tentativi di innovare e non anche superare l'ordine economico di matrice capitalista, hanno per molti aspetti tenuto banco nel periodo che ha fatto seguito alla conclusione del secondo conflitto mondiale e si è

---

56 J.M. Keynes, *La fine del laissez faire* (1924), in Id., *La fine del laissez faire e altri scritti economico politici*, Torino, 1991, p. 42 s.

57 *Ivi*, p. 43.

58 J.M. Keynes, *La pianificazione statale* (1932), in Id., *Come uscire dalla crisi*, Roma e Bari, 2004, p. 59 ss.

59 J.M. Keynes, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (1936), Milano, 2017, p. 573.

concluso a metà anni Settanta. È il periodo detto dei Trenta gloriosi da un noto saggio che ha tentato di identificarne i tratti salienti con riferimento sia al modo di intendere l'ordine economico, sia al ruolo nel merito attribuito al diritto. Il saggio è dedicato alla pianificazione economica realizzata in Francia nel periodo indicato, ma concerne l'utilizzo dell'«immenso potere economico dello Stato» per «correggere gli errori e le lacune del mercato»[60]. Il tutto alla base di ricette che hanno in ultima analisi realizzato quanto è stato significativamente definito in termini di compromesso keynesiano.

Quest'ultimo mira in prima battuta a combattere la disoccupazione attraverso un sostegno alla domanda e con ciò ribaltando la prospettiva fino ad allora prevalente: quella per cui occorre sostenere l'offerta e dunque realizzare politiche innanzi tutto volte a sostenere le imprese[61]. Keynes reputava che il sostegno alla domanda dovesse essere perseguito in quanto capace di alimentare una spirale virtuosa: quella per cui, favorendo una buona crescita dei livelli salariali diretti e indiretti, comprensivi cioè dei trasferimenti riconducibili a un esteso sistema della sicurezza sociale, si incrementano i consumi, i quali a loro volta incentivano un aumento della produzione e con ciò la piena occupazione[62].

Come si intuisce, questa soluzione, diversamente da quella in linea con la tradizione, richiede un incisivo intervento dei pubblici poteri: la crescita dei livelli salariali non discende certo dall'azione della mano invisibile, ovvero dal libero incontro di domanda e offerta di lavoro in un contesto nel quale vige il principio di uguaglianza in senso formale. Richiede cioè un intervento perequativo dei pubblici poteri nel senso appena indicato, ma non solo: presuppone altresì un controllo eteronomo sulla circolazione dei fattori produttivi, e persino sulla circolazione delle merci.

È lo stesso Keynes a mettere in luce questo aspetto in un contributo significativamente intitolato «autosufficienza nazionale». Lì si spiegano le ragioni che spingono ad abbandonare il credo secondo cui «il rispetto del libero commercio» costituisce «non solo una dottrina economica della quale un uomo razionale e istruito non poteva dubitare, ma anche parte della legge morale», fondata dunque su «verità fondamentali». Quel credo poteva forse essere adatto a un'epoca nella quale

---

60 J. Fourastié, *Les trente glorieuses ou la Révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, 1979, p. 276.

61 Cfr. G. La Malfa, *John Maynard Keynes*, Milano, 2015, p. 52 ss.

62 A. Barba e M. Pivetti, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia, 2016, p. 51 ss.

le migrazioni di massa avevano popolato nuovi continenti, dove i nuovi arrivati alimentavano la circolazione di beni e capitali, contribuendo così ad attenuare «le enormi differenze nel grado di industrializzazione e nelle opportunità di formazione tecnica tra i diversi Paesi». Esaurita questa fase, però, «l'uniformità di sistemi economici in tutto il mondo» era divenuta una fonte di squilibri, motivo per cui era opportuno «essere il più possibile liberi da interferenze derivanti dai mutamenti economici realizzati altrove»: la libertà di sperimentare ciò che meglio si adatta ai diversi contesti richiede «un movimento consapevole verso una maggiore autosufficienza nazionale e un maggiore isolamento economico». In tal senso l'autosufficienza nazionale non costituiva «un ideale in sé», ma piuttosto uno strumento per «la creazione di un ambiente nel quale altri ideali possono essere coltivati in modo sicuro e conveniente»[63].

I pubblici poteri dovevano poi esercitare un controllo sulla circolazione dei fattori produttivi e in particolare dei capitali. Invero, se i capitali circolano liberamente, gli Stati sono costretti ad attirare investitori internazionali nel solo modo capace di produrre risultati di rilievo: per un verso abbattendo la pressione fiscale sulle imprese e per un altro creando le condizioni per una compressione dei livelli salariali e una precarizzazione della relazione di lavoro[64]. Il tutto con effetti nefasti sul compromesso keynesiano, che si fonda come abbiamo detto su salari elevati e un esteso sistema della sicurezza sociale, e che in quanto tale non sopporta politiche fiscali prive di significativi effetti redistributivi.

5. Il ritorno del neoliberalismo: la parabola dell'Europa unita

Proprio il controllo sulla circolazione dei capitali è stato riconosciuto come un fondamento dell'ordine economico internazionale così come concepito in occasione della celeberrima conferenza tenutasi a Bretton Woods nel 1944: lo Statuto del Fondo monetario internazionale promuove la libera circolazione delle merci, ma nel contempo precisa che per i capitali si «possono esercitare gli opportuni controlli per

---

63 J.M. Keynes, *National Self-Sufficiency*, in *Yale Review*, 22, 1933, p. 755 ss.

64 Ad es. M. Pianta, *L'Europa della finanza*, in *Parolechiave*, 2012, 2, p. 103 ss.

regolamentare i movimenti» (art. 6). Era questo il contenuto essenziale del compromesso di Bretton Woods, frutto della volontà di attribuire all'ordine politico il compito di disciplinare l'ordine economico: se da un lato occorreva «rivitalizzare il commercio internazionale in quanto motore indispensabile per il pieno impiego»[65], dall'altro era necessario fornire risorse ai Paesi bisognosi senza i condizionamenti derivanti dal funzionamento dei mercati finanziari. Occorreva cioè assicurare loro capitali a interessi bassi e dunque sulla base di criteri politici e non economici, evitando di attribuire agli investitori internazionali il potere di condizionare le scelte degli Stati debitori. Per questo si decise di istituire la Banca mondiale, ovvero di creare una organizzazione internazionale con cui finanziare lo sviluppo senza creare le dipendenze tipicamente riconducibili al sistema dei prestiti erogati da soggetti privati[66].

Nel corso dei Trenta gloriosi anche l'Europa unita si allineò per molti aspetti alle politiche all'epoca prevalenti. I Trattati di Roma creavano un mercato comune tra i Paesi membri, tale in quanto fondato sulla «libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali» (art. 3). Sebbene si fosse prevista la possibilità per gli Stati membri di limitare la circolazione di quest'ultimo fattore produttivo solo in caso di «turbamenti nel funzionamento del mercato dei capitali» (art. 73), di fatto si andò molto oltre: semplicemente, sino alla metà degli anni Ottanta, la libera circolazione dei capitali non venne realizzata.

Ma non è tutto. All'istituzione del mercato comune non ha corrisposto la definizione di una politica economica comune, sostituita da un obiettivo decisamente meno ambizioso come il semplice coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (art. 3). Questi ultimi avrebbero perseguito un insieme di obiettivi in parziale contrasto tra loro[67], come in particolare «un alto livello di occupazione» e «la stabilità del livello dei prezzi» (art. 104), rispetto ai quali il Trattato evitava tuttavia di indicare un ordine di priorità. In questo modo il

---

65 Così il Presidente della Conferenza di Bretton Woods, il Segretario al Tesoro degli Stati Uniti Henry Morgenthau, *Closing Address to the Conference*, in S. Treasury Department, *International Monetary Fund and International Bank for Reconstruction and Development. Articles of Agreement*, Washington DC, 1944, p. iv.

66 M.A. Clemens e M. Kremer, *The New Role for the World Bank*, in *Journal of Economic Perspectives*, 30, 2016, p. 53 ss.

67 Ad es. R. Chiarelli, *Il coordinamento delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri nel sistema del Trattato Cee*, in R. Quadri, R. Monaco e A. Trabucchi (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, Milano, 1965, p. 841 ss.

coordinamento delle politiche economiche, richiesto per «agevolare il raggiungimento degli obiettivi» appena menzionati (art. 105), lasciava spazio a un loro allineamento a schemi neoliberali, come sono quelli incentrati sul controllo dell'inflazione. Non chiudeva però la strada a politiche di matrice keynesiana, in quanto tali non tese a preservare la stabilità dei prezzi perché attente innanzi tutto alla piena occupazione, che ben si potevano considerare parte integrante dell'orizzonte di riferimento per l'azione della costruzione europea.

A questo si aggiunga che, se per un verso si intendeva fin dall'inizio edificare una politica monetaria comune, per un altro era pacifico che essa doveva essere accompagnata, se non preceduta[68], da «una certa integrazione delle politiche fiscali e di bilancio»[69]. Altrimenti detto, occorreva prima stabilire una gerarchia tra le finalità di politica economica appena ricordate, ovvero la piena occupazione e il controllo dell'inflazione, per poi individuare un regime della moneta coerente con la relativa individuazione delle priorità.

Tutto ciò era in linea con le sensibilità prevalenti nel corso dei Trenta gloriosi, in nome delle quali si volevano contenere se non addirittura disinnescare le disposizioni dei Trattati di Roma maggiormente allineate al credo neoliberale. Il tutto mentre in molti ritenevano di individuare la politica economica e monetaria comune attraverso un'analisi comparata delle varie esperienze nazionali[70], il che avrebbe condotto a valorizzare pratiche di economia mista e al favore per politiche congiunturali espansive, all'epoca diffuse[71]. Più in generale avrebbe immesso nel dibattito sul futuro ordine economico europeo riflessioni non limitate al solo profilo della «libertà individuale», imponendo di considerare il tema dell'«uguaglianza», e con ciò della «protezione dei soggetti economicamente deboli» e della «solidarietà tra gruppi di popolazione a beneficio di quelli meno privilegiati»[72].

---

68 E. Tigery, *Ambitions et difficultés d'une politique monétaire commune*, in *Revue du marché commun*, 1968, p. 161.

69 L. Cartou, *Réflexions sur la politique économique dans la Cee*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1965, p. 39.

70 Ad es. J. Zijlstra e B. Goudzwaard (a cura di), *Politica economica e problemi della concorrenza nella Cee e negli Stati membri*, Bruxelles, 1966.

71 Cfr. P. Kern, *L'inflation européenne*, in *Revue du marché commun*, 1964, p. 339 s.

72 W. van Gerven, *The Optimal Economic Constitution of the European Community with Reference to the Economic Constitutions of the Member States*, in *Common Market Law*

Peraltro i Trenta gloriosi terminarono nel corso degli anni Settanta e il credo alla loro base finì per essere rimpiazzato nel corso degli anni Ottanta da una rigorosa osservanza dell'ortodossia neoliberale. Per quest'ultima la politica economica non è capace di incidere direttamente sui livelli occupazionali[73], motivo per cui occorre superare le indicazioni alla base del compromesso keynesiano: deve essere indirizzata al sostegno dell'offerta e non anche a quello della domanda. Il tutto accompagnato dal convincimento che la migliore allocazione delle risorse è quella assicurata da un mercato nel quale domanda e offerta possano incontrarsi liberamente[74]. Di qui la conclusione che l'ordine politico e dunque il diritto deve assicurare la stabilità dell'ordine economico creando le condizioni per un quadro finanziario stabile[75], e per il resto limitarsi presidiare la concorrenza. Di qui anche l'enfasi sulla libera circolazione, oltre che delle merci, dei fattori produttivi: innanzi tutto dei capitali.

Si deve a Jacques Delors la svolta neoliberale della costruzione europea[76], che in effetti prende corpo su stimolo delle Commissioni da lui presiedute tra il 1985 e il 1995 a partire dall'Atto unico europeo del 1986. È l'occasione per attuare innanzi tutto la libera circolazione dei capitali, e con ciò per realizzare il rovesciamento del compromesso di Bretton Woods: atto introduttivo dell'affossamento del compromesso keynesiano.

Come si sa, la definizione delle tappe verso l'Unione economica e monetaria si deve al Trattato di Maastricht, che l'ha realizzata nell'ambito di uno schema che caratterizza tutt'ora la costruzione europea: quello per cui la politica monetaria è di competenza esclusiva dell'Unione (art. 3 Tfue), mentre la politica fiscale e di bilancio spetta formalmente agli Stai membri (art. 5 Tfue). Il tutto sul presupposto implicito, di chiara matrice neoliberale, per cui può darsi una politica monetaria neutrale, ovvero ininfluente sulla politica fiscale e di bilancio[77].

Review, 13, 1976, p. 215 ss.

73 T. Padoa-Schioppa, *L'Euro in prospettiva storica*, ne *Il Mulino*, 2002, p. 55 s.

74 M. Pivetti, *Economia politica*, Roma e Bari, 2002, p. 121 ss.

75 E. Mostacci, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, 2013, p. 485 ss.

76 G. Azzariti, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma e Bari, 2021, p. 156 ss.

77 M. Pivetti, *Economia politica*, cit., p. 3 ss.

Il Trattato di Maastricht rappresenta la ridefinizione del rapporto tra politica ed economia che aveva caratterizzato i Trenta gloriosi, ora decisamente incentrato sul principio per cui la prima deve realizzare le finalità individuate dalla seconda nell'ambito di un approccio tipicamente neoliberale. Esemplare da un simile punto di vista quanto affermato da Guido Carli: il Ministro del tesoro che prese parte ai negoziati per la definizione dei contenuti del Trattato. Il banchiere era consapevole che occorreva ricorrere a «un vincolo esterno per innestare nel ceppo della società italiana un insieme di ordinamenti che essa, dal suo intimo, non aveva avuto la capacità di produrre». Soprattutto sapeva che il Trattato avrebbe condotto ad «allargare all'Europa la Costituzione monetaria delle Repubblica federale di Germania», che «costringe tutti ad assumere comportamenti non inflazionistici». E questo effetto veniva particolarmente apprezzato, perché avrebbe implicato «la concezione dello Stato minimo» e dunque un «mutamento di carattere costituzionale». In particolare ne sarebbero derivati «una redistribuzione delle responsabilità che restringa il potere delle assemblee parlamentari e aumenti quelle dei governi», così come un ripensamento «in profondità» delle «leggi con le quali si è realizzato in Italia il cosiddetto Stato sociale»[78].

Molti reputano che il complessivo assetto delle competenze concernenti le politiche monetarie e le politiche fiscali e di bilancio costituisca un riscontro della incompletezza della costruzione europea, destinata prima o poi a evolvere nel senso dell'attribuzione di entrambe le competenze al livello sovranazionale. È peraltro lecito ritenere che non sia così, ovvero che l'attuale assetto sia voluto in quanto espressione dell'intento di ancorare la costruzione europea al modo neoliberale di concepirla. Lo ricaviamo da quanto affermato da un padre del neoliberalismo sul finire degli anni Trenta. È l'epoca in cui si definiscono i contorni di questa ideologia e in particolare la si costruisce come teoria e pratica concernente l'identificazione dei compiti da attribuire allo Stato per trasformarlo in un presidio del mercato fondato sul libero incontro di domanda e offerta.

---

78 G. Carli (in collaborazione con P. Peluffo), *Cinquant'anni di storia italiana*, Roma e Bari, 1996, pp. 5 e 432 ss. V. anche Id., *Intervista sul capitalismo italiano* (1977), Torino, 2008, p. 71, dove si dichiara che «non si poteva non aderire» alla costruzione europea così come prefigurata dal Trattato di Maastricht, ma altresì che «fu un errore non rendersi conto delle conseguenze che quell'adesione avrebbe avuto».

Il riferimento è a Friedrich von Hayek e in particolare al suo modo di concepire il federalismo[79]. L'economista austrico non si concentrava più di tanto sull'architettura istituzionale da adottare, bensì su quanto reputava un compito fondamentale della federazione, ovvero l'eliminazione di ogni ostacolo alla libera circolazione dei fattori produttivi e in particolare dei capitali. Quest'ultima era del resto celebrata in quanto espediente attraverso cui ottenere la moderazione fiscale degli Stati membri: una pressione fiscale elevata «spingerebbe il capitale e il lavoro da qualche altra parte». La libera circolazione consentiva insomma di spoliticizzare l'ordine economico, dal momento che sottraeva alle «organizzazioni nazionali, siano esse sindacati, cartelli od organizzazioni professionali», il «potere di controllare l'offerta di loro servizi e beni». Di più: se lo Stato nazionale alimentava la «solidarietà d'interessi tra tutti i suoi abitanti», la federazione impediva legami di «simpatia nei confronti del vicino», tanto che diventavano impraticabili «persino le misure legislative come le limitazioni delle ore di lavoro o il sussidio obbligatorio di disoccupazione»[80].

Insomma, l'attuale assetto dell'Unione europea non è un riscontro della sua incompletezza, bensì del suo essersi sviluppata nel solco di teorie e pratiche neoliberali anche per quanto attiene alla sua architettura istituzionale. Questa è invero funzionale a rescindere ogni possibile cinghia di trasmissione tra il conflitto sociale, capace di svilupparsi unicamente al livello nazionale, e la scelta circa il modo di essere dell'ordine economico, radicata a livello sovranazionale. Con ciò evidenziando la contrapposizione rispetto all'approccio keynesiano alla disciplina del mercato, che si coordina con idealità volte a riequilibrare i fronti del conflitto redistributivo e che anche da questo punto di vista promuove un rapporto tra il diritto e l'economia nel quale il primo non sia irrimediabilmente votato a realizzare l'agenda politica della seconda.

6. Giuristi che fanno gli economisti: l'analisi economica del diritto

Si diceva che il rapporto tra diritto ed economia, così come

---

[79] L. Fanti, *Unione europea e sistema neo-ordoliberale*, Pisa, 2022, p. 285 ss.

[80] F.A. von Hayek, *Le condizioni economiche del federalismo tra Stati* (1939), Soveria Mannelli, 2016, p. 58 ss.

sviluppatosi negli ultimi decenni, ricalca schemi diversi da quelli ereditati dal passato. Questi ultimi rispecchiano fondamentalmente le modalità con cui i cultori dei due campi del sapere hanno praticato l'interdisciplinarietà: si sono avventurati in altre materie senza perdere di vista lo statuto epistemologico della loro[81]. Ora il rapporto tra diritto ed economia si sviluppa invece sullo sfondo di una confusione tra i ruoli dei loro cultori, con tutte le conseguenze che ne derivano: innanzi tutto quelle relative alla difficoltà di padroneggiare strumenti di ricerca e metodi non appartenenti alla tradizione disciplinare di provenienza. Vedremo un caso paradigmatico relativo ai tentativi della scienza economica di misurare l'efficienza delle regole, ovvero quelli intrapresi nell'ambito del movimento di *Law and development*. Prima diremo però dell'analisi economica del diritto, e con ciò di una ipotesi particolarmente significativa di incursione nelle discipline economiche ad opera dei cultori del diritto.

L'analisi economica del diritto può essere in prima battuta definita come il ricorso ai canoni elaborati dalla scienza economica per riflettere sul fenomeno diritto. Se riferita alle materie in cui è usuale l'interazione tra il diritto e l'economia, la pratica è risalente e si è diffusa sia nelle esperienze capitaliste, sia in quelle socialiste. Più recente è invece il ricorso alla medesima pratica nella trattazione di materie diverse, che si afferma in area statunitense come programma specifico di un movimento sorto negli anni Settanta del secolo scorso[82]. È l'epoca in cui si consuma la crisi delle tradizionali teorie sul diritto, di cui si mettono in evidenza i medesimi vizi che in area europea venivano stigmatizzati dai critici dell'approccio giuspositivista e del culto dei suoi corollari. Ebbene, in ambito statunitense questi sono contrastati ricorrendo appunto all'analisi economica, attraverso cui si vuole recuperare il rapporto tra diritto e società e affermare nel contempo la fallacia delle teorie volte a presentare il diritto come un fatto obbiettivo e neutrale[83]. Che il ricorso all'analisi economica del diritto, in particolare da parte della comparazione, conduca effettivamente a risultati in linea con simili propositi,

---

81 Ad es. C. Zöpel, *Ökonomie und Recht*, Stuttgart etc., 1977, p. 9 ss.

82 Per tutti R. Pardolesi, Voce *Analisi economica del diritto*, in *Digesto delle discipline privatistiche – Sezione civile*, vol. 1, Torino, 1987, p. 310 e S. Ferey, *Historie et méthodologie de l'analyse économique du droit contemporaine*, in B. Deffains e É. Langlais (a cura di), *Analyse économique du droit. Principes, méthodes, résultats*, Bruxelles, 2009, p. 12 ss.

83 G. Minda, *Teorie postmoderne del diritto* (1995), Bologna, 2001, p. 126.

può tuttavia essere messo seriamente in dubbio.

In una sorta di manifesto del movimento, o almeno di una sua componente di primo piano, Richard Posner ha enunciato i termini dell'applicazione alla riflessione sul diritto di alcuni fondamentali precetti elaborati in seno alla scienza economica: «la scienza della scelta umana, in un mondo nel quale le risorse sono limitate in relazione ai desideri degli uomini», che «indaga e saggia le implicazioni dell'assunto secondo il quale ogni uomo è razionale massimizzatore degli scopi della sua vita e delle sue soddisfazioni»[84].

I precetti elaborati dalla scienza economica, e utilizzabili con profitto dal diritto, discendono dalla «proposizione secondo la quale le persone sono reattive agli incentivi». Un primo precetto concerne «la relazione inversa tra il prezzo richiesto e la quantità domandata» e induce a concepire il diritto, più che alla stregua di un insieme di obblighi e divieti correlati a sanzioni, come lo strumento attraverso cui attribuire un prezzo alle condotte umane: elevato se occorre scoraggiarle, e contenuto se si vuole invece incentivarle[85]. Un secondo precetto attiene alla «tendenza delle risorse a gravitare verso i loro usi più profittevoli» unicamente nei casi in cui «si consente lo scambio volontario». Solo in simili ipotesi, cioè, le risorse «sono trasferite a coloro che le usano in modo tale da ottenere il valore più alto»: la maggiore «soddisfazione umana, commisurata dalla volontà del consumatore di pagare per beni e servizi»[86]. Da ciò si ricava che il diritto deve favorire la costruzione di un ordine economico incentrato sul libero incontro di domanda e offerta senza pretendere di far fronte ai fallimenti del mercato, cioè senza introdurre costi transattivi: come sintetizzato nel celeberrimo teorema di Coase[87].

Questa indicazione è a ben vedere disallineata rispetto a quanto prescritto dai neoliberali: per questi ultimi i pubblici poteri devono costituire la mano visibile del mercato, ovvero operare attivamente per imporre la concorrenza. È inoltre una indicazione diversa da quella, per molto tempo preferita dalla letteratura economica, riassunta nelle

---

84 R. Posner, *L'economia e il giurista* (1977), in G. Alpa et al. (a cura di), *Interpretazione giuridica e analisi economica*, Milano, 1982, p. 66.

85 *Ivi*, p. 66 ss.

86 *Ivi*, p. 69 s.

87 R. Coase, *Il problema del costo sociale* (1960), in Id., *La natura dell'impresa. Il problema del costo sociale*, Trieste, 2001, p. 31 ss.

tesi di Arthur Cecil Pigou, secondo cui ai fallimenti del mercato occorreva rimediare attraverso interventi statali correttivi[88]. L'analisi economica del diritto è però legata a una diversa modalità di concepire il rapporto tra Stato e mercato: l'astensione del primo viene considerata una condizione imprescindibile per addivenire a un uso delle risorse che massimizzi «la volontà di pagare» e che sia pertanto «efficiente». Se infatti «la transazione non è volontaria, le conseguenze in termini di efficienza non si potranno conoscere»[89].

Definire il concetto di efficienza non è impresa semplice, dal momento che le vicende evocate nel merito sono non di rado fumose e contraddittorie[90]. Tra le definizioni in un certo senso pacifiche possiamo menzionare quelle che mettono in luce la valenza neutrale del concetto, riconducibile al suo esprimere un parametro stabile, capace di misurare in modo soddisfacente i valori di persone diverse. Se il concetto tradizionalmente utilizzato dai cultori del diritto, il concetto di giustizia, è arbitrario e soggettivo, quello di efficienza sarebbe invece tecnico e universale, l'unico idoneo a «fondare un discorso scientifico sull'organizzazione sociale»[91]. Si considera infatti efficiente la situazione in cui viene massimizzato il benessere: «se è impossibile cambiarla in maniera tale da far stare meglio almeno una persona senza che qualcun altro stia peggio»[92], o almeno se «il numero dei perdenti viene compensato dal numero dei vincenti»[93].

Il giurista che, mutuando il suo metodo di lavoro dall'economista, ragiona in termini di efficienza, non reputa che il momento valutativo sia assente, bensì semplicemente lo ritiene confinato a una fase precedente il suo intervento: la fase della decisione politica. L'analisi economica del diritto interviene successivamente, per individuare le soluzioni migliori, ovvero più efficienti, tra le diverse soluzioni giuste: per «massimizzare la misura della torta», dopo che altri hanno assunto «la

---

88 A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 4. ed., London, 1952, p. 172 ss.

89 R. Posner, *L'economia e il giurista*, cit., p. 70 s.

90 Cfr. H. Eidenmüller, *Effizienz als Rechtsprinzip*, 2. ed., Tübingen, 1998.

91 U. Mattei e P.G. Monateri, *Introduzione breve al diritto comparato*, Padova, 1997, p. 86.

92 R. Cooter et al., *Il mercato delle regole*, Bologna, 1999, p. 25 citando Vilfredo Pareto.

93 U. Mattei, *Comparative Law and Economics*, Ann Arbor Mi, 1998, p. 4 riferendosi a Kaldor Hicks.

decisione di come dividerla»[94].

Si ricava da queste affermazioni un primo aspetto problematico dell'analisi economica del diritto, che finisce per alimentare un approccio al fenomeno diritto non distante da quello dei fautori del «logicismo giuridico»[95]. Un approccio precettivo, per il quale il giurista può individuare l'intento del legislatore come dato conoscibile in modo certo e fedele, per poi condividerlo e amplificarlo attraverso l'interpretazione. Con l'unica differenza che questa avviene sulla base di schemi elaborati dalla scienza economica, o meglio da un certo modo di interpretarla: quello sostanzialmente in linea con il modo neoliberale di intenderla o quantomeno distante dalle letture di matrice keynesiana. Ottenendo un risultato di tutta evidenza incompatibile con quanto ci si era ripromessi: superare il concettualismo e il formalismo di matrice giuspositivista[96].

A ben vedere, poi, il momento valutativo, quello affidato alla fonte di produzione della regola, non è per nulla privo di condizionamenti: come abbiamo detto, affinché lo si possa concepire come un sistema di incentivi e disincentivi, il diritto deve innanzi tutto edificare un ordine economico incentrato sul libero incontro di domanda e offerta. Riconducibile a precisi schemi ideologici è poi la visione dell'individuo come persona capace di autodeterminarsi in modo razionale, visione non condivisa da chi pone l'accento sui condizionamenti subiti dall'individuo per effetto dell'interazione con l'ambiente circostante: da chi ritiene che il tipo umano di riferimento per le costruzioni tecnico giuridiche debba essere preferibilmente l'*homo sociologicus*, e comunque non certo l'*homo oeconomicus*[97].

Insomma, l'analisi economica del diritto mira ad accreditarsi come approccio neutrale e avalutativo, e tuttavia si rivela essere pregiudicata da una notevole curvatura ideologica. Una curvatura che non muta in modo sostanziale anche tenendo conto delle distinzioni che si usano proporre tra un'analisi economica progressista legata al nome di Guido Calabresi, e una di matrice conservatrice ricondotta a Richard

---

94 A.M. Polinsky, *Una introduzione all'analisi economica del diritto* (1983), Bologna, 1986, p. 7.

95 L. Lombardi Vallauri, *La scienza giuridica come politica del diritto,* Firenze, 1974, p. 49 ss.

96 Già P. Cappellini, *Scienza civilistica, rivoluzioni industriali, analisi economica del diritto: verso una pandettistica involontaria?*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1986, p. 523 ss.

97 R. Dahrendorf, *Homo sociologicus. Uno studio sulla storia, il significato e la critica della categoria di ruolo sociale* (1958), 3. ed., Roma, 1989.

Posner[98]: in entrambi i casi si resta saldamente ancorati a opzioni epistemologiche incapaci di emancipare l'analisi economica dal campo delle teorie di intima ispirazione neoliberale.

Va detto a questo punto che, nel tempo, l'analisi economica del diritto si è sviluppata come scienza più complessa e meno triviale di quanto non emerga dai tratti minimali appena abbozzati, tipici della sua prima fase. Ciò è dovuto alle tendenze che si sono imposte tra i cultori delle scienze economiche, i quali hanno valorizzato nelle loro ricerche quanto messo in evidenza dalle scienze cognitive: le scienze che indagano i processi mentali relativi all'acquisizione ed elaborazione delle informazioni e che determinano pertanto le preferenze e le scelte degli individui. Il tutto ha costituito una fonte inesauribile di riscontri circa la fallacia del paradigma della razionalità economica posto a fondamento dell'economia neoclassica. Tanto che si sono oramai definiti i contorni dell'economia cognitiva e comportamentale, nata cioè dall'incontro tra l'economia e discipline come la psicologia e le neuroscienze[99].

Le ricadute che una simile svolta hanno avuto sull'analisi economica del diritto sono state numerose[100]. La più nota è forse quella che ha interessato un fondamento della materia: il ricorso all'incentivo in luogo dell'obbligo o del divieto quale strumento di indirizzo dei comportamenti economici. Il riferimento è alla teoria dei *nudge*, espressione traducibile con la locuzione «spinta gentile», la quale allude a un certo modo di concepire l'incentivo ora descritto in questi termini: «non obbligatorio ma fondato sulla libertà di adesione, semplice, di facile comprensione e anche a basso costo»[101].

Peraltro, questa e altre teorie non sembrano aver prodotto un effettivo cambio di rotta. L'analisi economica del diritto così come praticata dai più non ha cioè messo in discussione i propri fondamenti, a partire dalla scarsa considerazione dei fattori culturali, se non per ritenerli incompatibili con la valutazione del fenomeno diritto attraverso le lenti

---

98 V. rispettivamente G. Calabresi, *The Costs of Accidents. A Legal and Economic Analysis*, New Haven Ct e London, 1970 e R. Posner, *The Economics of Justice*, Cambridge Ma e London, 1981.

99 Da ultimo V. Scoppa, *Economia comportamentale*, Bologna, 2024.

100 Ad es. J.D. Hanson e D.A. Kysar, *Taking Behavioralism Seriously. Some Evidence of Market Manipulation*, in *Harvard Law Review*, 112, 1999, p. 1420 ss.

101 F. Vella, *Diritto ed economia comportamentale*, Bologna, 2023, p. 75 s.

dell'economia[102]. Soprattutto non ha rotto con la sua ideologia di fondo, ovvero con la volontà di ridurre le relazioni umane a relazioni di mercato da incentrare sul libero incontro di domanda e offerta.

Insomma, l'analisi economica del diritto resta fondamentalmente ancorata agli schemi ereditati dal passato, che pure pretende di ripudiare nel momento in cui sottolinea le differenze rispetto alla sua versione «tradizionale»[103]. Forse perché le conoscenze in ambito economico richieste ai cultori del diritto, complice il tecnicismo dell'approccio microeconomico tipico del modo neoliberale di osservare le dinamiche del mercato, sono sempre più complesse. A riprova che il giurista non può o quantomeno non può più improvvisarsi economista, o meglio che nel momento in cui lo fa finisce inesorabilmente per privarsi degli strumenti indispensabili a comprendere i risvolti del suo operato: per trasformarsi in un presidio dell'ortodossia neoliberale o peggio per farlo senza rendersene conto.

7. Economisti che fanno i giuristi: diritto e sviluppo

Il modo neoliberale di intendere l'ordine economico costituisce lo sfondo privilegiato, se non fisso, anche dell'intreccio tra diritto ed economia che affiora dalle pratiche dei cultori di quest'ultima scienza. Questo emerge in modo esemplare nelle loro riflessioni sulla relazione tra diritto e sviluppo, ovvero nella misurazione dell'efficienza delle regole e delle istituzioni dal punto di vista del loro contributo alla crescita: concetto fatto coincidere con la crescita economica, a sua volta concepita come esito della diffusione del modo di concepirla in linea con la credenza secondo cui il mercato sostenuto dai pubblici poteri costituisce un ottimale strumento di redistribuzione delle risorse[104].

Questo approccio caratterizza in particolare il movimento di *Law and development*, sorto tra gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso per approfondire i termini di una relazione alquanto problematica e difficile da mettere a fuoco, ma comunque collegata a una

---

[102] Cfr. J. De Coninck, *Reinvigorating Comparative Law through Behavioral Economics: Cautiously Optimistic View*, in *Review of Law and Economics*, 7, 2011, p. 711 ss.

[103] U. Mattei e P.G. Monateri, *Introduzione breve al diritto comparato*, cit., p. 102.

[104] A. Somma, *Diritto e capitalismo. Leggi dello Stato e leggi del mercato nella costruzione della soggettività neoliberale*, in M.G. Bernardini e O. Giolo (a cura di), *Teorie critiche del diritto*, Pisa, 2017, part. p. 311 ss.

specifica aspirazione: promuovere la diffusione dei modelli giuridici occidentali come migliori catalizzatori di benessere e giustizia sociale[105].

Nel movimento militavano giuristi provenienti dai Paesi colonizzatori, il cui impeto etnocentrico era talvolta ispirato da un genuino spirito missionario, non per questo meno esposto alle critiche di chi lo ha ritenuto una forma di «imperialismo legale»[106]. E di imperialismo *tout court*, dal momento che la promozione dello sviluppo dei Paesi non occidentali non era certo disinteressata: era in ultima analisi motivata dalla volontà di presidiare lo sviluppo dei Paesi occidentali, e in tale prospettiva di concepire quello dei primi in forme tali da non mettere in discussione la loro dipendenza dai secondi[107].

Nella sua prima fase, il movimento di *Law and development* era ispirato da una sopravvalutazione del ruolo del diritto in ultima analisi riconducibile al modo keynesiano di concepire il governo dell'ordine economico: si consideravano lo Stato e le sue regole come «il principale agente di controllo e cambiamento sociale», e si esaltavano le professioni legali come «rappresentative dell'interesse pubblico». Inoltre si era convinti, in chiave apertamente evoluzionista, che vi fosse una «naturale tendenza dei sistemi giuridici del Terzo mondo a evolvere verso il modello ideale della legalità liberale». Di qui la conclusione su cui si fonda l'attività del movimento: l'esportazione del contesto istituzionale statunitense, e a monte una formazione di operatori del diritto ricalcata sugli schemi statunitensi, sarebbe stata necessaria e sufficiente a produrre sviluppo. Di qui anche le ragioni del fallimento del movimento, riconducibili in ultima analisi a una fiducia mal riposta sulla capacità del diritto di condizionare l'ordine economico, o meglio del diritto declinato in senso statunitense di produrre un simile effetto[108].

Ben presto, nel corso degli anni Ottanta, una seconda fase del

---

105 Al proposito S. Adelman e A. Paliwala, *Introduction*, in Iid. (a cura di), *The Limits of Law and Development. Neoliberalism, Governance and Social Justice*, Abingdon e New York NY, 2021, p. 1 ss.

106 J.A. Gardner, *Legal Imperialism. American Lawyers and Foreign Aid in Latin America*, Madison Wi, 1980.

107 Per tutti A. Gunder Frank, *América Latina: subdesarrollo o revolucion*, Ciudad de México, 1973.

108 Cfr. D.M. Trubek e M. Galanter, *Scholars in Self-Estrangement. Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States*, in *Wisconsin Law Review*, 4, 1974, p. 1078 ss.

movimento di *Law and development* avrebbe tuttavia riguadagnato la scena. Nel frattempo il compromesso keynesiano era entrato in crisi, mentre si stavano affermando i fondamenti del neoliberalismo: si promuoveva ora un deciso ridimensionamento del ruolo dei pubblici poteri nella disciplina del mercato, quindi la diffusione di istituzioni privatistiche a tutela dei diritti soggettivi patrimoniali, a scapito di quelle pubblicistiche cui si era prima affidata la promozione dello sviluppo economico[109]. Il tutto trascurando le critiche di alcuni tra i principali fautori del movimento, affrancatisi dall'idea secondo cui lo sviluppo dipende unicamente dalla liberazione del mercato dall'ingerenza dei pubblici poteri, e quindi dalla tutela dei diritti soggettivi patrimoniali. Idea che si invitava ad abbandonare, per valorizzare finalmente le declinazioni dello sviluppo che considerano il suo aspetto umano, oltre a quello economico, cioè per concepirlo come motore di emancipazione sociale e individuale[110].

Simili propositi hanno ispirato una terza fase del movimento di *Law and development*, significativamente indicata come fase post-*Washington consensus*[111]. Questa ha fatto da sfondo alle iniziative intraprese dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario internazionale per reagire alle critiche suscitate dal loro sostegno, nell'ultimo decennio del secolo scorso, alla circolazione di modelli neoliberali. Il risultato è stata l'elaborazione di un «approccio olistico allo sviluppo», attento ai suoi risvolti sociali e umani, la cui considerazione doveva avvenire nell'ambito di accordi il cui schema non ricalcasse quello dei Piani di aggiustamento strutturale. Di qui l'idea di un «quadro di sviluppo complessivo» (*comprehensive development framework*), ovvero di una definizione partecipata delle modalità attraverso cui perseguire le finalità indicate dai Piani di aggiustamento strutturale, tenendo però conto dei loro risvolti sociali e ambientali. Il tutto coinvolgendo la società civile per assicurare così un'adeguata rappresentanza al punto di vista degli strati poveri della popolazione, e quindi agevolare la previsione di misure idonee a realizzare quanto preso in considerazione dal concetto di sviluppo umano: un sistema di sicurezza sociale volto in particolare a

---

109 Al proposito ad es. L. Nader, *Promise or Plunder? A Past and Future Look at Law and Development*, in *Global Jurist*, 7, 2007, p. 1 ss.

110 D.M. Trubek e A. Santos, *The Third Moment in Law and Development Theory*, in Iid. (a cura di), *The New Law and Development. A Critical Appraisal*, New York NY, 2006, p. 6 ss.

111 Cfr. M. Siems, *Comparative Law*, 2. ed., Cambridge, 2018, p. 336 ss.

garantire il diritto alla salute e il diritto all'istruzione[112].

Di tutto ciò non ritroviamo però traccia in un progetto realizzato proprio nell'ambito della Banca mondiale, che si occupa segnatamente della relazione tra diritto e sviluppo e che testimonia della intraprendenza dei cultori dell'economia in ambiti fino ad allora riservati ai cultori del diritto. Il riferimento è ai Rapporti *Doing business* della Banca mondiale: una sorta di guida per gli investitori internazionali a cui si forniscono indicazioni circa i costi della disciplina d'impresa nei diversi diritti nazionali, pubblicata tra il 2004 e il 2020 e concepita in modo tale da far emergere la superiorità di quelli riconducibili alla famiglia di *common law*. Sono invero gli ordinamenti che «regolano il minimo indispensabile» e che per questo assicurano un ambiente idoneo allo sviluppo delle attività imprenditoriali, e per il loro tramite elevati livelli di benessere. L'opposto di quanto avviene negli ordinamenti in cui si sono accolte soluzioni di *civil law*, i quali proprio per questo «regolano il più possibile» e quindi non sono nelle condizioni di promuovere la crescita economica[113].

Non ci occuperemo qui dei Rapporti e della loro fine ingloriosa[114], bensì dei loro fondamenti teorici sul piano della scienza economica e di quella giuridica. Diremo cioè dello scontro tra modelli di capitalismo e dell'architettura giuridica che lo accompagna: in particolare quella elaborata nell'ambito della Nuova economia comparata, del movimento di *Law and finance* e della connessa teoria dell'origine legale.

Lo scontro di cui parliamo è quello tra capitalismo neoamericano e capitalismo renano, i cui contorni risalgono a ricerche pubblicate al principio degli anni Novanta nelle quali si sono identificati i tratti dei due modelli e si sono formulate ipotesi sul loro futuro. Il capitalismo neoamericano è quello di matrice neoliberale, fondato su una visione conflittuale delle relazioni sociali e di una riduzione di queste ultime alle relazioni economiche: lo Stato non deve farsi carico del welfare,

---

112 Cfr. N. Hanna e R. Agarwala, *Toward a Comprehensive Development Strategy*, World Bank Oed Working Papers Series n. 16/2000.

113 World Bank, *Doing Business in 2004. Understanding Regulation*, Washington DC, 2004, pp. xiv e 48.

114 Su cui da ultimo M. Graziadei e M. Giraudo, *Contested Economic Maps of Legal Systems*, in *Journal of Comparative Law*, 2024, p. 403 ss. e A. Somma, *Dai Rapporti Doing business a Business ready. La Banca mondiale, la comparazione quantitativa e la valenza normativa degli indicatori*, in *Politica del diritto*, 2024, p. 507 ss.

mentre le imprese sono chiamate a massimizzare i profitti degli azionisti, a concepire le relazioni di lavoro come relazioni di mercato qualsiasi e a finanziarsi attraverso la borsa. Il capitalismo renano è invece quello in linea con i fondamenti del compromesso keynesiano e per questo incentrato su una visione cooperativa delle relazioni sociali: le imprese sono viste come comunità complesse bisognose di armonia, le cui sorti sono decise con il coinvolgimento di tutte le componenti, nelle quali le relazioni di lavoro sono stabili e assistite da un esteso sistema della sicurezza sociale, il tutto sostenuto da forme di finanziamento incentrate sulle banche e per il loro tramite attente alle necessità del territorio[115].

È a questo punto agevole osservare che i Rapporti *Doing business* hanno inteso promuovere la diffusione del capitalismo neoamericano e certificare che l'architettura giuridica entro cui si sviluppa al meglio è quella assicurata dal *common law*, o se si preferisce stigmatizzare il *civil law* in quanto diritto del capitalismo renano. Agevole è anche valutare quanto è avvenuto nei decenni che hanno fatto seguito alla individuazione dei due modelli di capitalismo: non la convergenza fondata su una loro commistione ipotizzata da alcuni, bensì una progressiva e inarrestabile diffusione di quello neoamericano a scapito di quello renano: una vera e propria «americanizzazione» dei fondamenti dell'ordine capitalista[116]. Certo, il tutto non ha trovato riscontro in una ridefinizione delle tassonomie ricorrenti tra i cultori del diritto. Anche i Paesi di *civil law*, pur restando tali secondo i consueti criteri classificatori, assumono però tratti identificativi dei Paesi di *common law*: in particolare la riduzione della relazione di lavoro a relazione di mercato qualsiasi e la finanziarizzazione dell'economia[117].

In tutto questo, come abbiamo detto, il ruolo degli economisti, o

---

115 M. Albert, *Capitalismo contro capitalismo* (1991), Bologna, 1993. Simili sono altre tassonomie elaborate nel decennio che segue a quest'ultima: in particolare R. Dore, *Stock Market Capitalism Welfare Capitalism. Japan and Germany versus the Anglo-Saxons*, Oxford, 2000; G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton NJ, 1990; D. Coates, *Models of Capitalism. Growth and Stagnation in the Modern Era*, Cambridge e Malden Ma, 2000 e M. Regini, *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Roma e Bari, 2000.

116 Cfr. M. Albert, *Capitalismo contro capitalismo dieci anni dopo*, ne *Il Mulino*, 2001, p. 390.

117 Già P.G. Cerny, *International Finance and the Erosion of Capitalist Diversity*, in C. Crouch e W. Streeck (a cura di), *Political Economy of Modern Capitalism*, London etc., 1997, p. 173 ss.

meglio di quelli tra loro legati a una impostazione in linea con i fondamenti del neoliberalismo, è stato centrale anche e soprattutto in ordine alla trattazione di temi di norma riservati alla riflessione dei giuristi. È quanto emerge considerando la Nuova economia comparata, il movimento di *Law and finance* e della connessa teoria dell'origine legale quali punti di riferimento per elaborare l'architettura giuridica che accompagna lo scontro tra modelli di capitalismo di cui abbiamo parlato.

8. Segue: la Nuova economia comparata e la teoria dell'origine legale

La Nuova economia comparata si afferma al principio del nuovo millennio, con un programma i cui termini e le cui finalità sono stati presentati in uno studio sugli adempimenti richiesti dai diritti nazionali per l'avvio di un'attività imprenditoriale. Lo studio, finanziato dalla Banca mondiale, giunge a conclusioni in linea con quanto affermato sin dagli anni Sessanta del secolo scorso dai teorici della scelta pubblica (*public choice theory*)[118]: i diritti nazionali che richiedono un numero elevato di adempimenti alimentano i professionisti della politica, i burocrati statali e le imprese da essi supportate, mentre i diritti nazionali che limitano gli adempimenti beneficiano i mercati e favoriscono la crescita economica. Di qui la conclusione in linea con quanto sostenuto dai Rapporti *Doing business*, ovvero che la tradizione di *common law*, in quanto tipicamente istituisce un «governo limitato», deve essere preferita alla tradizione di *civil law*, con la sua «inclinazione all'intervento pubblico nella vita economica»[119].

La superiorità dei Paesi di *common law* su quelli di *civil law* sarebbe riscontrabile in numerose ipotesi, tanto da autorizzare la formulazione di una teoria a fondamento di una simile gerarchia. Questo avviene in uno studio, si ribadisce realizzato da economisti, volto a individuare il rapporto ottimale tra ordine statale o dittatura e disordine dei privati o anarchia, entrambi capaci di insidiare il mercato se non correttamente bilanciati. Lì si sostiene che un eccesso di ordine, esattamente come una sovrabbondanza di disordine, conduce a violazioni dei diritti soggettivi

---

[118] J.M. Buchanan e J. Tullock, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor Mi, 1962.

[119] S. Djankov et al., *The Regulation of Entry*, in *Quarterly Journal of Economics*, 117, 2002, p. 1 ss.

patrimoniali: nel primo caso per effetto di abusi dei pubblici poteri, nel secondo in virtù di azioni illecite degli operatori del mercato in competizione tra loro. Per questo si richiede l'intervento di istituzioni statali, chiamate a minimizzare i costi sociali del disordine privato come della dittatura attraverso un livello ottimale di ingerenza: quello relativo alla cosiddetta «frontiera delle possibilità istituzionali» (*institutional possibilities frontier*), coincidente con «la scelta istituzionale efficiente specifica di una certa società o di un certo settore di società»[120].

Sulla base di questo schema gli esponenti della Nuova economia comparata hanno ricostruito le tradizioni di *common law* e di *civil law* nella loro evoluzione storica, raffrontandole in particolare dal punto di vista delle regole giuridiche concernenti la tutela dei diritti soggettivi patrimoniali. Di queste regole si è valutato poi il contesto in cui sono applicate, quindi la loro effettività, o quanto gli economisti chiamano la capacità di produrre una buona prestazione economica.

Sin dagli albori, rilevano i fautori della Nuova economia comparata, la tradizione di *common law* ha potuto assicurare un ambiente legale di favore per il funzionamento del mercato. Infatti, in Inghilterra, la Corona riuscì ben presto ad accentrare il potere politico e dunque a esercitare un controllo sui suoi possedimenti: per questo poté garantire i diritti soggettivi patrimoniali attraverso un sistema di regole certe prodotte da corti e amministrate in modo efficiente da giudici indipendenti. La tradizione di *civil law*, rappresentata dal diritto francese, viene descritta in termini opposti. Lì il potere politico è stato a lungo sottoposto all'azione di forze centrifughe, che determinarono una frontiera delle possibilità istituzionali sfavorevole all'efficiente funzionamento del mercato: il contrasto di quelle forze richiedeva un diritto privato prodotto dall'alto, amministrato da giudici scarsamente indipendenti. E questa situazione sarebbe rimasta sostanzialmente immutata, nonostante si sia nel tempo modificata la menzionata frontiera, che ben avrebbe potuto ispirare soluzioni assimilabili a quelle adottate dal *common law* e con esse un ambiente di favore per il funzionamento del mercato[121].

La matrice neoliberale di questa rappresentazione si coglie mettendo in luce il nesso con quanto affermato da un padre di quella

---

120 S. Djankov et al., *The New Comparative Economics*, in *Journal of Comparative Economics*, 31, 2003, p. 595 ss.

121 S. Djankov et al., *The New Comparative Economics*, cit., p. 604 ss.

ideologia, anch'esso impegnato a improvvisarsi cultore del diritto. Von Hayek aveva celebrato una caratteristica dei sistemi di *common law* che attiene alla distribuzione del potere legislativo tra parlamento e corti: il parlamento emana soprattutto «regole di organizzazione» per «disciplinare l'apparato del governo», mentre le «regole di mera condotta le quali formano la base dell'ordine spontaneo della società» sono di norma prodotte dalle corti, quindi «dal basso»[122]. Di qui la radicale differenza rispetto a quanto avviene nei Paesi di *civil law*, dove le regole di condotta sono contenute nei codici e discendono dunque da un atto di imperio del parlamento. E proprio questo le renderebbe meno adatte a fornire una soddisfacente tutela dei diritti soggettivi patrimoniali: subordinata al volere dei pubblici poteri e dunque rilevante alla stregua di un valore relativo. Di qui il motivo per cui tra i caratteri identificativi dei sistemi di *common law* occorre annoverare la loro efficienza, in misura decisamente superiore rispetto a quanto si può affermare per i sistemi di *civil law*[123].

Ma torniamo alla Nuova economia comparata e alle sue acquisizioni. Che gli ordinamenti di matrice romanistica siano meno efficienti di quelli fondati sul diritto inglese era già stato suggerito in una ricerca considerata una sorta di manifesto del movimento di *Law and finance*: il movimento in cui si ripropongono i temi tradizionalmente trattati dal movimento di *Law and development* con una sottolineatura degli aspetti relativi al funzionamento dei mercati finanziari[124].

La ricerca di cui parliamo è dedicata alla tutela dei diritti e delle prerogative dell'investitore: il principale attore di un sistema di finanziamento delle attività imprenditoriali incentrato sul mercato dei capitali, piuttosto che sull'istituzione bancaria, come sappiamo caratteristica tipica del capitalismo neoamericano. La ricerca aveva portato i suoi autori a formulare conclusioni incentrate sulla «origine legale» degli ordinamenti nazionali considerati, ovvero sui condizionamenti che derivano dal loro essersi sviluppati a partire dall'imitazione del diritto delle potenze colonizzatrici europee: imitazione quindi inizialmente obbligata, ma poi riconducibile anche a scelte autonome, o

---

122 F.A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 154 s.

123 Cfr. R.A. Posner, *Some Uses and Abuses of Economics in Law*, in *University of Chicago Law Review*, 46, 1979, p. 281 ss.

124 Per tutti L. Pes, *Teorie dello sviluppo giuridico. Dal movimento di law and development all'esperienza neoliberale*, Trento, 2012.

comunque non dettate da atti impositivi espliciti[125].

L'epoca del colonialismo prende avvio nel Cinquecento per effetto delle politiche espansionistiche dei Paesi europei. Tra i principali protagonisti di questa fase storica, formalmente conclusasi solo nella seconda metà del secolo scorso, l'Inghilterra contribuì alla diffusione del sistema di *common law*, in particolare nell'America settentrionale, in India e in Australia. Gli altri colonizzatori europei, la Francia, la Germania, l'Olanda, il Portogallo e la Spagna, appartenevano invece alla tradizione di *civil law*, che giunse per tale via in America latina e in numerosi Paesi africani. Ebbene, questa è la conclusione formulata a partire dall'origine legale degli ordinamenti nazionali analizzati, l'imitazione del diritto inglese ha condotto a sviluppare livelli elevati di protezione degli investitori, più contenuti invece nei casi in cui i modelli di riferimento erano di *civil law*. Ciò, nuovamente, per effetto delle caratteristiche di quest'ultimo sistema: il suo favorire un'eccessiva ingerenza dei pubblici poteri nel definire i diritti degli azionisti, dei portatori di interessi e dei creditori in genere, unitamente alla scarsa effettività della tutela di quei diritti.

L'ispirazione ideologica della teoria dell'origine legale è evidente, e non necessita di particolari riflessioni volte a denunciarla e documentarla. Neppure occorre spendersi più di tanto per commentare la circostanza per cui la superiorità del *common law* si fonda in massima parte su valutazioni riferite alla qualità della regolamentazione dei mercati finanziari, e con ciò su un aspetto che ha nel tempo mostrato i limiti di un approccio derivato dalla ostilità nei confronti di un intervento conformativo dei pubblici poteri nell'ordine economico. La crisi del 2008 ha invero fornito riscontri evidenti di quanto una simile ostilità fosse dannosa per la collettività[126]. Soprattutto ha indotto a rivedere gli assunti sui quali essa si fonda, anche alla luce delle trasformazioni almeno inizialmente subite dal capitalismo neoamericano[127].

Possiamo poi aggiungere che l'impatto dell'origine legale sulla prestazione economica di un ordinamento è di gran lunga più contenuto

---

125 R. La Porta et al., *Law and Finance*, in *Journal of Political Economy*, 106, 1998, p. 1113 ss.

126 Al proposito A. Gambaro, *Common law e civil law: evoluzione e metodi di confronto*, in Aa. Vv., *Due iceberg a confronto. Le derive di common law e civil law*, Milano, 2009, p. 28. Anche E. Mostacci e A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, cit., pp. 287 ss. e 327 ss.

127 L.-M. Fairfax, *The Legal Origins Theory in Crisis*, in *Brigham Young University Law Review*, 2009, p. 1571 ss.

rispetto ad altri elementi. Spiccano tra questi le scelte in materia di politica economica, a loro volta influenzate da avvenimenti capaci di produrre notevoli condizionamenti, come ad esempio i conflitti bellici. Si pensi in particolare che i Paesi di *civil law*, diversamente da quelli di *common law*, sono stati devastati dalla Seconda guerra mondiale e che questo ha imposto di compiere scelte cariche di implicazioni quanto al funzionamento dell'ordine economico[128].

Più utile è però accennare ad alcuni presupposti della teoria dell'origine legale, innanzi tutto per valutare criticamente le modalità scelte per classificare i diversi diritti nazionali analizzati. Se infatti in alcuni casi questa operazione risulta relativamente semplice, in altri è invece decisamente problematica e controversa. Del resto la Nuova economia comparata spicca per il ricorso eccessivo a dati meramente formali e per la loro sopravvalutazione, come si ricava in particolare dalla indicazione per cui il diritto cinese ha origine legale tedesca, fondata sulla circostanza per cui la Cina ha imitato alcuni modelli legislativi mutuati dalla Germania[129]. Il tutto mentre l'individuazione dell'origine legale costituisce un'operazione decisamente arbitraria se riguarda i sistemi misti: sistemi tra i quali si annoverano oltretutto ordinamenti che disciplinano settori rilevanti per il funzionamento del mercato secondo i modelli di *civil law*, e che ciò nonostante possiedono un'economia florida[130].

Insomma, la Nuova economia comparata e i suoi corollari non solo mettono in luce lo sfondo ideologico che sembra rappresentare un tratto identificativo delle commistioni tra diritto ed economia tipiche degli anni seguiti ai Trenta gloriosi. Quegli approcci allo studio del diritto da parte degli economisti evidenziano altresì le carenze di questi ultimi nel maneggiare gli strumenti indispensabili a comprendere il fenomeno giuridico. Ciò peraltro non toglie che quelle carenze siano funzionali a perseguire il risultato voluto, ovvero a sostenere le ragioni del capitalismo neoamericano e del suo diritto di riferimento.

---

128 M.J. Roe, *Legal Origins, Politics and Modern Stock Markets*, in *Harvard Law Review*, 120, 2006, p. 462 ss.

129 Cfr. M. Siems, *Legal Origins. Reconciling Law & Finance and Comparative Law*, in *McGill Law Journal*, 52, 2007, p. 65 s.

130 Ad. es. K. Kim, *Mixed Systems in Legal Origins Analysis*, in *Southern California Law Review*, 83, 2010, p. 693 ss.

9. A mo' di conclusione: riscoprire la dimensione politica del mercato oltre la normalità capitalistica

Abbiamo percorso la storia breve ma intensa della relazione tra diritto ed economia, mettendo in luce come alla sua origine vi si stata la condivisione di un progetto comune: la promozione e la tutela della libertà individuale. Ovviamente non si è trattato di un progetto avulso dal contesto entro cui ha preso corpo, ovvero dall'affermazione della modernità in quanto epoca fondata sul patto per cui il sovrano ottiene l'impero e assicura in cambio all'individuo la proprietà. Il diritto e l'economia si sono invero fin da subito mostrati nella loro essenza di campi del sapere al servizio delle finalità di ordine in senso lato politico di volta in volta prevalenti. E i detentori di quei saperi si sono attivati in tal senso con l'approccio tipico di chi è privo di legittimazione politica: l'approccio di chi mira a legittimarsi accreditandosi come depositario di competenze specifiche, ovvero come tecnocrate distante dall'arena politica e a monte da tensioni di tipo ideale.

Lo stesso vale per gli sviluppi successivi, ossia per la fase che segna la crisi della modernità e si caratterizza per la richiesta di un intervento più incisivo dei pubblici poteri in vicende affidate dalla modernità all'azione individuale. La transizione dalla società borghese alla società industriale non mette però in discussione la centralità dell'ordine proprietario, il cui equilibrio e sviluppo diviene anzi il punto di riferimento per identificare i compiti attribuiti ai pubblici poteri. È questo in ultima analisi il senso della evoluzione del pensiero liberale sotto forma di neoliberalismo, alla cui elaborazione il diritto e l'economia forniscono un contributo fondamentale: il riconoscimento che il mercato costituisce un artefatto implica la constatazione del suo fondarsi su regole e istituzioni, il cui assetto non può che presupporre una stretta interazione dei due campi del sapere[131].

Lo stesso schema caratterizza le epoche connotate da una reazione al neoliberalismo in quanto teoria e pratica indifferente alle sorti della democrazia, tanto da aver contribuito attivamente all'edificazione del fascismo. Lo ritroviamo cioè nei propositi di rovesciare l'ordine proprietario riconducibili alla riflessione marxista, che pure mira al

[131] E. Mostacci, *La comparazione giuridica, tra diritto ed economia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2024, fasc. speciale, p. 741 ss.

superamento della dimensione statuale, così come nei tentativi di ripristinare un equilibrio tra democrazia e capitalismo: in particolare il tentativo intrapreso dai fautori del compromesso keynesiano.

Evidentemente, però, l'equilibrio in discorso non può che essere precario, come affermato dai fautori del neoliberalismo esattamente come da chi si contrappone a questa ideologia. Tra i secondi si osserva che «nel lungo periodo una moderna società industriale può solo essere democratica oppure fascista», ovvero fondarsi «sull'ideale dell'uguaglianza e della comune responsabilità umana, oppure sulla negazione di esso». Avendo nel primo caso come approdo naturale «quel che si usa chiamare socialismo», ovvero un ordine economico fondato sulla «proprietà comune dei mezzi di produzione», invocata come condizione «per ogni essere umano di esprimere se stesso»[132]. Simile, sebbene collegato a propositi opposti, il discorso dei neoliberali[133], secondo cui ogni deviazione rispetto alla intransigente difesa della libertà individuale segna «la via della schiavitù»[134].

Possiamo meglio articolare queste prese di posizione evocando il concetto di normalità capitalistica e riflettendo sulla sua forza attrattiva di quest'ultima.

Il concetto è stato impiegato in un raffronto tra i modelli di capitalismo affermatisi sul finire del Secolo scorso nelle realtà europea e statunitense: la prima «ossessionata dal pericolo dell'inflazione» e per questo incapace di perseguire la piena occupazione come obiettivo macroeconomico, valorizzato invece dalla seconda, nella quale le politiche espansionistiche non costituiscono un tabù. Chi ha formulato un simile giudizio non è certo un keynesiano, se non altro perché considera la presenza di mercati del lavoro «altamente regolamentati» una concausa della inferiorità del modello di capitalismo accolto in area europea, e perché valorizza i sistemi di welfare nella loro essenza di strumenti di neutralizzazione del conflitto, piuttosto che di emancipazione sociale e individuale. E tuttavia stabilisce un opportuno parallelo tra il periodo successivo alla conclusione dei Trenta gloriosi, e quello che inizia negli anni Settanta dell'Ottocento e si conclude con lo

---

132 K. Polanyi, *Europa 1937. Guerre esterne e guerre civili* (1937), Roma, 1955, p. 51 s.

133 M. Grondona, *L'ordine giuridico dei privati. Premesse teorico generali per uno studio sul diritto positivo in ambito contrattuale*, Soveria Mannelli e Treviglio, 2008.

134 F.A. von Hayek, *La via della schiavitù* (1944), Soveria Mannelli, 2011.

scoppio del primo conflitto mondiale: quando si privilegiavano obiettivi di politica economica quali il pareggio di bilancio e la stabilità dei prezzi[135]. Suggerendo così l'idea che lo sviluppo della costruzione europea abbia rappresentato una sorta di ritorno alla normalità capitalistica: che essa sia divenuta incompatibile con un ordine politico proiettato verso la piena occupazione e nello stesso tempo votato a promuovere la redistribuzione della ricchezza attraverso lo sviluppo di un vasto sistema di sicurezza sociale. Un ordine politico che, riprendendo quanto affermato dai fautori come dai critici del neoliberalismo, si presta altrimenti a introdurre una transizione verso il socialismo.

Se così stanno le cose, la normalità capitalistica, diversamente dal suo superamento in senso socialista, emerge come condizione dotata di una notevole forza attrattiva. Da un secolo e mezzo si è imposta come fondamento dell'ordine economico e come punto di riferimento per il suo presidio da parte dell'ordine politico, tanto da far apparire il breve arco di tempo tra la fine del secondo conflitto mondiale e la metà degli anni Settanta come l'eccezione posta a conferma della regola. Una eccezione a cui i custodi del verbo neoliberale hanno tradizionalmente riconosciuto un notevole potenziale destabilizzante: qualsiasi allontanamento dalla normalità capitalistica, anche se volto a salvare e non certo a superare il capitalismo, si presterebbe a introdurre un superamento dell'ordine economico incentrato sulla proprietà privata e la libera concorrenza.

Questo si diceva negli anni della Guerra fredda, quando il raffronto tra capitalismo e socialismo veniva utilizzato per screditare qualsiasi misura in odore di pianificazione[136]. E questo si è ripetuto costantemente nel corso del tempo, anche quando i periodi di crisi potevano far ritenere che il paradigma neoliberale cessasse di essere un indiscusso punto di riferimento[137]. Con l'occasione si sono invero invocate deviazioni rispetto a quanto i neoliberali reputano essere i compiti attribuiti ai pubblici poteri. Tuttavia, se per un verso si sono legittimati interventi diversi da quelli volti a imporre il funzionamento del

---

135 A. Maddison, *La natura e il funzionamento del capitalismo europeo: una prospettiva storica e comparativa*, in *Moneta e credito*, 1998, p. 53 ss.

136 Sebbene questa non possa certo ritenersi estranea alle pratiche dell'epoca, così come al pensiero dominante in quegli anni: per tutti P. Barucci, *L'idea di pianificazione nella letteratura economica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, p. 1329 ss.

137 E. Mostacci, *La comparazione giuridica, tra diritto ed economia*, cit., p. 751 ss.

mercato concorrenziale, per un altro verso si è sottolineato il loro carattere eccezionale. In ogni caso si è trattato di interventi destinati a essere prima o poi scalzati dalla normalità capitalistica, e quindi a non mettere in discussione la centralità del libero incontro di domanda e offerta come fondamentale strumento di allocazione delle risorse. Il tutto con riscontri particolarmente evidenti considerando le vicende che hanno fatto seguito alla recente crisi pandemica, celebrate come l'indizio di una inversione di rotta della costruzione europea ma in verità riscontro evidente di come questa sia sostanzialmente immodificabile nella sua ispirazione neoliberale[138].

L'impegno congiunto di giuristi ed economisti nel definire i termini della costruzione europea, e nel farlo evitando deviazioni significative rispetto a quanto indicato dal verbo neoliberale[139], costituisce una evidente dimostrazione di come quel verbo rappresenti un punto di riferimento per le loro elaborazioni. E lo stesso dicasi per il loro sostegno alla diffusione del capitalismo neoamericano a livello planetario, di cui le vicende europee costituiscono una ricaduta, stante anche la crescente marginalità politica di questa porzione di mondo[140].

Forse queste tendenze costituiscono l'esito inevitabile per due campi del sapere i cui esponenti si sono tradizionalmente accreditati come meri tecnocrati, assumendo cioè il ruolo che già Alexis de Tocqueville aveva identificato come tipico del cultore del diritto: «se si studiasse attentamente ciò che è successo nel mondo da quando gli uomini serbano il ricordo degli avvenimenti, si scoprirebbe senza fatica che, in tutti i Paesi civili, a fianco a un despota che comanda, si trova quasi sempre un giurista che legalizza e dà sistema alle volontà arbitrarie e incoerenti del primo»[141]. Con la precisazione però che la strategia di legittimazione che ha assicurato al giurista secoli di visibilità sociale, ovvero il suo accreditarsi come insensibile alla dimensione valoriale, sembra ora costituire una causa prima della sua marginalità:

---

138 Ad es. A. Somma, *L'Unione europea non è un progetto incompleto e neppure riformabile: è un dispositivo neoliberale di successo*, in *Ragion pratica*, 2023, p. 161 ss.

139 Per tutti O. Chessa, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2021, p. 97 ss.

140 A. Somma, *Un supermercato non è un'isola. Contro l'apologia del sovranazionalismo*, ne *La Fionda*, 2021, 1, p. 199 ss.

141 A. de Tocqueville, *L'assetto sociale e politico della Francia prima e dopo il 1789* (1836), in *Scritti politici*, vol. 1, Torino, 1969, p. 218.

il tecnocrate per antonomasia è ora l'economista.

Di qui l'utilità di riscoprire la dimensione politica del diritto, esattamente come dell'economia, che non porterà forse a un mutamento di rotta dei cultori delle due discipline, ma se non altro priverà loro di un alibi oramai insostenibile: nel nuovo Millennio il sapere accademico non può più immaginarsi sulla torre d'avorio dell'equidistanza rispetto alle passioni e deve assumere finalmente gli oneri e gli onori che spettano a chi riflette in modo consapevole sullo stare insieme come società.

Giuristi ed economisti in dialogo

Progetto costituzionale e trasformazioni del capitlaismo: dal lavoro al mercato. Spunti per un decalogo

Gaetano Azzariti

1. Le parole della Costituzione sul lavoro e il dominio del finazcapitalismo

Bisogna innanzitutto mettere a confronto le parole della Costituzione sul tema del lavoro con quelle del capitalismo ovvero con quelle della sua creatura principale, che è il mercato. In tal modo potremo valutare la distanza che separa i due mondi.

Sul lavoro la Costituzione usa espressioni limpide ed impegnative. Il suo primo articolo pone il lavoro a fondamento della Repubblica democratica italiana. Volendo con ciò indicare non solo una generica centralità, ma l'attribuzione di uno specifico compito al principio lavoristico: quello di modellare l'intero sistema dei complessivi valori costituzionali. È dal lavoro, secondo la Costituzione, che dipendono le determinazioni delle politiche economiche e di quelle sociali, entrambe finalizzate alla promozione della piena occupazione. Così anche la tutela dei diritti fondamentali, l'intero sistema di welfare, la libertà e dignità delle persone sono collegate alla dimensione lavorista. Basta pensare all'articolo 36 della nostra Costituzione, che associa la figura del lavoratore alla libertà e dignità dell'esistenza. La stessa partecipazione effettiva di tutti i lavoratori, dice la Costituzione, all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese è una condizione per il conseguimento della eguaglianza sostanziale. Dunque, non tanto – come pure fu proposto in Assemblea costituente – una Repubblica di lavoratori, bensì il lavoro come attività o funzione che possa «concorrere al progresso materiale e spirituale della società» (così l'articolo 4).

In sostanza l'intero ordinamento economico ruota intorno al principio-valore del lavoro.

Rispetto a questo quadro l'inversione che è intervenuta nei tempi recenti appare del tutto evidente. È palese cioè che l'economia ha preso il sopravvento, non solo quella reale ma anche quella finanziaria, slegata dalla produzione materiale. Oggi è dal finanzcapitalismo che dipendono i diritti del lavoro, la vita stessa delle persone, la dignità e la libertà dei singoli

[1]. L'intero ordinamento sociale è costruito attorno alle esigenze espresse dalle politiche economiche neoliberiste e dagli instabili equilibri finanziari. In questo contesto è legittimo chiedersi se non si stia affermando, anziché la Repubblica democratica fondata sul lavoro, una Repubblica fondata sull'economia capitalista e sulla finanza parassitaria.

2. Il capitalismo come religione

D'altronde, non può neppure dirsi che stiamo assistendo ad una improvvisa metamorfosi della nostra democrazia. Il conflitto tra lavoro ed economia, infatti, è un classico della storia del pensiero della modernità. In caso deve rilevarsi che da almeno trenta anni le ragioni del lavoro cedono progressivamente il passo a quelle dell'economia. È inoltre vero – ed è su questo che vorrei intrattenere in particolare l'attenzione – che nel periodo più recente si avverte una brusca ed improvvisa impennata.

Accelerazione tanto più indicativa se si considera che in questo stesso ultimo periodo si sono resi evidenti i limiti delle politiche neoliberiste che sono state all'origine della grande crisi. Ci si sarebbe attesi una riflessione critica, una rimessa in discussione della filosofia della scuola di Chicago, delle politiche thatcheriane e reaganiane che hanno dominato gli anni Ottanta. Si assiste invece ad un rilancio di quelle stesse politiche liberiste, le quali hanno ormai assunto, contro ogni evidenza dei fatti, una forma essenzialmente teologica.

---

1 «Il finanzcapitalismo è una mega-macchina che è stata sviluppata nel corso degli ultimi decenni allo scopo di massimizzare e accumulare, sotto forma di capitale e insieme di potere, il valore estraibile sia dal maggior numero possibile di esseri umani, sia dagli ecosistemi. L'estrazione di valore tende ad abbracciare ogni momento e aspetto dell'esistenza degli uni e degli altri, dalla nascita alla morte o all'estinzione. Come macchina sociale, il finanzcapitalismo ha superato ciascuna delle precedenti, compresa quella del capitalismo industriale, a motivo della sua estensione planetaria e della sua capillare penetrazione in tutti i sotto-sistemi sociali, e in tutti gli strati della società, della natura e della persona»: così L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La società del denaro in crisi*, Torino, 2011, p. 5.

L'Europa è il centro di questa riscoperta di fede. Impotente dinanzi alla progressiva emarginazione del Vecchio continente dallo scacchiere mondiale, incapace di affermare un modello europeo di sviluppo sostenibile, perduta la fiducia di riuscire a costruire un'Unione europea che «pone la persona al centro della sua azione» (come pure è scritto nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali), essa ha finito per delegare a un dio, al dio del mercato e della finanza, la salvezza delle nostre anime, mentre non ci si occupa più dei nostri corpi sempre più martoriati.

È questa una configurazione sostanzialmente teologica, il «capitalismo come religione» di cui parlava Walter Benjamin[2].

3. L'ideologia entra in Costituzione: il principio del "pareggio di bilancio"

Guardiamo ora all'Italia. Ciò che si sta affermando non è tanto una politica di rigore, quanto una rottura dell'equilibrio costituzionale. Basta pensare alla vicenda che ha portato ad inserire in Costituzione il principio del cosiddetto "pareggio di bilancio" (modifica degli articoli 81, 97 e 114)[3]. Essa ben esprime, anche sul piano simbolico, una nuova prospettiva fondata su una diversa idea di Costituzione.

L'introduzione nel testo della Costituzione di uno specifico principio di politica economica avverso al *deficit spending*, in effetti, mi sembra si ponga in sostanziale discontinuità con lo spirito pattizio della nostra Costituzione. Una Costituzione di compromesso, il cui fine è proprio quello di realizzare una sintesi tra le diverse culture rifiutando in via di principio ogni scelta unilaterale anche (ma non solo) in materia economica. Il modello di "economia mista" definito in Costituzione è stato il frutto di un'intesa volta proprio ad escludere le opzioni unilaterali: un sistema economico né completamente liberale né esclusivamente statalista. Con un'indicazione dell'equilibrio dei conti pubblici già presente nella originaria formulazione dell'articolo 81, ma la cui attuazione è rimessa al Parlamento, il quale deve trovare le coperture necessarie. In tal modo si è rinunciato ad imporre una specifica politica di sviluppo, affermando il carattere compromissorio e pluralista del nostro sistema costituzionale.

---

[2] W. Benjamin, *Capitalismo come religione* (1921), Genova, 2013.

[3] Legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1.

La riforma costituzionale del 2012, invece, ha imposto una specifica ideologia in Costituzione. I vincoli di bilancio introdotti possono essere condivisi o meno, così come l'esigenza primaria di risanamento dei conti pubblici può essere variamente valutata, non è questo che qui interessa. La questione più delicata è il passaggio da un tipo di costituzione pluralistica, votata alla scelta del compromesso, ad un sistema rigidamente chiuso, che legittima un'unica politica economica.

Anche il modo con cui è stata approvata la modifica costituzionale appare significativo. L'impressione è che non si sia colta l'importanza e il senso di quanto si stava facendo. L'introduzione del principio del "pareggio di bilancio" in Costituzione è avvenuta in tempi assai rapidi, in assenza sostanzialmente di un qualunque dibattito pubblico, senza nessuna opposizione. Uno scarso approfondimento che ha prodotto una decisione estemporanea.

Esemplare in tal senso appare la conclusione della vicenda parlamentare. Nell'ultima votazione alla Camera non fu espresso nessun voto contrario, soltanto undici astenuti. Se non si vuole credere che ciascun membro della Camera, fatti salvi gli undici tiepidi astenuti, sia un convinto assertore dei principi neoliberisti, si deve ritenere che la riforma costituzionale sia stata il frutto di una diffusa inconsapevolezza. E poi, l'unanimità dei voti quando è espressa in seno a delle assemblee politiche manifesta sempre un segno di crisi della democrazia. Persino la nostra Costituzione fu approvata con 62 voti contrari.

Vero è che il clima non era dei migliori e l'allarme per i nostri conti pubblici rappresenta un problema politico reale, ma è anche vero che troppo spazio hanno avuto la retorica e l'inganno. In particolare, la discussione pubblica fu inquinata dalla diffusa credenza che fossimo dinanzi ad un obbligo europeo, mentre non era così. Il Patto di bilancio europeo (conosciuto come *Fiscal compact*)[4] impone infatti di «introdurre principi di equilibrio dei conti tramite disposizioni vincolanti di natura permanente»; ma il comma 2 dell'articolo 3 indica semplicemente una "preferenza" per il livello costituzionale. Dunque, la scelta di costituzionalizzare il principio del cosiddetto pareggio di bilancio ricade pienamente nella responsabilità politica degli Stati membri, di quello italiano nel nostro caso.

[4] Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria del 2 marzo 2012.

4. L'abbandono della lotta per i diritti a favore delle superiori ragioni dell'economia

La vicenda richiamata credo che possieda una valenza simbolica in grado di esprimere il senso di un cambiamento complessivo. Si assiste, infatti, più in generale, a un accelerato diffondersi di un ideologismo che finisce per compromettere la visione fatta propria dal costituzionalismo del secondo dopoguerra. Un costituzionalismo che si è qualificato per la ricerca della primazia dei diritti: dei diritti fondamentali, di quelli legati alla dignità del lavoro in specie. Ora sembra si voglia abbandonare questa aspirazione, mentre si va affermando una sorta di costituzionalizzazione delle superiori ragioni dell'economia, le quali – in particolare in fase di crisi – piegano l'intero ordinamento alle esigenze di stabilità. Si intravedono bagliori di rottura dello statuto epistemologico del costituzionalismo moderno, che non sarebbe più strumento di garanzia dei diritti, bensì mezzo per la realizzazione di una forma specifica di convivenza, quella dominata da un'economia neoliberista in cui ogni diritto è compatibile solo se in sintonia con gli equilibri economici finanziari.

Ci si deve allora chiedere come sia stato possibile arrivare a questo. Perché si è abbandonata la strada dei diritti per assumere come irresistibile l'ascesa dei poteri selvaggi dell'economia e della finanza? Per capire può essere utile partire da lontano, guardare alle origini del costituzionalismo moderno.

Il costituzionalismo sin dal Seicento è stato indissolubilmente legato alle strategie politiche di riscatto sociale. Nel secolo successivo il movimento del costituzionalismo si è inscritto dentro i diversi progetti di emancipazione del Terzo Stato, dei coloni inglesi, dei soggetti subalterni, degli indigenti, dei senza diritti. È stata la lotta per il diritto a caratterizzare il costituzionalismo moderno nella sua epoca matura. In particolare, il collegamento tra lotte sociali e Costituzione è stato stretto, contrassegnando in modo determinante il movimento del costituzionalismo. Proprio questo legame con le concrete dinamiche sociali fanno ritenere le costituzioni – come ci ha spiegato chiaramente Vezio Crisafulli[5] – non solo documenti normativi ma anche, necessariamente, documenti di carattere politico.

---

[5] V. Crisafulli¸ Voce *Costituzione*, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. 1, Roma, 1975, p. 1030 ss.

5. Tra Otto e Novecento: dalla proprietà al lavoro

Una riprova di questo stretto legame tra Costituzione e sviluppo storico-politico è data dalla centralità costituzionale assunta dalle due parole chiave che hanno contrassegnato l'evoluzione della società negli ultimi due secoli: la proprietà e il lavoro.

Nell'Ottocento liberale è stato intorno alla proprietà che si è costruito il diritto del tempo; da un lato i codici ne affermavano il carattere di assolutezza, dall'altro le costituzioni ne ribadivano la sacralità. La proprietà in epoca liberale era il valore costituzionale emergente. Poi, dopo la rivoluzione industriale, a seguito delle conquiste sociali, con l'estendersi dei diritti di cittadinanza si è imposta sostanzialmente una diversa tassonomia dei diritti. E il Novecento, il secolo dominato dal conflitto tra capitale e lavoro, non poteva che porre l'accento sul diritto più controverso, che si situava al centro delle dinamiche sociali del tempo: quello del lavoro.

Nelle costituzioni del dopoguerra, in quella italiana in particolare, si registra conseguentemente il passaggio dalla centralità della proprietà alla centralità del lavoro. «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» non è solo il primo articolo della nostra Costituzione, designa anche l'orizzonte complessivo della società che si vuole ricostruire attorno al valore del lavoro.

6. Neocostituzionalismo arreso

Due considerazioni ulteriori possono essere utili per comprendere le particolarità dell'evoluzione più recente.

La prima riguarda la centralità conquistata da questi nuovi diritti (la proprietà nell'Ottocento, il lavoro rispetto alla proprietà nel Novecento), che non ha implicato una netta rottura con il passato. Il lavoro non ha scansato la proprietà, la quale continua ad essere tutelata in Costituzione; così anche i diritti sociali collegati al valore della persona umana si affiancano a quelli liberali legati all'individualismo proprietario dell'Ottocento. Lo Stato di diritto, nonostante qualcuno la pensi in modo diverso, non si è mai posto in contraddizione con lo Stato costituzionale. Rappresenta invece una specifica evoluzione storica, in cui si affiancano rotture (con la fine dello Stato liberale e la rimessa in discussione delle sue priorità) e continuità (in una strategia

complessiva di allargamento dei diritti).

È questa continuità/rottura che mi sembra oggi si cerchi di superare, preferendo fare *tabula rasa* del passato, in una prospettiva ideologica propriamente post-moderna. Si teorizzano, di conseguenza, modelli di costituzioni privi di storia e di memoria, che trarrebbero la propria legittimazione esclusivamente dagli interessi settoriali, prodotti da spinte spontanee degli attori di vota in volta coinvolti, un diritto "dal basso" come si è soliti ripetere. Un sistema di formazione di regole giuridiche che operano in spazi sconfinati, sul piano globale, di origine prevalentemente privatistica, che si pongono in diretto antagonismo con il diritto "politico" (ritenuto espressione di un dispotico diritto "dall'alto") che è proprio delle costituzioni nazionali. La *lex mercatoria* rappresenta l'archetipo, poi si affiancano anche altre leggi "supreme" nei vari campi dell'esperienza. Così avremo una *lex constructionis*, una *lex digitalis*, una *lex labori internationalis*, una *lex sportiva internationalis*, e così via. Queste "nuove costituzioni sociali" andrebbero a rimpiazzare le ormai obsolete costituzioni politiche nazionali. Almeno questo è il quadro immaginato dai nuovi teorici del costituzionalismo sociale[6].

A me sembra che, in tal modo, si giunga a promuovere costituzioni necessariamente arrese che finiranno inevitabilmente per abbandonare la tutela sino ad ora prestata ai diritti fondamentali, quelli del lavoro in particolare, per porsi al servizio dei poteri costituiti operando in accordo con il potere selvaggio del mercato. Ma se così dovesse essere, del costituzionalismo moderno rimarrebbe soltanto il nome perché esso è indissolubilmente legato alla pretesa di limitare i sovrani, non a quella opposta di farsene patrocinatori.

A fronte di questo scenario mi limito ad auspicare che l'iperrealismo post-moderno possa venire superato dal realismo della storia nel suo farsi concreto. Una storia che non rinunci alla Costituzione intesa come limite dei poteri a tutela di diritti fondamentali storicamente determinati e consapevolmente assunti in chiave di emancipazione delle persone.

---

[6] G. Teubner, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Roma, 2005.

7. Lavoro e dignità

Quest'ultima indicazione mi spinge a formulare una seconda considerazione anch'essa utile per comprendere il senso costituzionale del principio lavoristico nel nostro ordinamento. Nel testo della nostra Costituzione il principio del lavoro è strettamente collegato ad un altro particolare principio, che si è imposto nella seconda metà del secolo, dopo le aberrazioni della Seconda guerra mondiale: quello di dignità. Basta scorrere il nostro testo costituzionale per far emergere l'intreccio. La pari dignità sociale di cui all'articolo 3; la limitazione all'iniziativa economica privata definita dalla dignità umana, oltre che dalla salute, dall'ambiente, dalla sicurezza e dalla libertà (articolo 41); la retribuzione che deve essere in ogni caso sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa, secondo i dettami dell'articolo 36. Insomma, la dignità appare lo sviluppo più prossimo e significativo del principio lavoristico.

Da questa constatazione può trarsi una conseguenza. Il collegamento posto in Costituzione tra dignità e lavoro dovrebbe portare a contrastare ogni forma di lavoro non in grado di assicurare un'esistenza libera e – appunto – dignitosa. Come? Attraverso le garanzie che al lavoro danno dignità. Possiamo dire che esse siano ancora assicurate?

La devastazione del diritto del lavoro compiuta negli anni Novanta del secolo scorso, l'attuale decomposizione delle relazioni sindacali, l'imporsi delle ragioni economiche su quelle dei diritti, disegnano un cambiamento d'ordine antropologico. Non è solo la richiesta di sempre maggiore flessibilità, il vero punto di caduta è nella riduzione del lavoro a merce. Un vero e proprio ribaltamento rispetto alla prospettiva che il movimento politico del costituzionalismo moderno ha promosso e poi conquistato nel corso del secolo scorso. È qui, ritengo, che si registra il più profondo distacco tra il progetto costituzionale e la visione mercantile oggi prevalente.

8. Per una rifondazione costituzionale: alla ricerca di politiche inclusive di cittadinanza

Si impone, allora, una considerazione di carattere generale. Ci si deve chiedere se sia possibile riaffermare le ragioni del diritto del lavoro in questo mutato clima culturale, se sia possibile restituire al

lavoro la dignità perduta. Il che vuol dire domandarsi se sia concretamente realizzabile una rifondazione costituzionale.

La risposta ad una questione così impegnativa richiederebbe analisi assai complesse; mi limiterò qui a fornire solo uno spunto, prendendo in considerazione un dato storico rappresentato dalle profonde trasformazioni del lavoro.

La fine della centralità dell'impresa produttiva di beni materiali (la fabbrica) ha trascinato con sé quella che è stata la "civiltà" del lavoro del Novecento. *L'homo faber* ha lasciato il posto all'uomo flessibile. Charlie Chaplin non lavora più alla catena di montaggio, ma – dopo aver preso una laurea – ora fa il *rider* in città, al servizio di un algoritmo che lo domina e lo trascina dentro la macchina del tempo.

Credo si debba ripartire da questa realtà per recuperare dignità al lavoro. Immaginare che si possa uscire dalla crisi costituzionale, oltre che dalla crisi economica, riaffermando puramente e semplicemente il valore del lavoro del Novecento credo che sia una risposta irrealistica e storicamente ormai debole. Ciò che bisogna porre in discussione è il modello di sviluppo. Puntare semplicemente a ripristinare le garanzie del passato, scardinate dalla crisi economica e dalle inique politiche rigoriste neoliberali, non credo sia la migliore strategia per assicurare il rispetto dei principi costituzionali e per garantire un diritto al lavoro inteso come strumento per conseguire il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese (ex art. 3 Cost.). Se la riduzione dell'occupazione nelle fabbriche è un dato strutturale che viene accompagnato dall'estendersi delle forme immateriali di produzione, limitare la richiesta di cambiamento al ripristino delle garanzie che coinvolgono esclusivamente l'occupazione tradizionale rischia di non essere risolutivo.

Forse è giunto il tempo di ricercare politiche inclusive di cittadinanza, che guardino anche oltre il recinto del lavoro formalmente subordinato. Protezioni e garanzie che riguardino attività o funzioni non direttamente produttive, ma che sono valutabili nei termini nobili della dignità della persona, perché in grado di concorrere «al progresso materiale e spirituale della società», come afferma l'articolo 4 della Costituzione dedicato al lavoro. Ambiti di vita delle persone ove si svolge la loro personalità sottratte al dominio dell'economia e della finanza, che impongono, cionondimeno, l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale ai sensi

dell'articolo 2 della nostra Costituzione.

9. Nuovo welfare e centralità della persona

Sono diverse le proposte che in questa prospettiva possono essere formulate. Il reddito di cittadinanza inteso come *ius existentiae* ovvero la questione di carattere più generale della ricerca di un welfare post beveridgiano. I beni comuni ovvero la questione di carattere più generale della ricerca di una democrazia (o anche un'economia) partecipativa. Sono queste solo alcune delle tematiche che dovremmo affrontare in una prospettiva postindustriale.

Sono terreni scivolosi, ma che non potremo a lungo eludere. Sino ad ora la discussione è svolta prevalentemente in termini polemici, da soggetti essenzialmente politici, con una fragilissima capacità di vedere l'insieme delle profonde trasformazioni in atto. Soprattutto – questo a me pare – lontana da una riflessione che sia in grado di coniugare il piano economico, politico e sociale, con una consapevole visione costituzionale, legata alla nostra storia costituzionale.

Quelli indicati sono temi di enorme portata innovativa su cui dovremmo cercare di riflettere per non tradire il principio lavoristico della nostra Costituzione. Quel principio che ha la sua radice nel rispetto della dignità della persona. Un principio non disponibile né sacrificabile alle ragioni del mercato.

10. La politica smarrita nei meandri della crisi

Un'ultima questione non può essere elusa. Dovremmo meditare a lungo per salvaguardare valori costituzionali di fondo in contesti storici mutati, ma avremmo anche bisogno di un ceto politico consapevole, coraggioso, in grado di far valere un progetto di civiltà che vada al di là del contingente e della pura retorica. Una classe dirigente disposta in sostanza a riaprire la partita storica della lotta per il diritto e per l'emancipazione.

Personalmente non vedo in questo momento politici di questo calibro: la politica mi sembra si sia smarrita nei meandri della crisi. Anche di questo dovremmo occuparci.

La Costituzione economica nei Trenta gloriosi

Aldo Barba

1. Alle origini della Costituzione economica: l'identificazione dell'antifascismo con il liberismo

Vorrei sviluppare qualche considerazione circa il rapporto tra giuristi ed economisti soffermandomi sui venticinque anni che vanno dal periodo costituente, con l'introduzione nella Carta costituzionale di elementi programmatici miranti a plasmare e trasformare l'organizzazione economica della Repubblica, all'adozione della legislazione sociale a cavallo tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta.

Per comprendere la genesi della Costituzione economica bisogna partire dal rilevare che le forze politiche che riuscirono nell'impresa di dare al Paese la Costituzione repubblicana diedero al contempo vita a governi di coalizione del tutto privi di qualsivoglia programma in campo economico. La coalizione tripartitica tra il dicembre del 1945 e il maggio del 1947 fu preda di una paralisi pressoché totale. Proprio nel momento in cui si imponevano decisioni che avrebbero segnato nei decenni a venire la vita della Nazione, nessuno degli esponenti politici dei principali partiti di massa ebbe un'idea chiara circa l'indirizzo che avrebbe dovuto assumere la politica economica.

Ad avere le idee chiare sul percorso da seguire furono invece gli economisti della scuola liberista meno compromessi con il fascismo, come Bresciani Turroni, Del Vecchio, Corbino, Einaudi[1]. Il liberalismo aveva ispirato il fascismo nella sua fase Manchesteriana, offrendo supporto tecnico e ideologico fino alla deflazione e alla rivalutazione della

[1] Per una ricostruzione generale, si veda ad esempio V. Castronovo, *Storia economica d'Italia*, Torino, 1995, pp. 283-308.

lira. Tuttavia, in seguito alla crisi che la rivalutazione generò, amplificata e prolungata poi dal crollo del 1929 e dai successivi eventi, esso era uscito completamente di scena, sostituito dall'interventismo pragmatico di un gruppo di *grand commis* di Stato, i quali, riunitisi intorno a Beneduce, crearono, all'inizio quasi incidentalmente, un originale sistema industrial-finanziario di Stato che consentì all'intervento dei pubblici poteri nell'economia di assumere forme e dimensioni sconosciute anche alla Germania nazista.

Con il crollo del regime, dopo un ventennio in cui erano rimasti in disparte, i liberisti tornarono alla ribalta godendo dell'enorme vantaggio derivante, prima ancora che dalle competenze tecniche e dal prestigio, dai significativi elementi di continuità che la loro strategia economica presentava con quella attuata dal fascismo prima del deperimento dello Stato liberale. Ciò che essi propugnavano, in sostanza, era l'abbandono, oltre che del corporativismo, degli elementi più sostanziali del dirigismo e dell'avversione al liberoscambismo.

Insomma, si trattava di chiarire l'equivoco determinatosi nel corso degli anni Trenta ed il modo più efficace per farlo era identificare libertà economica e antifascismo. La sovrapposizione tra liberismo e antifascismo trovò immediata amplificazione nella Confindustria e portò alla formazione di un "quarto partito", privo del consenso popolare che avevano i partiti della collaborazione ciellenistica, ma in grado di opporre la forza dei soldi alla forza del popolo. L'ideologia liberale, da intendersi come una capacità tecnico-politica intorno alla quale organizzare gli interessi dominanti, divenne l'unica pratica in grado di compiere azioni di governo immediate e dare risposta ai problemi più urgenti.

Il compito degli avversari dei liberisti era oggettivamente arduo, ma le ragioni per cui finirono per perdere la partita dipesero anche dalla loro incapacità di emanciparsi dal paralizzante nesso tra liberismo e antifascismo.

Non vi riuscì la Democrazia cristiana, divisa tra una componente moderata molto vicina (sebbene in forma riservata) al "quarto partito" e una componente intrisa di riformismo cattolico, risolutamente avversa ai liberisti, consapevole che si stesse perdendo il momento cruciale nel mancare di iniziativa, fautrice e promotrice dei diritti sociali del cittadino, ma tuttavia fermamente contraria all'idea di uno Stato eccessivamente dirigista e interventista. Non vi riuscirono i socialisti, anch'essi divisi tra l'apparente pragmatismo di coloro i quali

invocavano una "politica di piano", senza però mai chiarire in concreto con quali strumenti operativi e quali alleanze la si sarebbe dovuta realizzare, e chi invece nel nome dell'unità del fronte operaio andava passivamene al rimorchio dei comunisti. Non vi riuscirono, più degli altri, proprio i comunisti, bloccati dal timore che ogni esplicito supporto a pratiche interventiste e dirigiste, considerate dagli avversari politici l'anticamera del collettivismo, sarebbe stato utilizzato per mettere il partito fuori gioco, e in fondo mai pienamente convinti che nell'intervento pubblico in un'economia non socialista potesse esservi molto di più che sottomissione dello Stato alle esigenze della grande industria e della finanza. In pratica anch'essi finirono intrappolati, sebbene per ragioni peculiari, nell'equazione liberismo=antifascismo, non riuscendo ad elaborare nessuna concreta alternativa a quella che Togliatti chiamava la «sistematicità organica della politica Corbino-Costa»[2].

Da questa prospettiva, l'elaborazione della Costituzione economica può essere vista come una sorta di compensazione che i politici alla guida dei partiti di massa si assicurarono a fronte della rinunzia ad ogni forma di elaborazione alternativa al progetto liberista. Sulla natura di questa compensazione è facile incorrere in un equivoco. Se l'importanza della fase costituente fu ovviamente enorme sul piano istituzionale della costruzione di un progetto di Stato, lo fu molto meno sul piano

[2] P. Togliatti, *La politica di Corbino*, in *Rinascita*, 1946, pp. 177-181. La «sistematicità organica» dei liberisti era per Togliatti il frutto della chiarezza dei loro obiettivi e dalla consequenzialità dei mezzi utilizzati per conseguirli. Il capo dei comunisti italiani individuava i primi nella subordinazione dello Stato al capitale privato (suo creditore), nel mantenere intatta la situazione della ricchezza patrimoniale italiana e nell'affidare la ripresa produttiva «non solo essenzialmente, ma unicamente» al capitale privato. Ebbene, se da un lato Togliatti riteneva questo disegno coerente, dall'altro egli si sforzò di mostrarne la contraddittorietà e l'inefficacia. L'impoverimento dei proletari cui la politica di Corbino inevitabilmente tendeva, secondo Togliatti, avrebbe reso necessaria una politica statale di spese e sussidi in quanto le masse lavoratrici erano ormai divenute presenza attiva nelle urne e nella vita quotidiana della Nazione («la lesina è impossibile senza distruggere la democrazia, ossia senza distruggere le masse»). Ma alle spese statali egli non sembra attribuire nessuna valenza positiva, e in effetti esse sono estranee ai suoi discorsi sul «nuovo corso» di politica economica, inteso come una generica capacità di programmazione statale dell'attività economica collegata alla «necessità che lo Stato intervenga per dirigere tutta l'opera della ricostruzione, per coordinare le iniziative private e indirizzarle, legandole organicamente le une alle altre a seconda delle necessità nazionali, e impedendo che la sana iniziativa privata venga soffocata e alla fine distrutta dal prevalere dei gruppi plutocratici e della speculazione» (P. Togliatti, *Ceto medio e Emilia Rossa* (1946), in Id., *Politica Nazionale e Emilia Rossa*, Roma, 1974, p. 30).

economico, dove la vera partita si giocava non tanto, o non soltanto, su quanto scritto nella Carta costituzionale, ma su quello che poi si sarebbe riusciti a realizzare, ad iniziare nell'immediato dall'azione di governo.

In ogni caso, anche i suoi elementi programmatici furono di portata limitata in quanto concepiti prevalentemente in funzione antifascista più che in funzione interventista. La Costituzione economica riguardò infatti soprattutto la creazione di un corpo istituzionale che avrebbe dovuto prendere il posto della Carta del lavoro e di tutto l'impianto corporativo con il quale lo Stato fascista si era fatto regolatore ultimo della distribuzione per "armonizzarla", vale a dire per assicurare al capitale attraverso lo Stato la dose di violenza e repressione necessaria a disciplinare le masse salariate. Si trattava dunque di liberare il lavoro dal giogo corporativo rendendolo soggetto attivo del confronto che avrebbe determinato l'esito distributivo. Nel fare ciò, esso avrebbe svolto anche il compito di guardiano sostanziale delle istituzioni repubblicane.

La Costituzione avrebbe rafforzato il lavoro e il lavoro avrebbe difeso la Costituzione. Ma in questa azione di guardiania, il ruolo dell'intervento pubblico in economia assumeva connotazioni ambigue, essendo percepito come un promiscuo punto di contatto tra lo Stato e i gruppi privilegiati che miravano costantemente a imporre alla nazione il loro proposito reazionario. Il timore di quest'ambiguità, la paura cioè che riproporre l'intervento pubblico come elemento fondante della Repubblica equivalesse a giocare con il fuoco, pervase tutta la Costituzione economica, determinando così una sua tara di fondo.

L'antifascismo fu il collante che legò forze politiche immature ed eterogenee, consentendo loro di portare a termine l'impresa dell'elaborazione della Costituzione. Allo stesso tempo, esso costituì una pesante limitazione della capacità di concepire un disegno marcatamente statalista, che costituiva, in quanto strumento di sostegno ai livelli occupazionali, la condizione necessaria all'assunzione di un ruolo attivo del lavoro nell'attuazione e nella difesa dei principi costituzionali. La Costituzione economica è, da questo punto di vista, non soltanto un compromesso tra istanze stataliste e liberiste che dividevano le anime politiche che diedero vita alla fase costituente, ma pure un compromesso tra la consapevolezza che il capitalismo italiano senza lo Stato non avrebbe mai garantito progresso economico e sociale e timori statalisti, comuni trasversalmente a tutti i Costituenti. Questi timori si tradussero sul piano della definizione dei principi che toccavano la sfera

economica in genericità; su quello politico, ed è questo il punto di maggior rilievo, in rinunzia alla rivendicazione esplicita dell'uso degli strumenti che a quella genericità avrebbero dovuto dare corpo.

2. La liquidazione dei tecnici liberisti

Nella fase cruciale dei primi governi della Repubblica, le correnti liberali tradizionali, pur prive del consenso schiacciante di cui godevano i tre partiti democratici popolari, avevano acquisito il pieno comando di tutte le leve principali della politica economica (Tesoro, Banca d'Italia, Imi, Iri), bloccando ogni spunto autenticamente riformista (dal cambio della moneta ai piani di orientamento della ripresa produttiva).

Eppure, dopo le elezioni politiche del 1948, i tecnici liberisti che avevano esercitato nella fase tripartitica la pressione conservatrice che plasmò l'indirizzo economico assunto dall'Italia nel trentennio successivo non assunsero responsabilità attive nella gestione della politica economica, finendo confinati al più limitato ruolo di tutori dell'orientamento liberista del Paese nel consesso internazionale. Bresciani Turroni fu inviato alla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, Del Vecchio al governatorato del Fondo monetario internazionale, Einaudi alla Presidenza della Repubblica[3].

Di fatto, alla liquidazione dei comunisti seguì poco dopo la liquidazione dei tecnici liberisti. Questi due eventi sono strettamente

[3] Le parole di Einaudi in occasione del giuramento sono indicative in tal senso. Nel rivolgersi ai «signori del Parlamento» egli affermò: «se v'ha una ragione di rimpianto nel separami, per vostra volontà, da voi è questa: di non potere partecipare più ai dibattiti, dai quali soltanto nasce la volontà comune, e di non potere sentire più la gioia, una delle più pure che il cuore umano possa provare, la gioia di essere costretti a poco a poco dalle argomentazioni altrui a confessare a se stessi di avere, in tutto od in parte torto, e ad accedere, facendola propria, all'opinione di uomini più saggi di noi" (L. Einaudi, *Giuramento e messaggio del Presidente della Repubblica*, Parlamento Nazionale, Roma, 1948, p. 18). È difficile non cogliere in queste righe il rammarico dovuto all'esclusione da ruoli operativi nella gestione della politica economica visto che, se si fosse trattato soltanto di una questione di confronto di idee, non si capisce in che senso poteva considerarsi marginale la posizione del Presidente della Repubblica, che per altro Einaudi utilizzò spregiudicatamente come strumento di influenza e di amplificazione della propria visione. D'altro canto, il riferimento alla «vostra volontà» è abbastanza esplicito, anche in considerazione del fatto che il *deus ex machina* dell'elezione di Einaudi al Quirinale fu Dossetti, ossia l'uomo politico che forse più di ogni altro aveva avversato le politiche liberali di Corbino e Einaudi.

connessi. L'iniziale adesione incondizionata dei capitalisti a forme molto rigide di liberismo fu determinata, da un lato, dalla necessità di rigenerarsi dal passato fascista senza pagar pegno, e, dall'altro, dal timore che nell'ancora fluido vuoto di potere dell'immediato dopoguerra il consentire anche il minimo intervento dello Stato in economia avrebbe costituito una minaccia concreta alla loro presa sulla società[4]. Con l'esclusione dei comunisti, stabilizzatosi il quadro in senso esplicitamente conservatore, le forme più estreme del discorso dei liberisti divennero subito inadeguate. Il capitale non chiedeva meno Stato. Ciò che chiedeva era averlo tutto per sé.

I tecnici liberisti della prima ora erano ovviamente consapevoli che la soluzione non fosse quella di tornare semplicemente al lasciar fare e al lasciar passare, del tutto inadeguata a garantire il funzionamento del capitalismo nelle moderne società industriali a partecipazione di massa[5]. Ma per quanto si sforzassero di prendere le distanze da quello che Einaudi irrideva come liberalismo astratto, precettistico o religioso, al fondo rimanevano pur sempre liberisti vecchio stampo, ed in quanto tali preda di un ottimismo troppo remissivo nel gioco spontaneo delle forze economiche.

Certo vi erano le norme regolatrici, ma, pur ritenendo necessario un qualche temperamento ordoliberale, essi *credevano* che la libera concorrenza sarebbe stata in grado di assicurare il buon andamento degli affari e garantire lo sviluppo economico e sociale del Paese. Una volta fatta la

---

[4] Cfr. C. Daneo, *La Politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Torino, 1975, part. pp. 107-110.

[5] «Di fronte ai problemi concreti», sostenne Einaudi, «l'economista non può essere mai né liberista, né interventista, né socialista ad ogni costo; ma a volta a volta osteggia i dazi doganali protettivi, perché reputa che l'attività economica sia massima quando sia aperta senza limiti la via alla concorrenza della merce estera; è favorevole alle leggi limitatrici del lavoro delle donne e dei fanciulli, alla proibizione del lavoro notturno, al risarcimento degli infortuni sul lavoro, alle pensioni di vecchiaia, perché considera cotali freni e presidi legislativi mezzi efficaci a crescere la produttività operaia; è contrario alla socializzazione universale perché prevede che essa attenuerebbe l'interesse a produrre; ma vuole che lo Stato consideri le ferrovie come industria pubblica, reputando dannoso alla collettività il monopolio privato dei mezzi di trasporto. E così via, ogni problema darà luogo ad una soluzione sua propria, dettata da un appropriato calcolo di convenienza. Se la soluzione è liberistica essa si impone non perché liberistica, ma perché più conveniente delle altre. La convenienza di una soluzione, evidente sulla base di date premesse, viene meno quando la premessa muti» (L. Einaudi, *Dei diversi significati del concetto di liberismo economico e dei suoi rapporti con quello di liberalismo*, in *La Riforma Sociale*, 1931, p. 189).

stabilizzazione della lira, furono dunque messi da parte, cedendo il posto ad un gruppo dirigente che, come Menichella, Mattioli, Cuccia, Sinigaglia, oltre alla più giovane età, aveva un legame più forte con la tradizione di Beneduce di quanto lo avesse con la tradizione liberista degli einaudiani. La loro azione, che informerà tutta la politica economica italiana della ricostruzione, presentò importanti elementi non solo di continuità ma anche di rottura rispetto alla fase fluida in cui la Repubblica fu segnata con il marchio liberista. Riconsideriamoli brevemente.

3. Dirigismo e anti-keynesismo come fondamenti della politica economica italiana della ricostruzione

Il repentino riproporsi sin dalla prima legislatura della Repubblica di pulsioni dirigiste e interventiste rappresenta la più significativa linea di frattura in quella che viene in apparente continuità denominata la politica Einaudi-Menichella-Pella.

Einaudi, il più scaltro oltre che il più preparato tra i liberisti, si sforzò molto nel corso del 1948 di riconoscere, nel contesto storico, l'indispensabilità di un intervento dello Stato nell'economia finalizzato ad avviare la ricostruzione e consentire poi la ripresa dell'investimento privato. «La mia politica non ignora questa necessità», ebbe ad affermare, «ma è ortodossa nei rispetti dei mezzi che adopera per soddisfarla»[6]. Troppo ortodossa, evidentemente, visto che una significativa dose di intervento era richiesta finanche dalla grande industria che, con Angelo Costa, si trovò spesso a moderare gli ardori dei liberisti che vedevano con favore la possibilità di retrocedere ai privati le partecipazioni dell'Iri non considerate di rilevante interesse nazionale, lasciando l'Istituto impegnato in forma «coerente e snella» solo nei settori che si intendeva nazionalizzare[7].

---

[6] Citato in F. Cotula, *La riconquista della stabilità: tra sviluppo e vincolo esterno (1946-1963)*, in Id. (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. 1 (L'Italia nel contesto internazionale), Roma e Bari, 2000, p. 30.

[7] Ancora nel 1958, quando l'impresa pubblica aveva ormai acquisito l'indiscusso ruolo di snodo centrale del processo di modernizzazione industriale del Paese, Einaudi continuava ad inveire contro ogni forma di economia mista: «Quando i democristiani italiani si accorgeranno che le tesi dirigistiche, nazionalizzatrici (Iri, Eni ed altri simiglianti enti detti autonomi) interventistiche, filosocialistiche o filosociali, accolte da quelli di loro parte che paiono più numerosi e si dicono progressivi, sono invece tesi fruste, antiquate, le quali non possono non condurre la

I dirigisti non erano una componente omogenea al loro interno, differenziandosi grosso modo tra chi tendeva a dare giustificazioni all'impresa pubblica di carattere pragmatico (male necessario e temporaneo) e chi invece era più disposto a riconoscere esplicitamente che essa colmasse una sorta di carenza strutturale di uno sviluppo economico in perenne ritardo, in cui la grande impresa privata era sempre stata latitante e molto probabilmente avrebbe sempre continuato ad esserlo. Ad unirli, invece, era l'idea che i problemi fossero sempre e comunque problemi di offerta, non di domanda, vale a dire il tratto comune dell'anti-keynesismo, che costituiva al contempo il fondamentale elemento di continuità rispetto alla tradizione liberista non interventista, come pure rispetto all'interventismo del regime[8].

«Come si può pretendere che la crisi sia un incanto, e che a manovrare qualche commutatore cartaceo l'incanto svanisca, quando tuttodì, anche ad avere gli occhi mediocremente aperti, si è testimoni della verità del contrario?»[9], aveva reagito Einaudi nel 1933 alle idee keynesiane, riecheggiando Mussolini che qualche mese prima aveva affermato che «la crisi del mondo non si guarisce annegandolo nella carta torchiata. Sarebbe troppo facile! Non si guarisce con gli stupefacenti; si guarisce con misure radicali che devono cominciare dal terreno politico, poiché la politica ha dominato e sempre dominerà l'economia» [10]. Per il primo, l'economia avrebbe dovuto dominare la politica; per il secondo era la politica che avrebbe dovuto dominare l'economia. Ma in un caso o nell'altro, porre il pieno impiego come obiettivo prioritario, da conseguirsi attraverso un orientamento espansionistico della politica fiscale e monetaria, era considerato parimenti assurdo, e tale rimase anche dopo la guerra visto che in Italia nessun economista di rilievo fu mai keynesiano vero[11].

Nazione all'immiserimento ed alla discordia?» (L. Einaudi, *Messaggio all'VIII congresso del Partito liberale italiano*, Roma, 1958, p. 18).

8 Per un'analisi della scarsa penetrazione delle idee keynesiane in Italia, anche in riferimento all'orientamento dirigista e interventista (non keynesiano) che ha storicamente caratterizzato il Paese, si veda M. De Cecco, *Keynes and Italian Economics*, in P. A. Hall (a cura di), *The Political Power of Economic Ideas, Keynesianism across Nations*, Princeton, 1989, pp. 195-229.

9 L. Einaudi, *Il mio piano non è quello di Keynes*, in *La Riforma Sociale*, 1933, pp. 129-132.

10 B. Mussolini, *Lezioni della realtà*, ne *Il Popolo d'Italia* del 12 maggio 1932.

11 Sulla mancata diffusione del keynesismo in Italia si veda, oltre al citato Hall, G. Galli (a cura di), *Keynes in Italia. Atti del convegno organizzato dalla facoltà di Economia e*

4. Il governo keynesiano delle masse salariate

Il nucleo centrale della riflessione di Keynes è il considerare il pieno impiego come un obiettivo politico e non un esito dello spontaneo operare delle forze di mercato, la qual cosa è argomentata muovendo una critica interna alla teoria marginalista posta alla base delle conclusioni dei liberisti. A prescindere da quanto fondata sia questa critica, ciò che conta veramente è che dall'assenza di una tendenza spontanea al pieno impiego (che può essere argomentata per vie diverse e più solide di quelle percorse da Keynes) deriva la conclusione che per accrescere l'investimento non è necessario ridurre i consumi. Al contrario, un'espansione dei consumi può agire come stimolo all'investimento. L'unico vincolo di cui bisogna tener conto, se vi sono disoccupati, è il vincolo della bilancia dei pagamenti.

Su questa base analitica, Keynes sviluppa un discorso di liberismo sociale tutto rivolto agli interessi dominanti. La valenza dell'obiettivo del pieno impiego era da ricercare, soprattutto, «nella certezza che il mondo non tollererà per molto ancora la disoccupazione che, a parte brevi intervalli di eccitazione degli affari, è associata – inevitabilmente associata – con il capitalismo individualistico»[12]. Non illudetevi, questo è il monito di Keynes alla borghesia, di garantire la tenuta del sistema con i vecchi metodi dello Stato liberale. Senza ridurre la disoccupazione di massa, non v'è alcun modo di evitarne la distruzione. Se questo era il reale pericolo, ciò che avrebbe dovuto esser fatto per scongiurarlo era relativamente poco invasivo in quanto si trattava di ampliare le funzioni del governo al fine di accrescere la propensione al consumo. Se la crescita del capitale non dipendeva dal risparmio dei ricchi ma dal consumo dei poveri, la soluzione era da cercare nella redistribuzione del reddito che diveniva uno strumento di crescita prima ancora che di giustizia sociale genericamente intesa, ed aveva una duplice valenza: da un lato avrebbe garantito l'ordine sociale creando partecipazione attraverso l'occupazione e il salario indiretto e differito; dall'altro avrebbe offerto ai capitalisti lo sbocco necessario alla maggior produzione. La spesa pubblica in disavanzo, quale essa fosse ma meglio ancora se in investimenti pubblici che non davano profitto ai privati ma che erano profittevoli in senso lato per la società nel suo

commercio dell'Università degli studi di Firenze 4-5 giugno 1983, Milano, 1984.

[12] J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, 1936, p. 381.

complesso, costituiva il volano di questo processo.

È vero che nel discorso di Keynes non mancano fugaci riferimenti ad una più generale socializzazione degli investimenti e a forme di imprese semi-pubbliche (non controllate pienamente dai capitalisti ma nemmeno sotto l'influenza diretta dei governi), ma è indubbio che essi appaiono vaghi e relegati in una prospettiva futura. Tutto il ragionamento sullo stimolo alla domanda è concepito in funzione anti-dirigista. Se nove milioni di uomini lavorano e dieci milioni vogliono lavorare, egli afferma, non vi è alcun motivo per pensare che il lavoro dei nove milioni è mal orientato; il problema del governo è semplicemente creare le condizioni di impiego per il milione di disoccupati. «È nel determinare il volume, non la direzione, dell'occupazione che il sistema attuale ha fallito»[13].

Questa proposta, che avrebbe di certo fatto inorridire un pubblicista dell'Ottocento o un finanziere americano contemporaneo, insiste Keynes nella sua opera di persuasione, non poteva che apparire moderata e ragionevole ad un borghese colto che avesse compreso che l'inazione non poteva che condurre alle degenerazioni dello Stato fascista o dello Stato collettivista.

5. Gestire le masse salariate con la forza e l'emigrazione

Se la principale arma di penetrazione delle idee di Keynes era la consapevolezza della classe dirigente dell'impossibilità di gestire le masse salariate con i vecchi metodi da Stato liberale, ben si capisce il motivo per cui l'Italia repubblicana nacque completamente sorda al suo messaggio.

I responsabili di politica economica in Italia sottolinearono come i principi keynesiani, se pur validi (la qual cosa era dubbia), sarebbero stati forse applicabili nel mondo anglosassone, ma non in un Paese afflitto da disoccupazione strutturale (derivante cioè da insufficiente accumulazione di capitale). Se il capitale scarseggiava, la compressione dei consumi era in ogni caso indispensabile, a prescindere dall'entità della disoccupazione. Queste considerazioni erano così diffuse che spesso anche il poco keynesismo italiano fu inconsapevolmente antikeynesiano, pasticciando con consumi che avrebbero dovuto crescere e ridursi allo stesso tempo.

---

[13] *Ivi*, p. 379.

Più sostanziali erano invece le obiezioni relative al vincolo della bilancia dei pagamenti, ossia la "difesa della lira", basate sul riconoscimento del fatto che un orientamento troppo espansivo della politica economica avrebbe generato uno squilibrio nei conti con l'estero, subordinando così l'Italia all'unico Paese in grado di concedere credito internazionale, gli Stati Uniti, e pregiudicando il processo di ricostruzione della solidità valutaria necessaria ad aspirare ad una conduzione autonoma della politica economica. Il problema di questo modo di ragionare era però determinato dal fatto che gli Stati Uniti erano così preoccupati che una troppo incerta ripresa del processo di crescita avrebbe minacciato la stabilità sociale e compromesso il collocamento di campo dell'Italia, da criticarne esplicitamente, in ottica keynesiana, il troppo timido operato. D'altro canto, gli aiuti americani si tramutarono non solo in maggiori importazioni ma anche in accumulo di riserve di valuta estera, come pure cospicui furono i deflussi di capitale durante tutto il periodo del piano Marshall.

Insomma, i responsabili della politica economica dell'Italia del dopoguerra rifiutarono esplicitamente il keynesismo anche dopo la "fase fluida" della Repubblica e lo fecero come scelta autonoma, a prescindere dagli americani e dal processo di liberalizzazione internazionale prodromico all'adesione agli accordi di Bretton Woods, che l'Italia anticipò attuando la liberalizzazione degli scambi nel 1951 prima di ogni altro Paese europeo[14].

Alla base di questo rifiuto vi era una convinzione opposta a quella di Keynes, ovvero che l'Italia avrebbe tollerato ancora per molto la disoccupazione di massa, senza che ciò generasse instabilità sociale, o quanto meno che avrebbe potuto gestirla con metodi tradizionali. Pella fu einaudiano al punto da riportare, l'unico dopo Minghetti, in attivo il conto del Tesoro alla Banca d'Italia, e Riccardo Lombardi non andò troppo lontano dal vero quando in Parlamento, dopo i fatti di Modena, giunse ad affermare: «Pella fa i disoccupati e Scelba li fucila»[15].

Il fucile era una parte della storia. L'altra, parimenti tragica, fu l'emigrazione, incentivata e coordinata dal governo, per alleggerire le tensioni all'interno, procacciandosi al contempo la valuta estera delle

---

[14] Sulla questione, si veda G. De Vivo, *Liberalizzazioni dei rapporti con l'estero: riflessioni sull'esperienza italiana*, in *Rassegna economica*, 1990, pp. 25-46.

[15] Camera dei Deputati, Seduta pomeridiana di giovedì 2 febbraio 1950, Roma, p. 14980.

rimesse. Se nell'articolo 1 della Costituzione era scritto che «l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro», nei registri dei centri di emigrazione, gestiti di concerto con le autorità dei Paesi riceventi, si scriveva un diverso articolo con la forza della Costituzione materiale: "l'Italia è una repubblica fondata sull'emigrazione dei suoi lavoratori"[16].

6. La breve stagione dello scongelamento della Costituzione economica

I nostri Trenta gloriosi iniziarono dunque con molta poca gloria, accantonando completamente l'obiettivo del pieno impiego da conseguirsi attraverso la crescita dei salari, una fiscalità progressiva e lo sviluppo dello Stato sociale, smaltendo invece la disoccupazione attraverso l'emigrazione e la proliferazione incontrollata della piccola impresa, e chiudendo il cerchio attraverso l'avanzo commerciale, grazie al quale le inevitabili carenze di domanda interna da bassa

[16] La promozione dell'emigrazione come imprescindibile strumento di stabilizzazione politica e sociale in ottica di integrazione dell'Italia nel sistema occidentale ed in funzione anticomunista è un aspetto fondativo della Dc, che si tradurrà poi in un obiettivo di politica economica perseguito con coerenza sin dalla fine della guerra. «Un Paese di limitate risorse e di abbondante popolazione», affermò Fanfani nel 1947, «non può impostare e svolgere una razionale politica della massima occupazione, se non imposta e svolge ad integrazione di quella una metodica politica dell'emigrazione» (A. Fanfani, *Politica dell'emigrazione*, in *Cronache sociali*, 1947, 5-6, p. 12). Più aulico, ma in fondo più esplicito, De Gasperi nel sottolineare nel 1949 che «se c'è un movimento che corrisponda ai nostri interessi è proprio questo che prepara il campo di dilatazione del popolo italiano, perché entro i confini non ci stiamo. Dobbiamo assolutamente andar fuori» (A. De Gasperi, *Scritti politici*, Milano, 1979, pp. 76-80). Al fine di preparare questo «campo di dilatazione», visto con diffidenza se non con esplicita avversione dai comunisti, l'Italia cercherà con insistenza di dirottare cospicue risorse del Piano Marshall per finanziare un imponente piano nazionale di migrazione assistita, richiesta accolta con scetticismo dagli Usa, interessati più di ogni cosa al fatto che gli stanziamenti si traducessero in acquisti di prodotti dell'area del dollaro. Per un inquadramento generale, cfr. F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Roma, 1991. Si veda pure E. Primiceri, *La prima fase del centrismo e la questione migratoria nel secondo dopoguerra*, in *Eunomia*, 2016, pp. 691-712, come pure, con particolare riferimento agli aiuti americani, D. Strangio, *Emigrazione italiana assistita nel secondo dopoguerra*, in *Popolazione e Storia*, 2018, pp. 41-66. Si veda infine E. Morandi, *Governare l'emigrazione, Lavoratori italiani verso la Germania nel secondo dopoguerra*, Torino, 2011, in particolare al Cap. 4, dove viene ricostruita in dettaglio l'amara vicenda delle modalità reclutative della commissione tedesca in Italia e le procedure operative dei centri di emigrazione di Milano, Verona e Napoli.

occupazione e bassi salari furono colmate.

A consentire l'alta crescita degli anni Cinquanta fu il più generale contesto espansionistico all'interno del quale il Paese si inserì perseguendo quello che oggi viene definito "modello mercantilista di crescita trainata dalle esportazioni". Questo modello fu integrato da una politica di investimenti pubblici che, sebbene di implicita valenza keynesiana, furono ispirati non tanto da convincimenti keynesiani, quanto piuttosto dalla tradizione dirigista del fascismo e più in generale dalla convinzione che i vuoti di un'industrializzazione tardiva e senza grandi capitalisti potessero essere colmati soltanto predisponendo, grazie all'intervento dello Stato, elementi favorevoli al generale processo di sviluppo.

È proprio in quest'ottica, che a partire dal 1949 fu realizzato un piano governativo di edilizia sussidiata, cospicui investimenti per la riforma agraria, l'intervento Iri del piano Sinigaglia per l'acciaio, le iniziative di Mattei in campo energetico e la Cassa per il Mezzogiorno. Ma sebbene segnata da importanti aspetti di interventismo e dirigismo, la politica economica italiana degli anni Cinquanta, tutta basata su di un regime di bassi salari diretti e nessun salario indiretto e differito, si mosse in una direzione opposta a quella che avrebbe consentito di dare immediata attuazione sul piano materiale ai principi della Costituzione economica. Il richiamo di Di Vittorio nel 1952 al congresso della Cgil di Napoli circa l'urgenza di «portare la Costituzione nelle fabbriche» fu un grido nel vuoto[17].

---

[17] «La Costituzione della Repubblica garantisce a tutti i cittadini, lavoratori compresi, una serie di diritti che nessun padrone ha il potere di sopprimere o di sospendere, nei confronti di lavoratori. Non c'è e non ci può essere nessuna legge la quale stabilisca che i diritti democratici garantiti dalla Costituzione siano validi per i lavoratori soltanto fuori dall'azienda» (G. Di vittorio, in *Lavoro* del 13 dicembre 1952). Ed ancora: «Il fatto è, invece, che numerosi padroni si comportano nei confronti dei propri dipendenti come se la Costituzione non esistesse. Si direbbe che la parte più retriva e reazionaria del padronato (la quale non ha mai approvato la Costituzione, ma l'ha subita, a suo tempo, solo per timore del peggio), mentre trama per sopprimerla, l'abolisce, intanto, all'interno delle aziende. L'opinione pubblica ignora, forse, che in numerose fabbriche s'è istaurato un regime d'intimidazione e di terrore di tipo fascista che umilia e offende i lavoratori. I padroni e i loro agenti sono giunti al punto d'impedire ai lavoratori di leggere il giornale di propria scelta e di esprimere una propria opinione ai compagni di lavoro, nelle ore di riposo, sotto pena di licenziamento in tronco. Si è giunti ad impedire ai collettori sindacali di raccogliere i contributi o distribuire le tessere sindacali, durante il pasto o prima e dopo l'orario di lavoro. Se durante la sospensione del lavoro, l'operaio legge un giornale non gradito al padrone, o l'offre a un collega, rischia di essere licenziato. Si è osato licenziare in tronco un

Per quanto anti-keynesiana e fondata sulla maldistribuzione del reddito, fu crescita. Tra il 1950 e il 1961 il reddito medio del Paese aumentò ad un saggio annuo del 6% e gli occupati nell'industria e nel terziario si accrebbero di oltre tre milioni e mezzo di unità. Lo sviluppo fu sostenuto da imponenti trasferimenti di forze di lavoro e popolazione dal sud e dal nord-est alle zone del nord-ovest più sviluppate industrialmente. Questo processo di estrazione di manodopera dalle aree più depresse del Paese fu all'inizio poco oneroso per i capitalisti, che non fecero praticamente nulla per garantire le ben che minime condizioni di esistenza dignitosa ai lavoratori (essi venivano alloggiati in soffitte, baracche e scantinati dei quartieri più poveri dei centri urbani e ai margini delle città in vere e proprie *bidonvilles*, le «coree degli immigrati»[18]). Con il passare del tempo, però, si andarono via via creando malcontenti non più tollerati sia dagli immigrati che dalle popolazioni del nord, che resero necessari interventi, se non risolutori, quanto meno in grado di soddisfare bisogni essenziali. Al contempo, anche a causa del fatto che il flusso di espulsione all'estero della manodopera non accennava a ridursi[19], iniziarono a manifestarsi fenomeni di tensione sul mercato del lavoro che sfociarono nella stagione rivendicativa del 1962. Fu questo che mutò il quadro.

Forse sarebbe meglio dire che *iniziò* a mutare il quadro, in quanto se nei primi anni Sessanta prese corpo tra le classi dirigenti italiane la consapevolezza che non attuare una svolta in senso progressivo ed allineare

membro di Commissione Interna perché durante la colazione aveva fatto una comunicazione alle maestranze. Si pretende persino che la Commissione Interna sottoponga alla censura preventiva del padrone il testo delle comunicazioni da fare ai lavoratori. Peggio ancora: si è giunti all'infamia di perquisire gli operai all'entrata della fabbrica, per assicurarsi che non portino giornali o altri stampati invisi al padrone. Tutto questo è intollerabile». Il riferimento a Di Vittorio è particolarmente significativo in questo contesto in quanto egli concepiva la possibilità di portare la Costituzione nelle fabbriche attraverso l'introduzione dello Statuto non come un atto necessariamente conseguente all'aver sancito i principi costituzionali, ma come l'esito di interventi di politica economica che, attraverso un Piano del Lavoro, avrebbero accresciuto l'occupazione e con essa la capacità dei lavoratori di imporre e far rispettare leggi che valessero anche nelle fabbriche.

18 Sulle «coree», si veda, ad esempio, F. Alasia e D. Montaldi, *Milano, Corea. Inchiesta sugli immigrati negli anni del miracolo*, Roma, 1959, vivida illustrazione del fenomeno offerta da 32 interviste raccolte da Alasia, operaio alla Breda, e presentate dal sociologo Montaldi.

19 I flussi migratori netti raggiunsero nel corso del decennio un saldo complessivo negativo per oltre un milione di unità.

l'Italia alle più civili nazioni europee era una scelta che iniziava a presentare dei pericoli concreti, è pur vero che l'arretratezza culturale del Paese era ancora tale da non consentire di vincere l'inerzia conservatrice.

Il punto è ben esemplificato dalla vicenda della Nota aggiuntiva di La Malfa e di tutto il dibattito sulla programmazione che ne derivò. A prescindere dal velleitario tentativo di assicurare allo Stato capacità di controllo del processo di accumulazione non soltanto attraverso l'investimento pubblico ma anche attraverso l'approvazione dei piani di investimento dei privati, da indirizzarsi al superamento dei "grandi dualismi" (città-campagna, agricoltura-industria, nord-sud), si proponeva in essenza ai lavoratori uno scambio. Istruzione, assistenza sanitaria e previdenza sociale erano ormai non più procrastinabili. Per assicurare le condizioni di attuazione di questi interventi, però, i lavoratori dovevano accettare il fatto che il miglioramento sarebbe venuto «soltanto in parte dall'aumento dei salari»[20]. In pratica, la classe dirigente italiana fu così traumatizzata dalla in fondo moderata ondata rivendicativa del 1962 (dopo un decennio in cui i salari dell'industria erano cresciuti in ogni caso meno della produttività), da offrire ai lavoratori lo Stato sociale in cambio della rinuncia alla loro forza, *prima ancora* però che quella forza l'avessero realmente acquisita. Saranno infatti necessari altri cinque anni di crescita e consolidamento dei più alti livelli occupazionali e l'imporsi di un ben altro clima rivendicativo per giungere finalmente, *dopo oltre vent'anni dall'approvazione della Costituzione*, alla breve stagione dello "scongelamento" della Costituzione economica, con la trasformazione degli ospedali in enti pubblici del 1968, la riforma pensionistica del 1969, lo Statuto dei lavoratori del 1970.

Ciò che accadde è che la maggiore occupazione non avrebbe potuto non implicare, prima o poi, maggiore forza dei salariati e dunque maggiori salari reali, anche nella forma indiretta e differita, come pure un

---

[20] U. La Malfa, *Nota Aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1961*, Roma, 1962, p. 88. Il punto era anticipato dalla sorprendente considerazione che i salariati, pur in un contesto di bisogni essenziali insoddisfatti, avevano invece un livello troppo elevato di consumi opulenti, che andavano pertanto compressi: «per una sorta di effetto di imitazione, anche i percettori di bassi redditi sono indotti a trascurare e a comprimere i consumi più essenziali pur di possedere beni, specialmente di consumo durevole, che l'esempio delle classi più agiate e l'opera di persuasione dei mezzi pubblicitari fanno preferire. Le conseguenze che ne derivano non sono misurabili, ma sembra che debbano essere in qualche modo contenute» (p. 87).

mutamento nei tempi e nelle condizioni di lavoro nella fabbrica.

Gli incrementi dei salari reali della stagione rivendicativa 1968-1972 e l'introduzione delle prime forme di Stato sociale e dello Statuto dei lavoratori, fenomeno unitario che aveva causa comune negli elevati livelli occupazionali, ridusse il saggio di profitto e scatenò la reazione. Dopo il tiro alla fune inflazionistico, essa a partire dal 1973 si spostò sul piano della deflazione, ovvero del ristabilimento della disoccupazione come meccanismo di controllo economico e sociale[21]. Il fenomeno fu comune a tutti i Paesi capitalistici più avanzati, ma assunse in Italia un aspetto peculiare in quanto i Trenta gloriosi si chiusero proprio quando la Nazione, dopo averli a lungo attraversati in forme socialmente regressive, aveva appena iniziato a conoscere un po' di gloria.

Quando i principi programmatici della Costituzione economica avevano fatto finalmente ingresso nella società e nelle fabbriche, dovettero rapidamente uscirne. Fu l'inizio della nuova ondata liberista, nella quale siamo oggi coinvolti, e sulla quale non mi soffermerò[22], se non per sottolineare tre sue importanti specificità rispetto ai temi che ho richiamato. La prima riguarda il fatto che la riproposizione del discorso liberista ha comportato il definitivo abbandono della tradizione dirigista, e con essa l'estinguersi di una tecnocrazia pubblica di servitori dello Stato con alte competenze manageriali che aveva supplito alle ataviche carenze dei capitalisti privati. La seconda riguarda invece la questione dell'indiscriminata liberalizzazione dei movimenti internazionali di merci e capitali, che ha agito come fattore di inasprimento di quello che costituisce l'unico limite sostanziale all'adozione delle politiche di pieno impiego, rendendo impossibile la formulazione organica e coerente di ogni proposta autenticamente riformista che non ne ponga in discussione le fondamenta. La terza riguarda infine la

---

[21] Per un'analisi delle conseguenze politiche dell'alta occupazione in Italia, con particolare riferimento al periodo 1968-72, si veda T. Cavalieri, P. Garegani e M. Lucii, *Anatomia di una sconfitta*, in *La rivista del manifesto*, marzo 2004, pp. 44-50. Per una più generale disamina del regime di politica economica dei Trenta gloriosi e delle modalità che portarono alla grande svolta di politica economica degli anni Settanta si veda invece A. Barba e M. Pivetti, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia, 2016, in particolare ai Capitoli I, II e III.

[22] Per un'analisi del trentennio successivo a quello qui trattato, si veda A. Barba, *La redistribuzione del reddito nell'Italia di Maastricht*, in L. Paggi (a cura di), *Un'altra Italia in un'altra Europa. Mercato e interesse nazionale*, Roma, 2011, pp. 60-81, nonché A. Barba e M. Pivetti, *La scomparsa della sinistra in Europa*, cit., Capitoli IV e V.

questione Europa, dove i vincoli determinati dalla liberalizzazione internazionale si sono tradotti in un ordinamento che ha privato, anche formalmente, la Nazione degli strumenti indispensabili al perseguimento di linee alternative di politica economica.

7. La Costituzione economica e il ruolo degli economisti e dei giuristi critici

Ho utilizzato nel mio contributo il termine "Costituzione economica" in senso meramente descrittivo, per indicare null'altro che tutte le parti della Costituzione che regolano in maniera più diretta ed esplicita i rapporti economici. Ma dietro l'uso di questo termine c'è la questione del se nella Costituzione economica vi sia qualcosa di più, se essa abbia una forza sufficiente a definire un indirizzo capace di plasmare l'economia e la società.

Le vicende dei Trenta gloriosi, come pure quelle del quarantennio della restaurazione liberista, credo non lascino molti dubbi circa il fatto che questa forza è spesso sopravvalutata. Le circostanze economiche sono in grado di darsi una propria Costituzione materiale che può ben essere non in accordo con quella formale, modificandola dove necessario, congelandola se modifiche esplicite non sono indispensabili. Questa dissociazione è problematica per molti giuristi in quanto sembra condannarli a fare gli attoniti guardiani del bidone vuoto della Costituzione formale, o, al contrario, a cercare di *aprirla* il più possibile negandole un esplicito contenuto prescrittivo e riconoscendo che ci sono degli imperativi che l'economia impone al diritto dei quali bisogna prendere atto. Questo riconoscimento non implicherebbe però subordinazione all'economia, in quanto i processi economici andrebbero in ogni caso governati giuridicamente e politicamente, grazie ad un "ordine giuridico del mercato", o, meglio detto, un ordine giuridico delle forme che via via assume l'economia di mercato nella storicità del suo sviluppo. Per fare un esempio concreto, di fronte all'umiliazione imposta ai nostri giovani dal lavoro precario, privo di tutele e mal pagato dell'economia mondializzata, non si tratterebbe tanto di rilevare come esso sia in totale contrasto con gli artt. 1, 3, 35, 36 e 38 della Carta costituzionale (e si potrebbe continuare). Fare questo equivarrebbe semplicemente a certificare che la Costituzione formale non può nulla. Ciò che andrebbe fatto,

piuttosto, è riconoscere che il progresso tecnico e le ristrutturazioni determinate dalle delocalizzazioni hanno definitivamente trasformato il lavoro, della qual cosa sarebbe necessario prendere atto proprio per rendere governabile il processo.

È su questo terreno molto scivoloso che si annida il pericolo della subordinazione del discorso dei giuristi a quello degli economisti, in quanto si finisce per confondere gli imperativi economici con gli imperativi liberisti. Una delle conquiste più importanti dei liberisti è l'aver fatto credere che non vi è un'alternativa concreta all'ordine economico che hanno promosso.

È tempo ormai che sempre più giuristi si emancipino da questa soggezione e affrontino esplicitamente, senza troppe remore, il nodo delle condizioni di attuabilità degli indirizzi programmatici più progressivi della Costituzione. La presenza o meno di queste condizioni dipende non da presunte inalterabili tendenze di sviluppo del capitalismo, ma da precise scelte di politica economica. È dunque indispensabile che essi uniscano i loro sforzi a quelli degli economisti critici nel tentativo di elaborare un percorso chiaro in grado di offrire un'alternativa all'idea di società dei liberisti.

Normatività in competizione: economia e tecnologie digitali erodono lo spazio del diritto?

Maria Rosaria Ferrarese

1. Il diritto tra economia e tecnologie digitali

L'intento di queste pagine è quello di mettere a fuoco il rapporto che il diritto ha intrattenuto prima con l'economia, e in seguito con le tecnologie digitali, nel corso degli ultimi decenni, e alcuni esiti che ne sono conseguiti. Naturalmente non si tratta di un tema nuovo: una larga letteratura esiste su entrambi i versanti e ha scandagliato in vari modi tale rapporto, che è stato molto intenso in entrambi i casi. Qui si tenterà di scandagliare il tema a partire dall'ipotesi che, in un quadro che ha visto un crescente intensificarsi di tale rapporto, si sia configurata via via una sorta di invisibile e parziale rovesciamento di quella gerarchia che nel passato vedeva il diritto statale come *ordo ordinans* rispetto a varie sfere della vita, e dunque anche rispetto all'economia e alla tecnologia. Con la globalizzazione, infatti, quella funzione dello Stato è stata intaccata e indebolita da nuove forme istituzionali e nuove modalità di produzione giuridica, che mettono sempre più in crisi anche la definizione del diritto come regno del "dover essere"[1].

[1] La definizione del diritto come regno del "dover essere" risente di una accezione normativa che ha trovato particolare risonanza in Kelsen e consenso in Europa nel secolo scorso. Oggi, dopo la globalizzazione, sarebbe difficile convenire su tale definizione. Come osservò Bobbio, «che la giurisprudenza sia scienza normativa vuol dire due cose molto diverse e non necessariamente connesse: in un senso debole vuole dire che la giurisprudenza ha che fare con (o tratta di) norme; in un senso forte che pone o propone o addirittura impone norme». Per Kelsen, tuttavia, «la scienza giuridica è insieme descrittiva e normativa: descrittiva nel senso che non prescrive, normativa nel senso che ciò che descrive non sono fatti ma norme, cioè è descrittiva non di ciò che è ma di ciò che deve essere». Così N. Bobbio, *Essere e dover essere nella scienza giuridica*, in *Rivista di filosofia*, 1967, p. 236. Si misura ampiamente con questi temi il recente contributo di L. Ferrajoli, *Il dover essere del diritto. Un dibattito teorico*

Anzi, nel nuovo contesto si è realizzato non solo un rovesciamento del rapporto che esisteva nel passato, quando era il diritto statale a definire, almeno in parte, i modi di essere e le possibilità di azione dell'economia e della tecnologia. A partire dagli ultimi decenni del secolo scorso si è assistito anche a una duplice forma di assunzione, tanto da parte dell'economia, quanto da parte delle tecnologie digitali, di un ruolo di tipo normativo, che sfida il monopolio normativo del diritto: «dopo la seconda guerra mondiale gli economisti sono entrati in scena influenzando profondamente grandi e piccole scelte di governi e amministrazioni. Ora questo ruolo viene, in maniera crescente occupato da informatici»[2].

La sfida è avvenuta e avviene su un duplice fronte. Da una parte, infatti, attraverso il diritto, utilizzato come mezzo e non più come fine, tanto l'economia quanto le tecnologie digitali hanno assunto delle capacità normative che nel passato non avevano, se non in forma mediata. Come è stato notato, «in an economic perspective, the hierarchy is subverted: the policies come first, and the law is simply a tool – one among others – to achieve them». D'altra parte, anche le tecnologie digitali sono estremamente pervasive e via via che i vari processi vengono digitalizzati «relations are entirely built on the availability, transferability and processing of data. Digital technologies are not a simple tool for reaching a certain result, they dictate priorities»[3].

Oggi si potrebbe parlare sia di una normatività economica, sia di una normatività tecnologica, che si pongono con modalità concorrenziali verso il diritto, anche se in forma non esplicita, perché tendono a conformare dei comportamenti, assoggettandoli a propri criteri e meccanismi. Il termine "normatività" qui adottato intende sottolineare proprio le modalità prescrittive che economia e tecnologia assumono quando svolgono compiti normativi, indicando quasi delle forme di "dover essere", paradossalmente proprio in un momento storico in cui la normatività giuridica, intesa in senso prescrittivo, è molto indebolita e ridotta. Dall'altra parte, il diritto non esce illeso da questi intrecci con

sul diritto illegittimo a partire da Kelsen, Torino, 2020.

[2] V. Zeno-Zencovich, *Big data e epistemologia giuridica*, in S. Faro, T. E. Frosini e G. Peruginelli (a cura di), *Dati e algoritmi. Diritto e diritti nella società digitale*, Bologna, 2020, p. 24.

[3] S. Gumbrach e V. Zeno Zencovich, *A Painful Divorce: Law vs Digital Technologies*, in *European Journal of Comparative Law and Governance*, 11, 2024, p. 11.

economia e tecnologie digitali: infatti, la penetrazione di una ratio estranea al diritto nel ragionamento giuridico o nella sequenza delle sue procedure, in nome di un concetto o di un fine economico, o attraverso una tecnologia, realizza delle alterazioni o delle distorsioni della ratio giuridica, e persino in termini epistemologici[4].

Un tempo si sarebbe parlato di un rischio in termini di autonomia della scienza giuridica, o di una lesione dell'integrità autopoietica del diritto. Come è noto, Luhmann ha introdotto il termine «autopoiesi» nel linguaggio giuridico, traendolo dal linguaggio dei sistemi[5], per riferirsi alla capacità che questi hanno di definirsi autonomamente e in maniera differenziata rispetto all'ambiente esterno, mantenendo autocontrollo sugli elementi che li costituiscono. È vero che la chiusura dei sistemi non significa che non possano essere introdotti al loro interno degli elementi provenienti dell'esterno, ma dovrebbero essere gli stessi sistemi a determinare anche le regole di passaggio tra ambiente esterno e interno, nonché le modalità per metabolizzare gli elementi esterni.

Questi presupposti, almeno in parte, vengono a mancare in entrambi i casi in cui si produce una normatività economica, così come una normatività tecnologica, in una situazione quasi di inconsapevolezza del *trade-off* che si produce in termini di normatività tra il diritto e i suoi "concorrenti". D'altra parte, come tenteranno di mostrare le pagine che seguono, occorre mettere in luce alcune incongruenze che si configurano: incongruenze che di solito non emergono nel dibattito. Raramente è emersa la questione se gli intrecci del diritto con economia e tecnologie configurino rischi per il tradizionale ruolo del diritto. I rischi sembrano invece presentarsi almeno sotto un duplice profilo.

2. Diritto ed economia: quale rapporto?

Il rapporto esistente tra diritto ed economia è complesso e poliedrico: può essere osservato e inquadrato da diverse angolazioni, o sulla base di criteri che possono essere molto diversi[6], e che tuttavia

---

[4] La citazione cui fa riferimento la nota precedente prosegue infatti così, a proposito degli informatici «il cui status professionale è incerto, il cui ruolo non è trasparente, e la cui attività non appare essere assoggettata a principi professionali e deontologici».

[5] N. Luhmann, *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale* (1984), Bologna, 1990.

[6] Si veda ad es. P. Ciocca e I. Musu (a cura di), *Diritto per l'economia,* Torino, 2018.

non sono mai oggettivi. Come ci accorgiamo sempre più, infatti, tale rapporto può dipendere, ad esempio, non solo dalla diversa funzionalità delle due discipline, ma anche da concrete circostanze di contesto storico, oltre che da specifici atteggiamenti teorici a cui rispondono le due discipline in un dato momento.

Certamente, fino a qualche decennio fa, si tendeva a pensare il rapporto tra queste due discipline prevalentemente in termini di diversità, come se si trattasse di due diversi regni dell'azione e della conoscenza, tendenti a fini diversi e caratterizzati da diverse epistemologie. Anche se, per le ragioni dette, le definizioni possono variare sensibilmente, si può convenire su una prevalente, se pur grossolana, accezione dell'economia intesa come regno degli interessi, e del diritto come regno del "dover essere". Due regni abitati pertanto anche da soggetti che si atteggiano diversamente: quelli del regno economico, sulla base degli interessi, quelli del diritto, sulla base del "dover essere" tracciato dalle norme.

In altri termini, l'economia, in quanto regno degli interessi, è la disciplina che studia come creare, gestire e distribuire le risorse, al fine di soddisfare i bisogni umani e di accrescere la ricchezza delle popolazioni. Essa ambisce insomma a creare ricchezza e benessere per gli individui, come per le collettività. Il diritto, in quanto regno del "dover essere", è una disciplina che tende a normare alcuni comportamenti individuali e sociali, al fine di evitare incertezze e conflitti. Il suo intento, dunque, è quello di creare ordine, prevedibilità e giustizia, rispondendo a criteri che sono variabili: possono essere criteri morali, politici, sociali, e così via.

Sulla base di questa idea di una prevalente, se non irriducibile, diversità, si tendeva a pensare che le due discipline fossero due regni separati, che, sotto il profilo operativo, poco o nulla avessero a che fare l'una con l'altra. Ma ragioni politiche facevano sì che, nello schema della sovranità statale, soprattutto europea, il diritto fosse in qualche modo sovraordinato rispetto all'economia, perché ero lo strumento che lo Stato utilizzava sia per stabilire la cornice generale di tipo giuridico e costituzionale entro la quale, in un dato territorio, il sistema economico poteva funzionare, sia per regolare alcune sue concrete modalità di funzionamento e di distribuzione della ricchezza.

Oggi le cose stanno diversamente e riflettono un mutato equilibrio tra le due discipline, in conseguenza di vari fattori, a partire dal fatto che buona parte del potere degli Stati di determinare l'ambito di azione e le

regole di funzionamento del sistema economico, sulla base di criteri politici, è stata erosa. La globalizzazione ha determinato uno scollamento tra Stati e mercati. Essendo diventati i mercati, compresi quelli finanziari, a estensione ultra-statale, i nuovi centri di gravità dei sistemi economici, questi si sono liberati di alcuni dei vincoli precedenti.

Dunque i sistemi economici odierni sono affrancati, almeno in parte, da vincoli giuridici statali. Mentre alcuni vincoli giuridici si allentavano, cresceva il ruolo svolto da teorie economiche che, coerentemente con trasformazioni istituzionali che riflettevano una sorta di diffidenza nei confronti delle istituzioni pubbliche di impostazione politica, influenzavano significativamente lo scenario economico con ricette che promettevano di innescare processi di crescita economica. Non è un caso che il successo della disciplina economica facesse seguito alla crisi economica degli anni Settanta e alla contestuale crisi di fiducia negli Stati, incapaci di fronteggiare la crisi. Ne conseguì non solo un incremento del prestigio dell'economia, intesa come disciplina, ma anche una crescente capacità di alcuni suoi schemi di ispirazione liberista, di influenzare o determinare il corso degli eventi. Si può parlare in un certo senso di una sorta di capacità normativa assunta da alcune teorie economiche, ovviamente nei settori di loro competenza, o ad essi affini, ma più in generale, nel suggerire moduli per assumere decisioni[7].

3. Sulla capacità normativa dell'economia

La capacità normativa dell'economia va intesa in senso lato: non come capacità di produrre direttamente delle norme, ma piuttosto come capacità di influenzare significativamente il quadro giuridico, orientandolo attraverso suoi riferimenti, schemi e concetti. D'altra parte, con tale espressione non si fa qui riferimento a quel concetto di *normative economic theory*, che collega le scelte economiche, specie nel campo della *public policy*, a criteri di valore, in modo da garantire esiti socialmente apprezzabili delle scelte economiche. In quanto tale, la *normative economic theory* si distingue dalla teoria economica "positiva", che si attiene invece al piano dei fatti e resta indifferente al piano dei valori[8]. Il quesito se

[7] Ad esempio, il modulo dell'efficienza è entrato nella coscienza comune molto più che nel passato, con effetti benefici specie per le pubbliche finanze.

[8] A. Caplin e A. Schotte (a cura di), *The Foundations of Positive and Normative Economics:*

l'economia debba produrre esiti apprezzabili sul piano etico e sociale è risalente: si suole in proposito ricordare che la nascita dell'economia è legata a Adam Smith, che insegnava filosofia morale, anche se il rapporto tra economia ed etica è stato variabile nel tempo[9].

Soffermandosi sul nostro contesto contrassegnato dalla globalizzazione, quello che appare con una certa evidenza è che, nel momento di suo massimo trionfo, in un clima dominato dalle dottrine neoliberiste, l'economia ha subito una torsione che ha prodotto il suo sganciamento da considerazioni etiche e sociali. In un quadro costellato da individualismi e condotte altamente competitive, un contributo decisivo viene dato da Milton Friedman, che sostiene che l'unica responsabilità dell'impresa è quella di fare profitti per i suoi azionisti, con il solo limite dell'illegalità[10], lasciandosi così alle spalle ogni idea e teoria di responsabilità sociale dell'impresa.

L'economia è nata nell'ambito della filosofia morale, non della matematica, anche se con i numeri ha sempre mantenuto un rapporto. La svolta monetarista degli anni Ottanta e Novanta ha impresso un carattere prevalentemente quantitativo all'economia. In parallelo, si può leggere una consegna della disciplina ad uno statuto segnato da un approccio quantitativo di impronta matematica, che si presenta con tratti fortemente normativi. Tutto ciò si collega anche ad una risalente «fiducia in una scienza rigorosa, esplicativa e predittiva», che trovava il suo modello nella fisica, e che ha dominato un importante settore di ricerca inaugurato da Morgensten, «ancora in pieno vigore, testimoniato dal Nobel, peraltro tardivo, assegnato a John Nash, John Harsanyi e Reinhard Selten»[11].

D'altra parte, anche il quadro di riferimento dell'economia è cambiato significativamente, non solo mutando la sua unità di misura dal macro al micro, ma anche orientandolo verso lo schema del soggetto "razionale" rivolto esclusivamente al suo "utile", in un mercato di servizi sempre più esteso. Così l'economia, da vedere il mercato come

---

A Handbook, Oxford, 2008.

9 Sul tema si può vedere A. Sen, *Etica ed economia* (1987), Roma e Bari, 2002.

10 M. Friedman, *The Social Responsibility of Business is to Increase its profits*, in *New York Times Magazine* del 13 settembre 1970.

11 Le due citazioni sono tratte da M. Motterlini e M. Piattelli Palmarini, *Introduzione*, in Idd. (a cura di), *Critica della ragione economica. Tre saggi: Kanheman, McFadden, Smith*, Milano, 2005, p. 12 s.

luogo dello scambio, in cui si incrociano domanda e offerta dei beni, è passata a considerarlo luogo soprattutto di una estrema concorrenza. In parallelo, essa, da essere considerata una forma di sapere dei mezzi di connessione, scambio e collaborazione tra persone e tra imprese, è diventata analisi dei mezzi di lotta e di competizione.

Nell'odierna capacità normativa dell'economia non sono dunque in gioco dei valori, ma piuttosto la forza seduttiva di alcuni schemi teorici nel determinare certe scelte, anche di natura pubblica, specialmente in nome dell'efficienza e della crescita economica, affermatesi quasi come dei valori. È vero che anche in passato l'economia non ha mancato di esercitare la sua influenza sulle scelte normative degli Stati, che tenevano in diverso conto le libertà economiche, a seconda che avessero alle spalle un'impostazione costituzionale e una tradizione culturale di tipo liberale o sociale. Tuttavia non erano direttamente una teoria o un concetto economico a ispirare una scelta normativa o giudiziaria.

4. Teorie, concetti economici e slogan di successo

Le nuove forme normative non si presentano come tali, non sono esplicite, e sono affidate non solo a concetti e teorie economiche, ma persino a formule e slogan di successo, che influenzano significativamente le condotte degli operatori economici, e spesso anche delle persone comuni, con significativi risvolti di carattere pubblico. La forza seduttiva di tali schemi risiede generalmente nelle promesse di arricchimento e benessere che essi contengono e ha impedito di valutare correttamente i loro limiti, e talora persino la loro infondatezza, spesso derivanti dal fatto che essi erano accettati in maniera fideistica e non venivano a patti con obiezioni di valore, avendo eretto come unici valori quelli dell'efficienza e della crescita economica, astrattamente considerati.

L'esempio più efficace di schemi teorici seduttivi è quello di *Law and economics*: una teoria economica che ha fortemente innovato lo sguardo sulle istituzioni, ma che ha anche contribuito a renderle funzionali a una logica economica. Essa, se ha avuto il merito di richiamare l'importanza della variabile istituzionale nei giochi economici, ha al contempo delineato delle forme di "dover essere" non solo per le imprese, ma anche per le istituzioni, ritagliate non più prioritariamente su criteri politici e democratici, ma piuttosto su criteri di natura economica ed efficientistica. Il criterio dell'efficienza ha avuto un ruolo centrale in essa.

La celebrazione più diretta dell'efficienza, in spregio al tanto evocato valore della concorrenza del mercato, avvenne tra gli anni Settanta e Ottanta, quando anche la Corte suprema statunitense si allineò alle tesi sostenute dalla Scuola di Chicago, e che Bork consolidò nel suo contributo[12], ammettendo via via la liceità di varie misure lesive della concorrenza, qualora assicurassero maggiore efficienza rispetto al principio di concorrenza[13], che la nazione americana aveva per prima esaltato nel mondo come baluardo di un mercato correttamente inteso, con il famoso Sherman Act del 1890.

In proposito sono interessanti gli argomenti messi in campo dagli studiosi di Chicago. Come precisa Posner, da una parte «the only goal of antitrust should be to promote economic welfare», dall'altra la nozione di «economic welfare should be understood in terms of the economist's concept of efficiency»[14]. Così, dopo una lunga fase in cui tendeva a prevalere il criterio della *per se illegality* sancito dalla legge per ogni ipotesi di restrizione del commercio, si afferma via via *la rule of reason*[15], che tende a considerare le varie restrizioni, inclusi monopoli e oligopoli, in rapporto al criterio dell'efficienza: i comportamenti dell'imprenditore, inteso come «massimizzatore razionale di profitto» sono da valutare «esclusivamente in chiave economica e al di fuori, quindi, di presunzioni di miopi finalità anticoncorrenziali»[16].

Così fu messo sul podio come vincitore un concetto economico, come quello di efficienza, piuttosto che un principio giuridico, come quello antitrust, svelando la capacità normativa delle dottrine economiche. Certo, da un punto di vista formale, quel concetto economico

---

12 R.H. Bork, *The Antitrust Paradox. A Policy at War with Itself*, New York NY, 1978. Bork ravvisa già nel caso *Standard Oil v. United States* del 1911 un primo significativo segno che «the interpretation of the law could change and adjust in its pursuit of that goal (consumer welfare) as economic understanding advanced» (p. 34).

13 Il primo caso fu *Continental T.V. Inc. et al. v. GTE Sylvania Inc*. del 1977, sul quale G. Amato, *Il potere e l'antitrust*, Bologna, 1998, p. 29 ss.

14 R. Posner, *Antitrust Law*, 2. ed., Chicago Il, 2001. Traggo questa citazione dall'articolo di F. Nania citato nella nota successiva.

15 Sulla lenta evoluzione di questo principio, a partire già dal 1911, con il caso *Standard Oil v. United States*, si vedano G. Amato, *Il potere e l'antitrust*, cit. e F. Nania, *Sherman Act e costituzione economica: la contesa applicativa davanti alla Corte Suprema e la questione del Big Business*, in *Dpce online*, 2021, p. 2835 ss. La riflessione di G. Amato prosegue in *The Neo-Antitrust. Between Ends and Means*, in *Antitrust & Public Policies*, 2019, p. 1 ss.

16 Così G. Amato, *Il potere e l'antitrust*, cit., p. 26.

era stato giuridificato dalla Corte, ma restava intrinsecamente economico. In parallelo, se da una parte si realizzava una sempre più pervasiva influenza dell'economia e degli economisti sul diritto antitrust[17], dall'altra avveniva «the implementation of an economic-oriented reasoning in the whole of legal practice, and antitrust»[18].

Meno seduttiva ma ugualmente efficace è stata l'influenza esercitata dalle varie indicazioni di "austerità" per i bilanci pubblici, che tanta fortuna hanno avuto specialmente in Europa, a partire dal 2010, soprattutto per impulso della cultura ordoliberale di marca tedesca[19]: com'è stato notato, «se non è all'origine delle misure di austerità, dell'approccio rigidamente normativo ai problemi economici e della condizionalità imposta dalla troika, certamente l'ordoliberalismo permea, tanto quanto gli orientamenti contrari, le contese verbali riguardanti la crisi in Germania come all'estero»[20]. In tal senso si può parlare di una vera «operazione austerità»[21]. Nonostante venissero presentate come apprezzabili, in quanto rivolte a una corretta amministrazione delle risorse provenienti dalle tasche dei cittadini, quelle misure hanno risentito di una

---

17 «The influence of economics on antitrust has occurred along three paths: (a) advances in economics thinking – as expressed in theoretical developments and empirical testing – about the microeconomics that undergirds antitrust; (b) the direct involvement of economists in antitrust litigation and policy development at the enforcement agencies and in the service of private parties that have been plaintiffs or defendants in antitrust cases; and (c) economists' writings about specific antitrust cases, including those in which they provided litigation support». Così J. L. White, *The Growing Influence of Economics and Economists on Antitrust: An Extended Discussion*, *Law & Economics Research Paper Series Working Paper* n. 08-07, 2008, The New York School of Law, NYU Center for Law & Economics, p. 4.

18 P. Bougette, M. Deschamps e F. Marty, *When Economics Met Antitrust: The Second Chicago School and the Economization of Antitrust Law*, 2014, halshs-01027432, p. 23.

19 Sul ruolo della Germania nella politica economica europea, è utile la lettura di A. Bolaffi e P. Ciocca, *Germania/Europa. Due punti di vista sulle opportunità e i rischi dell'egemonia tedesca*, Roma, 2017, da cui emergono due opposte valutazioni: positiva quella di Bolaffi, negativa quella di Ciocca che imputa alla Germania di essere passata dall'ordoliberalismo al neomercantilismo, e di avere adottato un approccio di austerità, che ha impedito investimenti pubblici sul suolo europeo e sul suo stesso territorio. Si veda inoltre F. Rampini, *La trappola dell'austerity. Perché l'ideologia del rigore blocca la ripresa*, Roma e Bari, 2014, che contiene anche brevi interventi di vari autori come Roubini, Fitoussi, Beck, Pisani-Ferry, Padoan, tutti critici dell'austerità.

20 J. Hien, *L'ordoliberalismo e la ricerca della sacralità*, in *Biblioteca della libertà*, 2016, 1, p. 27 ss. dove si indaga la radice religiosa della teoria.

21 C.E. Mattei, *Operazione austerità. Come gli economisti hanno aperto la strada al fascismo*, Torino, 2022.

curvatura che ha penalizzato non solo le prestazioni sociali dello Stato[22], ma anche lo stesso processo di sviluppo economico, e la possibilità di investimenti pubblici, come sembra essere ammesso sempre più[23].

Un altro efficace esempio di successo di ricette ispirate alle teorie efficientiste può essere considerato quello che ha condotto a una organizzazione industriale basata sulle cosiddette "catene globali del valore" (Gvc), che spezzettano i processi produttivi in vari segmenti nazionali, per premiare sia criteri di competenza, sia soprattutto i mercati del lavoro più povero e sfruttato[24]. Le Gvc sono state ritenute una ingegnosa architettura efficientista, ma non hanno tardato a mostrare i propri punti deboli in termini di creazione di un doppio deficit per gli Stati: sia in termini di dipendenza da altri Paesi per la fornitura di materie e risorse critiche, sia in termini di creazione di incapacità produttiva dei singoli Paesi. Il duplice problema si manifestò in occasione della pandemia da Covid19, quando emerse all'improvviso un enorme bisogno di alcuni farmaci e di mascherine antivirus a cui la maggior parte dei singoli Paesi, abituati ad approvvigionarsi all'estero, e specie in Cina, non era in grado di dare risposta. Al contempo emerse la carenza dell'elementare *know-how* per produrre in proprio quei beni, che non erano particolarmente sofisticati[25].

Una ratio normativa sembra essere intrinseca anche a quei criteri di misurazione delle prestazioni economiche, ma non solo, detti indicatori[26], che sono proliferati nel mondo globalizzato, e la cui avanzata ha «marciato di pari passo alla globalizzazione dell'attitudine… di misurare per governare, o per dirla altrimenti, di governare attraverso l'esercizio della misurazione»[27]. Alain Supiot è stato tra i primi a percepire l'importanza del fenomeno di una nuova forma di *governance*, che ha

---

22 Si veda G. Fontana, *Le politiche di austerity e i diritti sociali fondamentali*, in *Biblioteca 20 Maggio*, 2017, p. 452 ss.

23 P. Krugman, *How the Case for Austerity Has Crumbled,* in *The New York Review of Books* del 6 giugno 2013. In proposito si rimanda ancora a A. Bolaffi e P. Ciocca, *Germania/Europa*, cit.

24 Si veda V. Brino, *Mercato del lavoro* e *catene globali del valore*, Torino, 2022.

25 Si veda il rapporto Oecd *Global value chains: Efficiency and risks in the context of COVID-19*, pubblicato nel 2021 e reperibile in internet.

26 S. Cassese e L. Casini, *La disciplina degli indicatori globali*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2012, p. 97 ss.

27 M. Infantino, *Numera et impera, Gli indicatori giuridici globali e il diritto comparato*, Milano 2019, p. 41.

chiamato «gouvernance par les nombres»[28], che si stava affermando nelle nostre società, realizzando il sogno di una armonia creata dal calcolo e priva di influenze politiche. E tuttavia, aggiunge Supiot, sotto il velo di una esasperata spersonalizzazione delle regole che ne derivano, si riaffaccia il rischio di nuove dipendenze di tipo feudale.

Oggi si sono create molte forme di integrazione tra diritto e indicatori economici, a livello globale, e specie europeo. Il linguaggio giuridico ha recepito indicatori e strumenti come il *benchmarking*, il *ranking*, il criterio delle *best practices*, e così via, per lo più fondati su numeri e orientati a permettere valutazioni e comparazioni. Le grandezze numeriche possono poi essere «normativizzate», delineando un diverso tipo di legittimazione, che può essere definita «tecnica», piuttosto che democratica, che viene posta a fondamento anche di politiche pubbliche. Si può dunque parlare di un «rapporto circolare tra indicatori, norme giuridiche e politiche pubbliche», che genera una particolare dinamica: gli indicatori, quando entrano nella sfera giuridica, per un verso sono rigidi e dunque possono comprimere la discrezionalità legislativa, ma per un altro verso non sono esenti da valutazioni e diverse interpretazioni che rispondono a scelte di vari governi e talora possono generare conflitti politico-istituzionali[29]. Dunque, per quanto la normatività economica corrisponda ad una giuridicità in qualche modo alterata o addirittura contraffatta, in quanto rispetta una ratio che è estranea al diritto, essa è tuttavia aperta al dialogo e può trovare delle forme di conciliazione con il diritto, che tuttavia non smentiscono il suo predominio.

5. Le cause del cambiamento

Le cause di questa conquista di capacità normativa da parte dell'economia sono molteplici e sono rintracciabili in primo luogo in un mutato assetto politico, derivante dalla globalizzazione e dal capitalismo finanziario, che sono strettamente intrecciati[30]. La globalizzazione, mutando la geografia degli spazi dell'economia rispetto a quelli politici, ha indotto la sottrazione agli Stati di varie leve di comando in campo

---

[28] A. Supiot, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France 2012-2014,* Paris, 2015.

[29] C. Caruso e M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020.

[30] M.R. Ferrarese, *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario,* Bologna, 2017.

economico. La creazione di un nuovo «spazio globale», di natura «transnazionale», ha inoltre fatto emergere nuovi bisogni di fissare standard e regole e nuovi poteri capaci di dare loro risposta, sia pure su base privata, ossia senza disporre di poteri normativi[31]. Tutto ciò è avvenuto sotto il cappello della *governance,* che ha fornito la copertura istituzionale a queste nuove forme di potere che travalicavano i confini statali e non rispondevano più al profilo delle istituzioni statali.

Perché tutto ciò avvenisse, è stato inoltre essenziale un mutato clima ideologico, dominato dagli schemi del neoliberismo, che predicavano la centralità del mercato in quasi tutti i campi e le virtù salvifiche delle privatizzazioni e della concorrenza, al fine di innescare un processo di sviluppo e crescita economica. Il successo di queste ricette adottate dalla gran parte degli Stati provocava una forte alterazione della cosiddetta sfera pubblica, che registrava a sua volta gli effetti di quegli spostamenti. Ad esempio, si diffuse quella che Mark Fisher ha chiamato una «ontologia aziendale»[32], ossia l'idea che ogni attività della vita sociale, incluse sanità ed istruzione, dovesse essere gestita come un'azienda. E il cosiddetto *new public management*, introdotto come criterio guida in gran parte delle pubbliche amministrazioni del mondo, rispondeva alla stessa visione, ma i cui esiti non sono stati così positivi come esso prometteva.

Inoltre, non va trascurato il fatto che, al di là dei suoi connotati teorici, c'è un altro elemento che ha giocato a favore del neoliberismo. Come ha notato Garapon, esso contiene infatti un elemento vitalistico, che è attrattivo e che mette in crisi il sistema giuridico tradizionale, basato sulla sovranità dello Stato: «contrariamente alla sovranità che poneva il diritto in una posizione di supremazia, il diritto globale si considera immanente agli attori»[33], li potenzia e li fa apparire come attori protagonisti e decisori autonomi.

Un esempio significativo di questa "immanenza" sta nell'idea dell'«autoregolazione», ossia del riconoscimento ai privati della capacità di costruire essi stessi le proprie regole e di darsi dei limiti. Così si realizzano figure come quelle di alcuni regolatori privati detti *standard-setter*, o degli arbitri, o delle agenzie di *rating*, che sono una sorta di

---

31 M.R. Ferrarese, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, Bologna, 2022.

32 M. Fisher, *Realismo capitalista*, Roma, 2018.

33 A. Garapon, *Lo stato minimo. Il neoliberalismo e la giustizia*, Milano, 2012, p. 152.

«terzo immanente alle parti»[34], in quanto soggetti privati che appartengono al mercato. D'altra parte, l'autoregolazione sovverte del tutto non solo la verticalità del comando legislativo, ma anche l'assetto di riferimenti pubblicistici che gli erano propri. Infatti, all'idea di un criterio giuridico dettato una volta per tutte, e indifferentemente per tutti, il neoliberismo, con l'idea di autoregolazione, mette in campo non solo una nuova capacità giuridica di imprese e soggetti privati di creare regole per sé e per gli altri, ma anche una tipologia di comandi di tipo adattivo, capaci non solo di corrispondere ai propri bisogni, ma anche di un adeguamento continuo al mutare delle circostanze e dei soggetti in gioco. Si dà insomma l'idea di una possibilità di flessibilità delle regole ai bisogni di ogni attore, che si intona molto bene anche all'individualismo imperante nelle società odierne.

Altrettanto, l'idea che ciascuno potesse e dovesse diventare «imprenditore di sé stesso», diventò uno slogan ampiamente sbandierato dalla propaganda neoliberale, diffondendo in molte persone l'idea di avere potenzialità insospettate e nuove possibilità professionali. Nella gran parte dei casi si trattava di illusioni, e persino di produrre, sotto falso nome (quello di imprenditore, appunto), uno scompaginamento di una fetta del mercato del lavoro tradizionale, per far posto a un nuovo mercato del lavoro indipendente, ma in realtà privo di regole e tutele ed esposto ad alti margini di sfruttamento, come ha efficacemente mostrato Ken Loach nel suo film *Sorry we missed you*. Ciò non toglie che quel motto per alcuni soggetti aprisse nuove prospettive e *chance* professionali più appaganti. Con la conseguenza che, a chi falliva in quel tentativo, poteva essere addebitata una colpa di incapacità personale.

Più in generale, come nota Marco D'Eramo, il motto «ciascuno imprenditore di se stesso» rappresenta «una sconfitta teorica e concettuale» anche perché riesce a compiere varie trasfigurazioni concettuali: oltre a trasformare il lavoro in «reddito da capitale», riesce in qualche modo anche a cancellare l'idea delle classi, visto che tutti posseggono capitale[35].

D'altra parte, tutto il quadro economico è cambiato significativamente. Il capitalismo finanziario si potrebbe dire che corrisponde anch'esso a quel vitalismo, e lo fa stabilendo la centralità della ratio di mercato, e specialmente dei mercati finanziari, che in quanto

---

34 *Ivi*, p. 143.

35 M. D'Eramo, *Dominio. La guerra invisibile dei potenti contro i sudditi*, Milano, 2020, p. 40.

"concorrenziali", sono particolarmente irrequieti, instabili e in continuo movimento, in un assetto di tipo fortemente competitivo, che non sempre stimola comportamenti virtuosi. L'economia finanziaria segna così il suo distacco, non solo pratico, ma anche teorico, dal capitalismo industriale, con la centralità dell'impresa, che aveva alle spalle quell'elemento di stabilità, di solidità e di capacità di governare i costi di transazione, che aveva illustrato Coase nella sua *Theory of the firm*.

La stessa esaltazione e centralità del soggetto cosiddetto "razionale" per il sistema economico, invece di fungere da elemento stabilizzatore, inseguendo i mille modi di essere "razionale" del soggetto e delle imprese mentre perseguono il proprio "utile", compone un universo fortemente instabile, frastagliato e differenziato. Il calcolo costi-benefici, infatti, viene fatto a livello individuale «e non più a livello collettivo» e così «il neoliberalismo esaspera i diritti di ciascuno contro i diritti di tutti»[36], in nome di una libertà intesa soprattutto in senso economico.

6. La bottega del "dover essere" legislativo si svuota

Al cospetto di una realtà economica così effervescente ed instabile, e spesso eccedente i confini statali, mentre emerge una accresciuta capacità normativa conquistata da teorie e concetti economici, per converso si rende evidente una crescente inabilità dei tradizionali strumenti legislativi in dotazione degli Stati, di regolare efficacemente, seguendo una ratio di tipo politico. Il tradizionale quadro giuridico esce acciaccato dal confronto con la profonda mutazione apprestata dal capitalismo finanziario, con l'aiuto delle teorie neoliberali. Anche se tutto l'apparato statale resta in gran parte invariato, il diritto da esso prodotto in campo economico rispecchia per lo più una ratio puramente funzionalistica e in qualche modo servile rispetto all'economia

Così non solo è indebolita la subalternità dell'economia rispetto al diritto, ma si produce anche un cambiamento nello stesso modo di essere del diritto. Se nel passato lo Stato, con i suoi strumenti legislativi era, per così dire, una bottega del "dover essere", oggi in buona parte il diritto ha cessato di essere tale, soprattutto in campo economico e finanziario. Così, non solo lo Stato non è più il laboratorio esclusivo di elaborazione delle regole, ma è stata riconfigurata l'ingegneria complessiva

[36] A. Garapon, *Lo Stato minimo*, cit., p. 70.

dei suoi strumenti giuridici, attenuando molto le loro valenze prescrittive. L'esempio più eclatante è quello della strumentazione adottata a livello internazionale per regolare le attività finanziarie e bancarie, che non risponde più a divieti e stretti limiti imposti dall'alto (cosiddetta regolazione «strutturale»), ma adotta criteri di tipo «prudenziale» basati sull'imposizione di requisiti minimi di capitale e di liquidità che le banche devono possedere e su regole per la gestione del rischio[37].

Tutto ciò rispecchia anche un adattamento a un ambiente sociale ed economico che è in gran parte allergico a regole eterodirette, e che ha visto emergere una tendenza, specialmente in alcuni settori, a produrre una giuridicità di tipo "fattuale", che cioè emerge spontaneamente, e che spesso viene presentata come virtuosa e innocente[38]. Tuttavia essa non sempre lo è, perché nulla esclude che, mentre pretende di essere spontanea, aderente ai bisogni sociali e generata "dal basso", possa in realtà essere infiltrata da logiche di potere molto verticali, come avviene specialmente in campo economico e finanziario.

Ciò si configura anche grazie a uno scarto istituzionale importante, e forse inevitabile, che ha condotto dalla prevalenza del *government*, ossia delle leggi degli Stati, a diffusi processi di *governance*, che contemplano la partecipazione, o addirittura il protagonismo, di soggetti privati nella fissazione delle regole.

Si tratta di un cambiamento istituzionale che è il coronamento di uno stato delle cose che non ha più come fini la stabilità e la durata che la legge si proponeva di raggiungere. La *governance* è, sotto il profilo istituzionale, una tecnica di governo che permette negoziazioni e arrangiamenti ripetuti, seguendo il flusso degli eventi e le variabili costellazioni di interessi. Essa sta a metà tra politica e diritto [39] e

---

[37] Quanto poco severi fossero i criteri di vigilanza bancaria stabiliti dal Comitato di Basilea per l'Europa nel 1988 si vede dal fatto che quelle regole hanno dovuto passare attraverso due nuove fasi di revisione (cosiddette Basilea 2 nel 2004 e Basilea 3 nel 2017, che faceva seguito alla crisi del 2008), aumentando via via il livello di "prudenzialità", senza tuttavia abbandonare la sua ratio fondativa. È da notare che questi criteri prudenziali erano adottati in un ambiente che aveva visto abolita anche la divisione tra banche di affari e banche di investimento.

[38] Com'è noto, ad esempio Paolo Grossi guardava con simpatia al riemergere della fattualità giuridica, che rappresentava ai suoi occhi una giuridicità generata dal sociale, invece che dallo Stato. Si veda, ad es., P. Grossi, *Sulla odierna fattualità del diritto*, in *Giustizia civile*, 2014, p. 12 ss.

[39] M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2006.

corrisponde ad una orizzontalizzazione della logica di governo: il comando non proviene più esclusivamente dall'alto, ma corrisponde a un contenuto variamente condiviso dallo stesso soggetto che deve osservarlo, o addirittura viene creato da esso stesso. Dunque, con la *governance*, il diritto perde quel carattere strettamente normativo che avevano le leggi e, coinvolgendo anche i privati, si regge prevalentemente su una base di negoziazioni e accordi. Ciò non toglie che, in alcuni casi, quando quelle regole vengono accettate e "incorporate" dagli Stati, esse possano acquisire un valore pienamente normativo, anche se la loro provenienza è privata.

7. Normatività economica e normatività tecnologica

Se la *governance* ha un ruolo molto significativo nel nostro mondo, ciò non significa che i comandi legislativi non continuino a essere prodotti all'interno degli Stati. Anche in campo economico, ma specialmente in settori che riguardano le condotte personali, sia in campo civile che penale, sono ancora le leggi che fissano criteri e limiti. Basti pensare come il tema dell'aborto o delle tecniche procreative tenga banco nella pubblica opinione e nelle scelte di voto in vari Stati, a partire dagli Stati Uniti. Si tratta di aspetti importanti per la vita delle persone, per regolare i quali il ricorso a leggi di spiccato tono normativo è ricorrente. Ovviamente, ancor più in campo penalistico, l'uso di strumenti normativi è altrettanto ricorrente.

Non si può dunque parlare di fine della *ratio* normativa, anche se il suo spazio nell'area giuridica si è fortemente ristretto. D'altra parte, come si è visto, oggi nuove forme di normazione si producono non solo attraverso processi di auto-normazione sociale, seguendo un'idea ordinamentale del diritto, il che avveniva anche nel passato, se pure in misura assai minore, ma anche attraverso concetti e teorie economiche. Ma l'economia non avanza da sola in questa corsa verso un ruolo di tipo normativo, che contende alcuni spazi al diritto. Sempre più, accanto all'economia, diventa evidente un'altra ingombrante presenza in questo ruolo: quella della tecnologia digitale, che avanza in maniera ancora più insidiosa nel contendere una parte dello spazio del giuridico, imponendo silenziosamente sue proprie forme di normatività.

Si può parlare di una nuova forma di normatività tecnologica, che si pone in parallelo rispetto alla normatività economica, ed entrambe

disegnano nuovi ambiti di "dover essere", che ovviamente non rispondono più ad una ratio giuridica o etica, ma rispettivamente ad una ratio economica o a una ratio tecnologica. Le due forme di normatività hanno qualche somiglianza, perché entrambe condividono il tratto implicito e opaco con cui si presentano. Né l'economia, né la tecnologia digitale infatti avanzano esplicite pretese di tipo normativo: la loro valenza normativa è nascosta e invisibile. Tuttavia, al di là di questo tratto comune, sono due forme di normatività piuttosto diverse, anche se non mancano alcuni punti in cui si sfiorano. Conviene dunque entrare meglio all'interno di queste differenze, per capire la loro intrinseca diversità.

La normatività economica corrisponde all'assunzione di moduli economici nel diritto e nelle politiche pubbliche. Come si è già detto, uno degli esempi più efficaci è quello della penetrazione di criteri di efficienza, come criteri esclusivi o prioritari, per fissare regole giuridiche nelle scelte pubbliche, secondo le indicazioni della Scuola di *Law and economics*. Si tratta di una normatività implicita, ma che tuttavia corrisponde all'enunciazione di un criterio, come può essere quello dell'efficienza o della produttività. Dunque, per quanto implicita, la normatività economica non rinuncia a essere discorsiva, ossia a imporsi attraverso argomenti, più o meno giustificati e attrattivi. Ciò del resto deriva dall'appartenenza della scienza economica al novero delle scienze sociali, per quanto possa essere ampiamente infiltrata da criteri tecnici o da un linguaggio matematico.

La possibilità discorsiva dei criteri economici rappresenta una notevole diversità rispetto ai criteri che sono alla base della normatività che è propria delle tecnologie digitali. Queste, infatti, sono basate su un tipo di scrittura, detta scrittura digitale, che segna un netto distanziamento da un linguaggio che può ospitare criteri, concetti, argomentazioni e ragioni. Se si parla di una forma di normatività economica in nome dell'efficienza, o della crescita, o dello sviluppo, c'è spazio per opporre altri argomenti e dunque per introdurre contestazioni, critiche, o per auspicare correzioni, attenuazioni, o ridefinizioni. Ad esempio, nel passato il tema della crescita economica veniva presentato dalla propaganda neoliberale con caratteri assoluti e imperativi, che erano indifferenti ad altri indicatori, come quelli relativi alle diseguaglianze sociali, o alla qualità della vita; esso è stato in seguito progressivamente integrato da criteri di natura sociale per una sua più piena accettabilità.

Un carattere normativo sembra potersi riconoscere ai criteri di

misurazione di questi indicatori, alla base di forme di integrazione tra diritto e indicatori economici di cui si è già detto[40].

8. Normatività tecnologica e scrittura digitale

Il protagonismo dei numeri è presente anche nel caso della normatività tecnologica, che anzi si presenta con caratteri di maggiore durezza rispetto alla normatività economica, producendo quella che si potrebbe chiamare una forma di «determinismo tecnologico»[41], realizzata attraverso gli algoritmi, in completa assenza di argomenti di riferimento.

Ci si trova così di fronte a una triplice forma di opacità; non solo perché la sua valenza normativa rimane nascosta e invisibile, più ancora che nel caso della normatività economica, ma anche per altre due importanti ragioni. Per un verso, infatti, la normatività tecnologica è completamente priva di parole, così come di concetti e argomenti, a causa del fatto che la cosiddetta scrittura digitale, basata sugli algoritmi, non conosce che il linguaggio matematico e parla solo attraverso i numeri[42]. Per un altro verso, essa aggiunge al carattere normativo una valenza direttamente performativa, che in molti casi la esonera dal bisogno di esecutori. In altri termini, essa non solo non può esplicitare la ratio dei suoi comandi, perché questi sono contenuti negli algoritmi, e dunque in una lingua non enunciabile, ma i suoi comandi ricevono esecuzione in tempo reale, in maniera automatica e senza bisogno di esecutori. Si potrebbe dire che essa si impone attraverso le regole incorporate negli algoritmi. Come tale, la normatività tecnologica non è mai del tutto innocente, come tende in genere a presentarsi, in quanto è condizionata proprio da quelle regole invisibili che sono interne agli algoritmi, e che possono incidere anche sulla gamma dei diritti, sia nella sfera privata che in quella pubblica[43]. Tutto il tema dell'intelligenza artificiale e delle sue prestazioni ed evoluzioni rimanda al problema di questa invisibile e potente capacità performativa di cui essa è impregnata.

---

40 *Retro* par. 4.

41 Il riferimento è qui al testo di A. Garapon e J. Lassègue, *La giustizia digitale. Determinismo tecnologico e libertà*, Bologna, 2021.

42 I riferimenti alla scrittura digitale qui espressi sono tratti prevalentemente dal testo appena citato di Garapon e Lassègue.

43 U. Ruffolo e C. Pinelli, *I diritti nelle piattaforme,* Torino, 2023.

L'esempio paradigmatico e più efficace della normatività tecnologica e della sua capacità di essere altamente performativa è quello della *blockchain*, che si presenta come un congegno tecnologico che è stato definito ad «alta affidabilità tecnica» (anche se non del tutto priva tuttavia di alcune smentite), ossia capace di «legare una situazione a un regime di verità»[44], attraverso l'incorporazione delle regole nella tecnica. Si può parlare anche in questo caso di una sorta di "immanenza" delle regole. Che però non stanno più negli attori, bensì negli algoritmi che governano il programma attraverso una successione di nodi e chiusure che lo rendono immodificabile e impenetrabile da manipolazioni o falsificazioni.

Com'è noto, sulla base di questa tecnologia, sono nati i cosiddetti *smart contract*, che sono trascrizioni informatiche di accordi contrattuali, che grazie a caratteri di immodificabilità degli accordi trascritti e di esecuzione automatica degli stessi, permettono di fare a meno dei tradizionali professionisti del diritto, come avvocati e notai, per condurre a buon esito gli accordi. Inutile aggiungere che proprio questi caratteri di forza possono tradursi anche in punti deboli. Ad esempio, nel caso che emerga il bisogno di modifiche da apportare agli accordi, o la presenza di motivi di nullità o di annullabilità, proprio l'immodificabilità può risultare problematica.

Più in generale, la rigidità che è propria del linguaggio matematico assicura vantaggi e svantaggi. Da una parte permette di privatizzare al massimo livello il contenuto del contratto, rendendolo esente e impenetrabile da valutazioni politiche, così come da ogni rapporto con il tradizionale bagaglio di idee e di valori che sono alla base del sistema giuridico. Dall'altra parte, consegna il contratto e la sua esecuzione ad una esecuzione automatica che presenta vari vantaggi e la possibilità di risparmi in spese legali. Si tratta tuttavia di una rigidità assoluta e priva di rimedi, che in alcuni casi può risultare svantaggiosa per una o per entrambe le parti che avvertano il bisogno di modifiche o integrazioni. Problemi molto simili si presentano anche rispetto a programmi di informatizzazione per l'amministrazione della giustizia: specialmente nel caso della giustizia cosiddetta predittiva emerge un problema non solo di carenza di giustificazioni e percorsi argomentativi, sulla base dei quali si è giunti alla decisione, ma anche di una

[44] Il riferimento è ancora al volume di Garapon e Lassègue, *La giustizia digitale*, cit., p. 119.

rigidità dei percorsi informatici che non lascia alcuno spazio a possibili ri-elaborazioni, temperamenti e interpretazioni.

La scrittura digitale rivela dunque una rigidità sulla cui compatibilità con il diritto occorre interrogarsi, innanzitutto per evitare di incorrere nel difetto che i latini definivano con la formula *summum ius, summa iniuria*, e che viene richiamato da Garapon e Lassègue[45]. Al di là di questo, per valutare i limiti di piena compatibilità tra diritto e tecnologie digitali, occorre confrontarsi con vari aspetti, che non possono essere trattati tutti in questa sede. Qui ci si limiterà ai rilievi di carattere epistemologico accennati in precedenza, o al fatto che la digitalizzazione tratta tutte le aree in cui interviene con indifferenza rispetto alle specificità delle materie su cui essa impatta e, in particolare, per quanto qui ci riguarda, rispetto alle specificità che sono proprie del diritto e del suo bisogno di parole: non si può insomma trattare la digitalizzazione del diritto o della giustizia come una mera operazione di traduzione da una lingua in un'altra[46]. Inoltre, essendo il diritto fondato proprio sulle parole, può essere utile confrontarsi con la dicotomia oralità/scrittura: una dicotomia che in ambito giuridico trova ampio spazio.

9. Diritto e processo tra oralità e scrittura

Come insegna Ong, esistono due diverse tecnologie della parola: oralità e scrittura[47]. Se si trasferisce la dicotomia oralità/scrittura in ambito giuridico, si può vedere che entrambe le tecnologie trovano in esso ampio spazio. Le leggi sono scritte e persino le Costituzioni moderne, quasi tutte, sono scritte. Ma anche l'oralità trova il suo spazio e non è uno spazio residuale o secondario: è uno spazio essenziale. Le due tecnologie della parola funzionano diversamente ed assolvono a differenti funzioni.

Ogni scrittura, anche la scrittura delle lingue naturali, tende a immobilizzare il testo, creando una situazione di rigidità e di fissità, che garantisce anche la sua persistenza nel tempo. Ne deriva una capacità del testo scritto di rimanere immutato anche di fronte a critiche, attacchi,

---

45 *Ivi*, p. 132.

46 In proposito rimando a M.R. Ferrarese, *Digitalizzazione e diritto. Alcune domande e questioni,* in M. Ramajoli (a cura di), *Una giustizia amministrativa digitale*?, Bologna, 2022.

47 W.J. Ong, *Oralità e scrittura. Le tecnologie della parola*, Bologna, 1986.

comportamenti incongrui, o proposte di modifica. La scrittura produce, in altri termini, un ambiente fisso e immodificabile e, come tale, "decontestualizzato", ossia che resta indifferente al contesto in cui è inserita. Al contrario, l'oralità non può prescindere dal contesto: ogni lingua parlata mantiene un rapporto con l'ambiente che la circonda e con il momento storico in cui è inserita. Le parole si modificano e si moltiplicano in uno spazio con potenzialità creative e contestative, in cui intorno alle stesse parole si possono intessere diverse narrazioni, o combattere lotte e persino guerre, interpretandole in maniera diversa e persino opposta.

Le leggi sono pensate proprio per produrre un duplice tipo di fissità: per durare nel tempo e per resistere ad ogni sfida o disobbedienza. Utilizzando termini coniati da Luhmann, si può dire che esse producono «aspettative normative» che, a differenza delle aspettative «cognitive»[48], restano salde, anche quando la norma viene attaccata verbalmente, o smentita da comportamenti ad essa contrari. Nonostante questa fissità, i testi scritti restano esposti in vario modo allo spazio dell'oralità. In particolare, emerge l'importanza del processo, che si potrebbe definire proprio come "spazio dell'oralità giuridica". Anche se esso tiene conto anche di vari testi scritti, a partire dalle leggi di riferimento, quello spazio è predisposto per il contraddittorio, ossia per il dispiegarsi di opposti percorsi argomentativi.

L'universo della giustizia si è sempre accreditato sulla base del fatto che le decisioni assunte fossero corredate da "argomenti", ossia da giustificazioni basate su un ragionamento, che diventa la "motivazione" della sentenza. E quella motivazione, che viene messa per iscritto, è il prodotto di una elaborazione prodotta dalla dinamica orale tra i vari attori del processo, che si muovono su terreni contrapposti, mettendo in campo proprie interpretazioni e torsioni del significato dei vari fatti e delle varie norme.

È importante sottolineare che tutto il percorso dell'oralità giuridica, nell'ambito della giustizia digitale, dove sono gli algoritmi a dirigere l'iter, tende a ridursi o viene del tutto annullato, come nel caso della giustizia predittiva, e sostituito da un laboratorio segreto e opaco, che per lo più è nelle mani dei soggetti privati che hanno elaborato, o fatto elaborare, gli algoritmi.

L'informatizzazione del processo, che si presenta in forme varie e

[48] N. Luhmann, *Sociologia del diritto*, Roma e Bari, 1977.

con diversi gradi di pregnanza[49], quando sono in gioco diritti fondamentali e questioni importanti, se comporta una decisione derivata dalle regole create dai programmi informatici, per quanto queste siano il prodotto di sentenze erogate in processi precedenti, fa venir meno proprio quello spazio dell'oralità, che è essenziale nella logica del processo. Proprio in nome di quella "decisione giusta", a cui Taruffo ha dedicato tante riflessioni e attenzioni[50], non si può sacrificare lo spazio del contraddittorio e dell'interpretazione, che permette di far interagire le norme con il singolo caso, e dunque di schiodarle dalla fissità della scrittura, o di immetterle nel vivo della storia.

Com'è stato notato, nel processo, «le precedenti decisioni di casi simili a quello che è stato dedotto in giudizio sono espressioni singole di regolazione giuridica», e pertanto il loro utilizzo «non può costituire l'unica variante idonea a individuare i parametri della nuova decisione»[51]. L'interpretazione, che è stato un tema così importante nella letteratura giuridica da aver dato origine a una immensa letteratura, permette di dar luogo a diverse visuali, a molteplici giochi linguistici, nonché di analizzare diverse sfumature di significato degli stessi termini, che predispongono diverse soluzioni della diatriba processuale. Può il diritto fare a meno dell'interpretazione, che è mezzo essenziale proprio per contestualizzare l'applicazione delle norme in ogni specifico caso? Come ricorda Pajno, «il diritto a un processo equo e a un giudice indipendente» che correla «l'indipendenza di quest'ultimo alla struttura del processo» è un diritto fondamentale ribadito nella Carte etica europea sull'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giuridici e negli ambiti connessi[52].

---

[49] Rimando in proposito a M.R. Ferrarese, *Giustizia e digitalizzazione: verso una dialettica servo-padrone?*, in *Politica del diritto*, 2024, p. 347 ss.

[50] M. Taruffo, *Verso la decisione giusta*, Torino, 2020.

[51] Così C. Gamba, *Ius dicere e lex tecnologica*, Torino, 2023, p. 238. In tal senso si veda anche M. Taruffo, *Note sul precedente giudiziale*, in A. Carleo (a cura di), *Il vincolo giudiziale del passato*, Bologna, 2018, p. 105 ss.

[52] A. Pajno, *Intelligenza artificiale e autonomia del giudice. Il ruolo del fatto e il valore del precedente*, in A. Pajno, F. Donati e A. Perrucci, *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Bologna, 2022, p. 404 s. Il capitolo sottolinea particolarmente l'importanza del fatto e del contraddittorio nel processo.

10. Osservazioni conclusive

Come si è visto, sia l'economia, sia la tecnologia informatica tendono oggi ad occupare uno spazio e a svolgere funzioni che nel passato competevano al diritto. L'influenza dei numeri, così rassicurante per la loro carica di precisione e di obiettività, pervade entrambe le forme di normatività di cui si è parlato: sia quella economica, sia quella tecnodigitale, ma con un diverso impatto qualitativo e quantitativo. Come si è già detto, l'economia, che con i numeri ha un antico e consolidato rapporto, è stata penetrata sempre più dal linguaggio matematico, non solo per il prestigio di alcune teorie economiche, o per l'efficacia di alcuni slogan, ma anche per l'impatto che vari concetti e indicatori numerici, improntati a criteri economici, hanno avuto in campo giuridico. I numeri sembrano rassicuranti, ma non sempre lo sono: si pensi ad esempio alle norme sul cosiddetto equilibrio di bilancio, che presentano alcuni problemi in termini di giustiziabilità proprio perché «includono concetti economici, talora controversi, e clausole aperte»[53].

Ma è soprattutto nel caso delle piattaforme informatiche, diventate «normative actors with prescriptive intentions and deontic reasons», o nelle versioni più aggiornate di *machine learning*, che i numeri trionfano, imponendo anche una capacità performativa dei programmi informatici importati in campo giuridico. In tal senso, la digitalizzazione produce «a new legal system, the code being law, a law that is not only prescriptive, but directly executable. It enjoys a legitimacy not anymore based on the vote by the parliament, but by the direct adoption by the majority of the citizens»[54]. Siamo dunque di fronte ad una nuova espressione di quella capacità performativa che, secondo la nota definizione di Austin, permette di «fare cose con le parole»[55], poiché essa include anche una modalità di legittimazione. Tale capacità, tuttavia, non si realizza attraverso le parole, anzi la capacità performativa delle tecnologie informatiche elude del tutto le parole, e si realizza in maniera opaca, silenziosa e invisibile, determinando l'effettività di regole mai enunciate o scritte, ma estremamente pervasive.

---

[53] M. Massa, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, in C. Caruso. e M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri,* cit., p. 359.

[54] S. Gumbrach e V. Zeno Zencovich, *A Painful Divorce: Law vs Digital Technologies*, cit. Le due citazioni sono tratte rispettivamente da p. 12 e da p. 16.

[55] L.J. Austin, *Come fare cose con le parole* (1962), Bologna, 2019.

Dunque le tecnologie informatiche, che si impongono promettendo esiti di precisione, rapidità, oggettività, e neutralità politica, che i mezzi umani non possono raggiungere, possono tradire proprio il tessuto umano che è alla base del diritto, anche perché non dispongono di quello spazio dell'oralità, che è parte integrante del diritto, e in assenza del quale, le norme diventano parole scritte prive di vita.

Hayek: la rivoluzione dell'ignoranza

Carlo Galli

1. La radicalità di Hayek

Per collocare il neoliberalismo – ed essenzialmente Hayek, il suo più grande esponente – all'interno della tradizione intellettuale moderna bisogna partire dall'ipotesi che non ci si trovi davanti soltanto a una riscrittura aggiornata del liberalismo. Certo, il neoliberalismo nelle sue varianti – quella austriaco-americana e quella tedesca ordoliberalista – ha origine dall'esigenza concreta sia di porre rimedio anche teorico alle crisi (quella del 1929) delle versioni arcaiche del liberalismo economico sia di contrastare di questo tanto l'interpretazione marxista (socialista e comunista) benché politicamente non pericolosa perché centrata sull'attesa del "crollo" del capitalismo quanto la più efficace risposta in termini di "piano" che veniva avanzata da più parti (oltre che dai totalitarismi, anche – ovviamente in forme diverse – dal New deal e da alcuni ambiti del socialismo europeo). Ma questa finalità pratico-polemica è accompagnata, in Hayek, da una rivisitazione teorica del liberalismo che, benché non integralmente sovversiva – infatti sviluppa idee già presenti nel corpus dottrinario liberale – è nondimeno tanto radicale da costituire anche una rivoluzione intellettuale. O almeno da poter essere considerata una significativa novità da inserire fra i grandi contributi austriaci alla cultura moderna e contemporanea, accanto alle prestazioni di Freud e di Kelsen, con le quali condivide il gesto teoretico originario di sottrazione dei fondamenti alle rispettive discipline: una sottrazione da cui deriva un potenziamento della loro efficacia.

2. La modernità tra ordine politico e disordine economico

In prima approssimazione, possiamo disegnare un profilo del pensiero politico in età moderna attraverso l'immagine di un equilibrio instabile fra l'astratto e il concreto, dove l'astratto è il dover essere cioè l'idea di ordine, e il concreto è la capacità di azione utilitaristica dei soggetti singoli che di un ordine hanno bisogno. La dimensione astratta dell'ordine è dovuta al fatto che dopo le guerre civili di religione non è disponibile alcun fondamento ordinativo naturale: l'ordine è necessario e al contempo è assente; è solo un'idea, da realizzare in un vuoto sostanziale (questo vuoto è la teologia politica negativa dentro la quale si dà la modernità). L'ordine così non potrà essere che un'astrazione efficace, un dover essere costruito per scavalcare l'abisso dello stato di natura: il diritto naturale non è sufficiente a garantire stabilità alla vita associata, e il diritto positivo deve essere "posto" con un atto di vera creazione. L'astrazione dell'ordine, la sua dimensione ideale, si rende visibile nella sua artificialità, che a sua volta è il prodotto di una ragione individuale-universale, strategica, volta a costruire attraverso la figura del contratto la dimensione pubblico-politica, istituzionale, che fa da cornice, ma non da fondamento, alla concreta dimensione privatistico-sociale. La costruzione dell'ordine politico come universale astratto, artificiale ed efficace, è il prodotto di una ragione tanto utilitaristica – è infatti rivolta all'utilità collettiva di garantire la pace – quanto lo è l'agire particolare dei singoli, teso alla soddisfazione dei bisogni e delle individuali proiezioni di potere. Da una parte il calcolo della sicurezza pubblica, dall'altra il calcolo dell'utilità privata. Lo Stato moderno – è di questo che si parla – è un uomo in grande, un *macroanthropos*, il cui *imperium rationis* garantisce l'interazione reciproca degli uomini concreti.

Ma la continuità strategico-strumentale fra politica ed economia, fra Stato e società, coesiste anche con una separazione e una opposizione: per quanto nasca anch'essa dai singoli individui che si uniscono per contratto, la ragione strategica universale dell'ordine non può non vedere nella ragione concreta particolare degli individui un pericolo, una potenziale instabilità che va controllata. Il soggetto moderno vuole l'ordine e al contempo la libertà, la legge universale e l'azione acquisitiva particolare; è, insomma, alienato: è, in sé, altro da sé. L'equilibrio

fra universale e particolare, e fra volontà soggettiva dell'universale e del particolare, è instabile, e non garantito; ed è continuamente perseguito attraverso un uso costruttivo e calcolante della ragione, che è anche un disciplinamento di sé stessi. La politica moderna è sapere: è autocoscienza tanto dell'ordine che sa la propria necessità universale quanto del soggetto che si sa "creatore" sia della propria Città sia della propria sorte individuale.

Non ci si lasci trarre in inganno dal fatto che l'astrazione dell'ordine si è sempre presentata come una concretezza, ovvero che la politica moderna si è sempre legittimata attraverso l'appello a qualche sostanza fondativa: la tradizione dinastica e poi nazionale, la potenza dello Stato, la gloria della collettività, il destino civilizzatore, la storia, la custodia della razza. Non si deve confondere l'analisi strutturale che qui si conduce con la storia delle ideologie politiche: appartiene infatti alla struttura vuota della politica moderna la necessità di invocare sempre nuove immagini di sostanza a celare il proprio originario nichilismo, la propria infondatezza.

Con modalità diverse, il pensiero razionalistico istituisce dispositivi e convenzioni all'interno di questa logica, nella quale la ragione calcolante, tanto universale quanto particolare, e il vuoto di sostanza, sono gli assi fondamentali: Hobbes, Locke, Rousseau, Kant la condividono per quanto lontane siano le loro posizioni. In Hobbes è evidente il rapporto fra la costruzione dell'artificio, dell'ordine come astrazione efficace, e le attività operose (l'industria) dei singoli, che ne sono garantite; come è evidente che il prezzo dell'ordine è l'alienazione del soggetto, ovvero il suo duplicarsi non solo fra interno ed esterno ma soprattutto nei due ambiti separati (per quanto correlati) di concreto e astratto, di particolare e universale. Ambiti che pur dipendendo entrambi dalla medesima ragione strumentale – costruttiva politicamente dell'universale attraverso il contratto, e produttiva privatamente e socialmente a favore del particolare – possono entrare in reciproco conflitto: in ogni caso per Hobbes il loro equilibrio è possibile, purché sia sorretto da entrambe le parti da un sapere e da un calcolo che evitino gli sconfinamenti[1]. Nonostante il loro reciproco implicarsi, la politica non coincide, e non deve, con l'economia, né questa con quella.

---

[1] Th. Hobbes, *Leviatano* (1651), Milano, 2011; cfr. cap. 13 per lo stato di natura, e il combinato dei capp. 24 e 26 per la distinzione fra pubblico e privato (con primato del pubblico).

Al netto delle differenze nella interpretazione dello stato di natura – del disordine originario – certamente il salto razionalistico e costruttivistico dalla natura alla civiltà è previsto anche da Locke: quel salto è appunto la politica, che si fa carico delle ragioni e delle esigenze dell'economia (la proprietà è elevata a diritto naturale) ma che conserva una sua dimensione e configurazione autonoma (la sovranità, le istituzioni rappresentative, la separazione dei poteri). Ed è previsto anche da Rousseau, benché la "natura" da cui si deve uscire sia per lui una natura umana corrotta dalla civiltà e non più recuperabile nella sua integrità, e benché la sovranità vi compaia come indivisibile. Il salto – la politica – non è infatti retrogrado, dalla civiltà alla natura, ma è un salto dalla storia, dalla civiltà alienata, alla civiltà disalienata. Il raggiungimento della disalienazione implica però una nuova e radicale alienazione del soggetto che deve darsi interamente al corpo sociale e trovare nella piena universalità la propria libertà. In Rousseau l'equilibrio moderno fra i due ambiti non c'è più: il particolare è sconfitto, è solo corruzione: nella politica è coinvolto soltanto l'universale, un ordine politico che è anche rigenerazione dell'uomo[2].

In Kant, poi, il contratto certamente permane, anche se egli ne sottolinea, proprio contro Hobbes, la natura soltanto logica; all'interno di una visione progressiva della storia il contratto è il meccanismo fondamentale della civiltà perfezionata nella quale si istituiscono differenziazioni di principio fra l'attività pratica utilitaristica, la prassi secondo il diritto, e la libertà secondo la morale. Il nichilismo originario del Moderno, qui complicato e orientato alla libertà, è del tutto superato in Hegel, il quale precocemente critica radicalmente il contratto; eppure, benché interpreti la vita associata come un Intero, egli progressivamente abbandona la "bella eticità" e assume la differenziazione (oltre che la co-implicazione dialettica) fra la società civile e lo Stato, fra le relazioni reciproche dei particolari e la sfera della statualità la cui connotazione è il sapere storico-genealogico (lo Stato è *das Wissende*)[3].

---

[2] J. Locke, *Secondo trattato sul governo* (1690), 3. ed., Torino, 1982, cap. 2 per lo stato di natura; J-J. Rousseau, *Il contratto sociale* (1762), in Id., *Scritti politici*, vol. 2, Bari, 1971, pp. 79-224, libro I, cap. 6 sul patto e libro IV, cap. 1 sulla contraddizione assoluta fra interesse personale e bene pubblico.

[3] I. Kant, *Sopra il detto comune "Questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica"* (1793), in Id., *Scritti politici*, Torino, 2010, pp. 237-281, part. par. 2 (*Contro Hobbes*) per la definizione del patto sociale come «il primo incondizionato dovere per ogni

È in Marx che l'equilibrio tra i due ambiti è visto certamente come segno dell'alienazione del soggetto (tesi ricalcata su Feuerbach) ma anche come continuità necessaria fra l'astrazione dell'uguaglianza (realizzata dallo Stato) e la concretezza delle disuguaglianze e del dominio di cui si sostanzia la società capitalistica[4]. L'equilibrio "borghese" fra le due sfere nasconde insomma uno squilibrio radicale, un'oppressione di classe che origina al livello materiale della produzione; risolto il quale, quei due ambiti cesserebbero di esistere, e verrebbe così meno tanto l'alienazione fra società e Stato quanto l'alienazione fra borghese e cittadino.

Anche da un punto di vista non teoretico-strutturale ma storico effettuale la coesistenza fra Stato e mercato è stata necessaria e al contempo difficile: empiricamente non possono non stare insieme perché non esiste l'uno senza l'altro, ma rispondono a logiche differenziate – per quanto entrambe interne alla razionalità strategica strumentale –; la libertà individuale proprietaria, cioè la facoltà di perseguire l'utile particolare, e la produzione di un ordine artificiale collettivo, a partire da un'Idea astratta. Il pensiero politico moderno ruota intorno alla lotta politica relativa al problema se conservare questa duplicità, riorientarla, oppure abolirla in quanto non è che alienazione. In ogni caso, è sempre in gioco la ragione strategico-costruttiva (a cui si affianca la dimensione comunicativa, che qui non rileva), maneggiata da attori storici reali come l'individuo, il partito, lo Stato.

L'ipotesi dell'abolizione del dualismo è perseguita in ambito totalitario: il comunismo e il fascismo pur distanti tra loro sono assimilabili perché orientati a questo obiettivo di disalienazione (che tuttavia viene ricercato attraverso strategie contrapposte in riferimento alla proprietà privata): in questi casi si progetta un trionfante universale che ricomprende in sé i particolari, disalienandoli fino al punto di costruire l'uomo nuovo; e non resta

rapporto esterno degli uomini in generale», cioè per la fondazione di una comunità razionale segnata da libertà, uguaglianza, indipendenza dei singoli. G.W.F. Hegel, *Le maniere di trattare scientificamente il diritto naturale* (1802-1803), in Id., *Scritti di filosofia del diritto*, Bari, 1971, pp. 23-160, part. pp. 141-146, contro la scienza giuridica individualistica, proprietaria, contrattualistica e formalistica, incapace di comprendere la totalità etica concreta ed esposta a ogni astrazione universalistica e moralistica. Id., *Lineamenti di filosofia del diritto* (1821), Roma e Bari, 1999; lo Stato come «sapere» ideale articolato e differenziato è all'*Annotazione* al par. 270, p. 213 e alla *Nota* di Gans, p. 363.

[4] K. Marx, *La questione ebraica* (1844), Roma, 1978.

traccia dell'equilibrio moderno fra i due ambiti.

Ma il superamento del dualismo è perseguito anche in vie del tutto differenti, epistemologiche, nelle quali l'universale non riveste alcuna superiorità rispetto al particolare, ovvero non ne costituisce il fondamento; o perché il concetto stesso del fondamento è escluso – ne è un esempio la critica di Kelsen alla sovranità come origine politica dell'ordinamento, che deve essere pensato come una forma logico-razionale autosufficiente – oppure perché l'universale, la legge morale, è l'esito di un atto particolare, il parricidio originario, come sostiene Freud in *Totem e tabù* – ovvero è solo un dinamismo psichico –[5].

A queste forme di disincanto, di superamento del dualismo moderno, se ne affianca un'altra, quella di Hayek, che passa non tanto attraverso la tendenziale coincidenza del particolare con l'universale, ma attraverso l'elisione del dualismo e la prevalenza del particolare. Ma non tanto nell'individualismo sta la sua novità, quanto nel fatto che il perno della sua argomentazione è non solo che l'ordine si fonda sui singoli, ma soprattutto che nasce dalla loro ignoranza. Mentre le altre forme della disalienazione moderna implicano un diverso uso del sapere – ad esempio, il sapere è forzato a comprendere il dualismo come contraddittorio, il che appunto avviene col pensiero dialettico; o ad eliminarlo in una mossa radicalmente neo-kantiana come residuo di oggettivismo a-scientifico – qui si sostiene che la produzione dell'ordine implica la negazione del sapere: ai fini pratici, il sapere fa parte del problema, non della soluzione. Lungi dall'essere artificiale e razionale, più o meno bilanciato fra particolare e universale, l'ordine è tutto spostato verso gli individui, ma non verso la loro ragione soggettiva: spontaneo e non calcolato, non è conosciuto, e non è conoscibile, dai soggetti che lo abitano.

3. Il mercato come ordine spontaneo

Il primo marginalismo – Walras, Menger, Wieser, Boehm-Bawerk, Pareto, Mises – aveva proceduto alla critica radicale della teoria del valore-lavoro, e in particolare del dispositivo marxiano che lo utilizzava come spiegazione originaria e unitaria della struttura sociale

[5] H. Kelsen, *Il problema della sovranità* (1920), Milano, 1989, part. parte I; S. Freud, *Totem e tabù* (1912-1913), Torino, 1969.

capitalistica, che deriva dalla distorsione primaria collocata nel luogo della produzione, ovvero dall'appropriazione privata del plusvalore socialmente prodotto; quella struttura sociale, per i marginalisti, altro non è, invece, che una serie di interazioni fra individui portatori di capacità razionale di scelta, che produce, in condizioni ideali, un equilibrio sociale. Esiste, infatti, per il primo marginalismo, l'idea trascendentale del mercato perfetto, che determina i prezzi come incontro fra domanda e offerta. Le molte soggettività danno vita a un'oggettività razionale, a un equilibrio sia pure dinamico.

Hayek è portatore di un disincanto ancora più radicale: per lui, la stessa ragione calcolante soggettiva non è in grado di guidare gli uomini nell'azione particolare, concreta, contingente. La realtà resta una materia oscura per l'uomo, che se ne può fare immagini approssimative, semplificate, astratte; per Hayek la ragione astraente non produce concetti in senso scientifico-kantiano: per lui, l'astrazione è solo approssimazione e semplificazione, unica via per la nostra mente di tentare di tenere sotto qualche forma di controllo la complessità infinita delle esperienze e delle interazioni del reale[6]. L'uomo si fa guidare dai principi astratti della ragione, ma non sa fino a che punto comprendono efficacemente le realtà particolari – le realtà sociali, economiche e politiche, s'intende –; nondimeno, la trasmissione storica della ragione astratta è per Hayek l'essenza del progresso della civiltà, nel senso che per prove ed errori si conservano i principi utili e si rigettano quelli dannosi, in una sorta di empirismo evolutivo che sconta la sempre mancata coincidenza di reale e razionale. La trasmissione storica (selettiva) delle regole astratte di maggiore efficacia dà vita a una civiltà la cui essenza è la tradizione: e questa, ovviamente, «non è qualcosa di costante ma è il prodotto di un processo di selezione guidato non dalla ragione ma dal successo... la selezione culturale non è un processo razionale: non è guidata dalla ragione, ma la crea»[7]. È questo il tratto radicalmente di destra del pensiero di Hayek, che consiste appunto nell'escludere la piena razionalizzabilità (anche in prospettiva) del reale[8].

In polemica con il marginalismo, Hayek contesta l'onniscienza dell'*homo œconomicus*: «se il concetto di equilibrio deve possedere un

---

6 F.A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà* (1973-1982), Milano, 1986, pp. 43-47.

7 *Ivi*, p. 546.

8 C. Galli, *Perché ancora destra e sinistra*, 2. ed., Roma e Bari, 2013, pp. 22-40.

qualche significato empirico, allora esso non può fondarsi sul presupposto che ciascun soggetto conosca tutto»[9]. «La necessaria e inevitabile ignoranza che ciascuno ha della maggior parte dei fatti particolari che determinano le azioni di tutti»[10], l'insuperabile incompletezza delle informazioni a disposizione dei singoli, la dispersione sociale della conoscenza (che in ciascuno è solo frammentaria e incompleta), la contingenza, e non l'equilibrio perfetto, regnano sovrane in un mercato che è sì ordine, ma un ordine spontaneo, né programmato dall'alto – da un potere politico (e qui Hayek riprende considerazioni che erano state già di Adam Smith, il quale affermava che «ognuno, nella sua condizione locale, può giudicare meglio di qualsiasi uomo di Stato o legislatore quale sia la specie d'industria interna che il suo capitale può impiegare»[11]) – né, e qui c'è una novità fondamentale, calcolabile dal basso, dai singoli attori sociali. Infatti, «il comportamento razionale degli agenti non è una premessa della teoria economica»; attenuando molto anche la meritocrazia, Hayek sostiene che «mediante la concorrenza alcuni individui relativamente più razionali costringono gli altri ad emularli»[12]. Se il mercato libero e concorrenziale è l'unico ordine possibile, questo si fonda sull'ignoranza dei singoli, che coincide con la libertà, e sul dinamismo, la sperimentazione, l'adattamento evolutivo alle circostanze che l'ignoranza garantisce: non una ferrea necessità, non schemi obbligati di pensiero, non una superiore autorità, guidano le azioni degli uomini, ma neppure il calcolo razionale degli interessi privati; solo i prezzi – che si formano in maniera caotica, perché i singoli utilizzano l'informazione incompleta che hanno – segnalano se determinati comportamenti sono, nella contingenza, efficienti o non efficienti. Il sistema dei prezzi è una sentenza senza appello e senza spiegazioni: l'unica conoscenza che si può avere è quella *ex post*, che constata la effettualità che si è realizzata.

È già tutta qui la critica del razionalismo – sia del costruttivismo moderno sia della pianificazione tecnocratica o socialista, oltre che dello

---

9 F.A. v. Hayek, *Economia e conoscenza* (1937), in Id., *Conoscenza, mercato, pianificazione* Bologna, 1988, pp. 227-253 (: 246).

10 F.A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 19.

11 A. Smith, *La ricchezza delle nazioni* (1776), Torino, 1975, p. 584.

12 F.A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 450 e G. Conti, *Hayek e l'ignoranza della società «aperta», senza meriti personali, ma con una meritocrazia d'impresa*, in Filosofia politica, 2025, p. 123 ss.

stesso marginalismo classico –, il cui fatale errore di presunzione[13] sta nel pensare che i principi astratti della ragione possano essere utilizzati per razionalizzare la realtà sociale, per cogliere un'essenza, una legge, delle interazioni umane sulla quale costruire un ordine riconoscibile. Il mercato non è un ordine statico ma è un equilibrio statistico, composto da infiniti punti in movimento cieco (i soggetti).

La fede di Hayek nell'individualismo metodologico non solo combatte ogni forma di olismo ma prevede che nella «società libera»[14] (o «aperta») il soggetto non sia padrone di sé stesso, e neppure della società: l'individuo può pianificare le proprie azioni e credere di agire razionalmente, ma in realtà il successo e l'insuccesso derivano da circostanze talmente complesse da risultare inconoscibili. Che la razionalità dell'agire sia la causa del successo è un'ingenua fede. Solo l'adattamento continuo alle circostanze consente la sopravvivenza e la trasmissione di regole, sempre mutevoli: la stabilità (garantita dallo Stato) è una richiesta impropria e irrealistica.

La celebre distinzione fra *nomos* e *taxis*[15], fra ordine spontaneo e ordine imposto, fra organismo e organizzazione, non si limita soltanto a combattere il razionalismo economico e sociale, il perfezionismo marginalistico, ma anche il costruttivismo politico: lo Stato è certamente "costruito", secondo Hayek, ma ha come obiettivo la giustizia e la guerra, cioè la polizia e l'esercito, col fine ultimo di difendere (nemmeno di rendere possibile, ma solo di tutelare) l'ordine spontaneo e inconsapevole del mercato, che è il vero protagonista della civiltà. Competenze aggiuntive rispetto a quelle dello Stato minimo sono certamente prevedibili, per Hayek, ma a puro titolo di fornitura di servizi da parte dello Stato, ove ciò sia reputato utile[16]. Nessuna logica sovrana, quindi, poiché la sovranità è illimitata e invece il potere costituzionale deve essere limitato alla tutela dell'ordine spontaneo; da ciò deriva una chiara volontà di uscire dal concetto stesso di democrazia, troppo pregiudicato in senso costruttivistico e interventistico (nel senso della aborrita e aberrante giustizia sociale): meglio il più neutro «demarchia»[17].

---

13 Id., *La presunzione fatale. Gli errori del socialismo* (1988), Milano, 2023.

14 Id., *La società libera* (1960), Firenze, 1969.

15 Id., *Legge, legislazione e libertà*, cit., pp. 48-72.

16 *Ivi*, pp. 415 ss.

17 *Ivi*, pp. 412-414.

L'elemento "rivoluzionario" rispetto agli assi fondamentali della modernità sta nel fatto che qui non si pone nemmeno più la questione dell'equilibrio fra il particolare e l'universale, e che si rinuncia anche a ogni elemento di perfezione razionale, cioè alla centralità strategica della ragione – comunque sia prodotta, dall'alto o dal basso, dal singolo o dallo Stato –: esiste solo un ordine imperfetto, inconoscibile e intrascendibile, generato da un unico principio, l'utilitarismo particolare dei singoli che per prove ed errori cerca di farsi effettuale. La dimensione politica non è un universale, ma solo un insieme di dispositivi strumentali al servizio delle logiche economiche; la politica può sì essere molto efficace e agire «con qualunque mezzo»[18] per difendere il mercato, ma non ha statuto autonomo. Infatti, benché citi lo Schmitt decisionista di *Teologia politica*, in realtà Hayek pensa sempre e solo a una dittatura strumentale, commissaria, che serve a ripristinare la normalità (in sé anomala) del mercato: la decisione sull'eccezione non è l'origine della politica e dunque non c'è, in questa teoria hayekiana dell'emergenza, una contraddizione rispetto all'idea della limitatezza dei poteri politici. In ogni caso, la libertà non passa attraverso la politica ma attraverso l'ignoranza individuale e sociale, cioè attraverso un'opacità insuperabile, a cui la ragione politica fornisce aiuto essenziale ma subalterno. Tra la ragione strategica e la contingenza dell'azione (che solo la mente limitata dell'uomo può credere abbia una razionalità riconoscibile) vince la contingenza. L'utopia liberale (moderna) della vita pienamente rischiarata dalla ragione viene così rovesciata[19]: l'opacità è invincibile, e la soggettività è consegnata all'impersonalità del mercato (c'è una coerenza in ciò: alla tradizionale lotta del liberalismo contro lo Stato-persona corrisponde ora la lotta contro il mercato-persona, oltre che contro il soggetto-persona – il principio dell'ignoranza, o della cecità, che è lo stesso – si abbatte contro tutte le ipostasi, e solo l'impersonalità del mercato gli si sottrae).

Si noti, a evitare equivoci, che l'ignoranza di Hayek non ha nulla a che vedere con quella di Rawls[20], dietro il cui "velo" avviene fra i cittadini la pattuizione originaria di una società giusta. Quella del

---

18 *Ivi*, p. 497.

19 M. Bourdeau, *La fin de l'utopie libérale. Introduction critique à la pensée de Friedrich Hayek*, Paris, 2023.

20 J. Rawls, *Una teoria della giustizia* (1971, 2. ed. 1999), Milano, 2008, par. 24, pp.142-147.

filosofo americano è un'ignoranza trascendentale, che rende possibile e legittima il gesto costruttivistico per eccellenza, il contratto razionale; quella dell'economista austriaco è un'ignoranza ontologica, strutturalmente inerente l'individuo e il suo agire, e rende impossibile e insensato ogni tentativo di costruire un edificio sociale attraverso la razionalità strategica. L'ignoranza di Rawls è prodromica alla costruzione della società giusta, quella di Hayek coincide con la libertà.

Alla fine del razionalismo occidentale si riproduce, per questa via economica, qualcosa di parzialmente simile al pensiero politico di un grande che apre la modernità ma precede il razionalismo, Machiavelli, il quale negava la possibilità di determinare a priori le ragioni del "riscontro" fra l'agire del singolo e il successo: la contingenza – la fortuna – è per lui davvero imprevedibile, nonostante gli sforzi dei soggetti[21]. Ma lo scacco della ragione, in Machiavelli, è sperimentato da un soggetto eroico, in un quadro di realismo grandioso e tragico; in Hayek è invece l'ideologia che nega alla radice l'obiettivo stesso della modernità, ovvero il diritto dell'uomo di tentare di costruire una Città trasparente e razionale, a propria misura – quale che sia –.

È evidente che questa riscrittura della modernità che ne priva di fondamento i protagonisti – lo Stato (ridotto a sorvegliante armato subalterno), l'individuo (utilitarista privo di controllo sui risultati delle proprie azioni), il mercato (ordine potente ma essenzialmente sempre instabile) – cela, nel suo apparente buon senso, nel suo sforzo di umiltà, una potente pulsione polemico-ideologica anti-socialista e anti-socialdemocratica, anche se la condanna di Hayek è estesa al totalitarismo di destra e a ogni ipotesi di pianificazione. Un pensiero tutto novecentesco nello svolgimento teorico diventa nella pratica la legittimazione di una linea politica anti-novecentesca, ostile alla stessa idea di giustizia sociale[22]. La decostruzione critica è al servizio della costruzione di una macchina polemico-dogmatica.

Ora, questa pulsione iper-liberale dovrebbe entrare in polemica anche contro le derive contemporanee che lo minacciano: il paradigma della grande narrazione neoliberale (che ha in Hayek il suo autore centrale) è infatti in crisi da quasi vent'anni, e, non ancora sostituito da

---

21 C. Galli, *Riscontro*, in *Machiavelli. Enciclopedia machiavelliana*, Roma, 2014, vol. 2, pp. 427-433.

22 P. Ercolani, *Il Novecento negato. Hayek filosofo politico*, Perugia, 2006.

altro, si è "blindato" per difendere il proprio nucleo di "libero" mercato nelle nuove condizioni di grave instabilità geopolitica insorte con la crisi della globalizzazione. D'accordo: anche Hayek prevede la funzione difensiva dello Stato per tutelare la «società aperta». Eppure, di sola difesa si dovrebbe trattare, non di tendenziale sostituzione della società aperta con una nuova società chiusa che (a prescindere dalla intrinseca "chiusura" che reca in sé un paradigma come quello neoliberale che nega esplicitamente vi siano alternative a sé stesso, secondo il principio Tina – *there is no alternative*), oggi, lungi dal non sopportare alcuna pianificazione, trova il proprio baricentro non certo nell'ignoranza ma nella programmatissima e ipertecnologica produzione bellica – la cui importanza strategica da tempo chiara in Usa è oggi invocata anche per l'Europa[23] –. Ove questa tensione critica non si manifesti adeguatamente anche nelle società post-democratiche (ma di fatto oligarchiche), orientate alla razionale irrazionalità della guerra e all'addestramento psicologico dei cittadini a questa evenienza, sarebbe troppo lontano dal vero ipotizzare che la polemicità insita nel suo nucleo generatore ne faccia in realtà null'altro che un'ideologia del *laissez-faire*? E che insomma il sofisticato neo-liberalismo sia nella pratica una nuova forma del paleo-liberalismo?

[23] Ch. Michel (Presidente del Consiglio europeo), *Produrre più armi e addestrare i soldati - se vogliamo la pace prepariamo la guerra*, *La Stampa* del 19 marzo 2024.

Dialoghi difficili ma preziosi, e tanta voglia di soliloquio: le sorti controverse dell'analisi economica del diritto

Roberto Pardolesi

1. L'analisi economica del diritto: diffusa ma non assimilata

L'analisi economica del diritto (Eal, acronimo d'oltre Atlantico, divenuto nel tempo d'uso generale) non è più una novità. Vanta, ormai, una storia, che è stata raccontata le mille volte. Spesso da chi scrive: con l'ovvio vantaggio di averla vissuta in prima persona e la conseguente tentazione di trasformare questi appunti in un gigantesco "amarcord". In effetti, poco meno di mezzo secolo fa ero lì, a Chicago, con la 60th Street a far da limite a Hyde Park e a esibire, al civico 1111, la mitica architettura impressa da Eero Saarinen alla Law School. Sopravvissi in qualche modo all'esame di antitrust di Posner, vero *bugaboo* degli studenti di legge, e nondimeno frequentai le lezioni di Eal, che venivano allora impartite per la seconda volta. Più o meno, l'esordio pubblico. E fu, nel bene e nel male, un autentico shock: consistente soprattutto nella presa di coscienza del declino del diritto come disciplina autonoma e della possibilità, offerta da potenti sintesi in chiave economica, di rivisitare, reinterpretare e, se del caso, ricostruire *loci classici* che da giovane studioso ero abituato a trattare in prospettiva rigorosamente dogmatica.

Taglio corto con le memorie (prima che diventino insopportabilmente tediose per il malcapitato lettore e troppo malinconiche per me) e torno alla battuta iniziale. L'Eal non è più una novità; si può convenire, anzi, sul fatto ch'essa sia entrata in circolo, in taluni quadranti, più incisivamente che altrove. Ciò non significa necessariamente ch'essa sia stata assimilata: alle nostre latitudini (giuridiche), diversamente da quanto accade altrove, continua ad essere circondata da un'aura di meraviglia commista a diffidenza, sospetto e incomprensione, che rimonta

al diffuso convincimento di una sua pregiudiziale ideologica: quasi che la Eal dovesse identificarsi con una versione, che - pur importante, sino ad aver rappresentato larga parte del movimento - è comunque un'interpretazione fra le varie disponibili. E qui s'impone una sorta di precisazione tassonomica, come premessa a una ricognizione più realistica dei modi di confronto e dialogo tra diritto ed economia.

2. L'efficienza allocativa e gli altri parametri valutativi

Senza indulgere a un sabba di approcci definitori che in questa sede non è dato scandagliare[1], occorre distinguere tra analisi economica del diritto e *Law and economics*: quest'ultima, per dirla in modo ineluttabilmente riduttivo (perché di frequente utilizzata in senso generalizzato, sino a vanificare ogni etichetta e porre problemi metonimici) indaga come le istituzioni vigenti influenzano l'economia, mentre la prima, nel segno del binomio "algebra-pandette", utilizza gli strumenti microeconomici per comprendere e valutare il sistema giuridico, trattando quest'ultimo alla stregua di un problema economico.

Se si parte dall'Eal, la ricerca delle nobili origini evoca Cesare Beccaria e Jeremy Bentham, ma poi salta alla *new wave* di Trimarchi, Becker, Calabresi e Posner. Per questa via si è venuto radicando il convincimento che l'emersione di una scuola economica, in qualche modo reificata dagli studiosi raccolti nell'università della *windy city*, i famigerati Chicago boys di Milton Friedman, e dall'analisi economica del diritto alla maniera di Richard Posner, rappresenti una sorta di ortodossia cogente, tutta improntata al feticcio dell'efficienza allocativa, e che questo esito catturi per intero l'interfaccia, a questo punto infausta, tra diritto ed economia. Ma si tratta di un pregiudizio. Basta – si fa per dire: posto che una compiuta confutazione implicherebbe un apparato argomentativo decisamente più allargato – adottare un punto di vista esterno e più allargato, seguendo l'approccio di Barbara Fried[2] o, per chi ama le polarità estreme, di Ramsi Woodcock[3], per rendersi conto che quella testé

---

1 Valga a mo' di esempio, e perché ultima in ordine di tempo, la scansione dettata da C. Stagnaro, *Ronald H. Coase,* Torino, 2024, p. 13, nt. 2.

2 B. Fried, *The Progressive Assault on Laissez Faire. Robert Hale and the First Law and Economics Movement*, Cambridge Ma, 1998.

3 R. Woodcock, *Antimonopolism as a Symptom of American Political Dysfunction* (2021), https://ideas.repec.org/p/osf/socarx/jgucv.html.

evocata non è l'ortodossia necessaria, ma solo la rappresentazione della seconda, parziale epifania del movimento di *Law and economics*.

Preceduto da una prima prova di dialogo, che si era andata consolidando nel solco del *takeover* ad opera della teoria economica neoclassica, essenzialmente marginalistica, e del secondo teorema generale della teoria del benessere, a tenore del quale, in mercati autenticamente competitivi, un equilibrio efficiente emergerà comunque, quale che sia l'attribuzione dei titoli di appartenenza (anche se, ovviamente, con significative ricadute distributive). Da questo tipo d'impostazione derivava l'idea che è il diritto, cui si deve l'allocazione delle situazioni di appartenenza, a determinare il mercato. Constatazione che, a sua volta spianava la strada al riconoscimento che, data l'esistenza di surplus inframarginali (sia sul versante del venditore che su quello del compratore), si sarebbero potute variare quelle attribuzioni senza mettere a repentaglio il conseguimento di un assetto di volta in volta allocativamente efficiente. Sennonché, modificare fisicamente gli *endowment* sarebbe risultato assai difficile, sì che l'alternativa più promettente era quella di manipolare il quadro per il tramite della tassazione progressiva e della regolamentazione dei prezzi. Ed è appunto questa la ricetta a base del New deal (e, a conti fatti, il cuore della recente proposta di Thomas Piketty[4], alla ricerca di un socialismo democratico, ecologico e meticcio).

Il largo consenso agglutinatosi intorno a tale ricostruzione è venuto sfaldandosi nel secondo dopoguerra. E si è così delineata quella *modern wave* – oggetto, ai giorni nostri, di tante critiche – che, come l'altra, s'ispira al secondo teorema generale della teoria del benessere, appuntando, però, l'attenzione sulla sua battuta iniziale. La tesi coasiana dell'invarianza supporta la conclusione che, laddove i costi transattivi ostacolino la rinegoziazione *ex post* e il conseguente ribilanciamento delle allocazioni originali (come dire: sempre, o quasi), il diritto deve mimare l'esito cui sarebbe approdato il mercato se avesse avuto la possibilità di dispiegare le sue salvifiche virtù. Morale spicciola: è il mercato a fare il diritto, mentre le conseguenze redistributive restano sullo sfondo, perché meglio gestite dalla manovra fiscale.

Fin qui, il discorso rimane relativamente neutrale; e prospetta un *exceptional match*, se si preferisce, la golosa opportunità di cogliere un *low-*

[4] V., riassuntivamente, T. Piketty, *Una breve storia dell'uguaglianza* (2021), Milano, 2021.

hanging fruit anche in ambiti diversi da quelli – antitrust, *corporate governance*, imposizione tributaria, regolazione di mercati espliciti – in cui l'interfaccia tra diritto ed economia si candida come cogente. Diventa ideologico nel momento in cui si predica la sfiducia nell'azione governativa, perché inetta o, alternativamente, corrotta, sì che conviene confinarla ai minimi termini, o ancora perché afflitta dalla doppia distorsione denunciata da Louis Kaplow e Steven Shavell[5]. Quando, cioè, pretende di presentarsi come "positive analysis", fondata sull'idea che la *common law* a matrice giurisprudenziale sia ispirata a principi economici e tenda, sia pure inconsciamente (a mo' di *implicit economic logic*), a forgiar regole intese a propiziare l'efficienza allocativa giurisprudenziale[6].

È probabile che una siffatta impostazione corrispondesse a un disegno strategico volto a guadagnare l'approvazione dei giudici (e v., infatti, l'oratoria militante di Henry Manne[7]). Approccio, è appena il caso di aggiungere, coltivato nel tempo da altri studiosi, come Priest e Rubin, e successivamente avallato dal movimento di *Law and finance*, sino ad approdare alla teorizzazione delle *legal origins* di La Porta e sodali[8]. Ma, sia detto per l'ennesima volta – e a scanso di equivoci –, non si trattava di una traiettoria necessaria[9].

---

5 L. Kaplow e S. Shavell, *Why the Legal System Is Less Efficient Than the Income Tax in Redistributing Income*, in *Journal of Legal Studies*, 23, 1994, p. 667 ss.

6 R.A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 1 ed., Boston Ma, 1973, p. 98 ss.

7 «The original approach was simply a marginal (jurisprudentially speaking) movement from what most legal-realist-oriented law professors were already doing but, alas, doing very badly. They were trying to explain why one rule of law was better than another… but the focus was always on improving the law and not on showing the methodological skills of the authors. This was the intellectual victory which revolutionized the law school world, and it was all because of… the power of economics, vastly greater than that of any other discipline, to resolve what had appeared to be purely normative issues in a positive way. It was the introduction to this kind of power that opened the eyes of many law professors back in the 1970s, and which I think still has the power to amaze people (including, alas, many economists) who are not familiar with economics' great analytical powers»: così, fra i tanti "manifesti", H.G. Manne e J.D. Wright, *The Future of Law and Economics: A Discussion*, George Mason University Law and Economics Research Paper Series 08-35.

8 R. La Porta, F. Lopez de Silanes e A. Shleifer, *The Economic Consequences of Legal Origins*, in *Journal of Economic Literature*, 46, 2008, p. 285 ss.

9 Col tempo, quest'approccio, che proponeva un solco obbligato, ha mostrato la corda, non solo perché segnato, in taluni frangenti, da palesi forzature, ma proprio per la sua indole *captive*. Specie sul versante economico si sono infittite le critiche che denunciavano lo scarso rigore scientifico di una ricognizione legata a schemi

L'efficienza è, essa stessa, un valore. Sennonché, come sottolineava un osservatore non sospetto quale John Mainard Keynes[10], non l'unico: «the political problem of mankind is to combine three things: economic efficiency, social justice, and individual liberty». Di per sé, l'Eal è scevra di ipoteche ideologiche, perché indica un parametro valutativo da rapportare a (e contemperare con) gli altri criteri assiologici rilevanti: a partire dalla distribuzione della ricchezza, come sottolineato da Barriola, Deffains e Musy con la provocatoria affermazione che i sistemi di *civil law* sono meglio attrezzati per arginare e combattere la diseguaglianza[11]. Quanto dire che, ove ogni altra condizione resti immutata, l'efficienza conta, eccome: solo che questa condizione da *lone star* è, nella realtà, pressoché chimerica.

3. Le dimensioni delle interazioni di diritto ed economia

Più, però, che coltivare intrecci di tal fatta (dietro i quali ci si è spesso rifugiati per non pagare lo scotto di un avvicinamento che comporta non poche difficoltà, perché impone un approccio autenticamente interdisciplinare, di quelli che riempiono le proclamazioni scientifiche ma non scaldano i cuori: con scorno dei giuristi di fronte alle formule matematiche che affollano tanta letteratura economica, e degli economisti spiazzati dalle sottigliezze dogmatiche del discorso giuridico), mette conto, probabilmente, riconoscere in modo consapevolmente pragmatico che il complesso movimento che risulta dai vari livelli di interazione di diritto ed economia – di là dalla propensione a contaminare tecniche euristiche

precostituiti: una volta entrata in circolo l'idea che l'efficienza ha un ruolo significativo nel conformare l'applicazione delle regole giuridiche, non è più necessario assumere che quelle regole siano di per sé ottimali e si schiude, anzi, la possibilità di mettere a nudo le circostanze in cui quell'obiettivo viene, in modo più o meno plateale, mancato. Naturalmente, l'abbandono dello schema obbligato in pro di una vena "normativa" ravviva il dibattito, liberandolo da vincoli sin troppo asfittici. Ci si apre alla possibilità di proporre miglioramenti della disciplina ricevuta, ma si alimenta il distacco (per così dire, economico) dalla prassi del diritto: fenomeno alimentato da un altro fattore, su cui si richiamerà l'attenzione tra un momento: la matematizzazione dell'Eal.

10 J.M. Keynes, *Liberalism and Labour* (1926), in Id., *Essays in Persuasion*, New York NY e London, 1963, p. 339 ss.

11 I. Barriola, B. Deffains e O. Musy, *Law and Inequality: A Comparative Approach to the Distributive Implications of Legal Systems*, in *International Review of Law and Economics*, 75, 2023, n. 106139.

di diversa estrazione, con ovvio disappunto dei puristi su l'uno e l'altro fronte – si articola in due dimensioni: quella (per così dire) formativa, che definisce il suo àmbito e le sollecitazioni che lo vivificano, e l'altra, decisamente più evoluta, che si lascia alle spalle le ricostruzioni d'insieme ed entra in dettagli di elevato tecnicismo, proponendo interrogativi e formulando ipotesi ricostruttive di avanzata originalità.

Di questa seconda fase, che ha i suoi problemi (come pure le sue suggestioni)[12], sarebbe dato discorrere con costrutto se si potesse dare per acquisita – e consegnata ormai a narrative che stingono nella storiografia giuridica – la prima. Ma, forse, non è così; e il disagio che la nostra cultura legale non smette di esibire nei confronti di un'impostazione in chiave giuseconomica – oggi più che mai a fronte di sviluppi altamente formalizzati, magari scanditi a colpi di paginate di equazioni complesse – risale a un'imperfetta assimilazione di alcune coordinate di base, delle cui implicazioni non si è avuta percezione piena: ciò che rende problematica una riflessione interdisciplinare già di per sé assai difficile in ragione dei vincoli di appartenenza sapienziale. Tutto sommato, diritto ed economia si sono sempre parlati, badando

[12] Detto con franchezza: la semplificazione oltranzistica propugnata da Calabresi e Posner come modalità argomentativa indispensabile per assicurare la recezione dell'Eal è ormai dismessa. Le odierne elaborazioni presentano modelli, recano importanti e sofisticati apparati di equazioni, dimostrazioni, appendici e quant'altro serve per scoraggiare il giurista operativo e indurlo a ritenere che, data la normale impossibilità di ravvisare in quelle dense pagine di formule (per lui spesso e volentieri impenetrabili) indicazioni immediatamente utili alla pratica applicativa, il diritto non abiti più lì. In questo bilancio sconfortante c'è del vero. Ma è probabile che il disagio, come pure la diagnosi sul declino ineluttabile dell'analisi economica del diritto vadano oltre il segno. Come sottolineato, tra gli altri, da Keith Hylton, la modellizzazione matematica fissa un protocollo comunicativo di grande affidabilità; fornisce uno strumento essenziale e rigoroso per la verifica dei temi di analisi economica del diritto; spiana la strada alla ricerca empirica. I modelli impingono nell'astrazione, sì, ma impediscono all'analista di saltare a conclusioni non supportate e indifendibili; lo costringono a farsi carico di argomentazioni destinate, altrimenti, a rimanere fuori quadro. « Although often seductive to law students, the entirely verbal arguments that are provided in other lines of tort speculation, such as the variants of corrective justice theory, do not subject themselves to the same intellectual constraints, and, for this reason, sometimes present counterarguments as strawmen, and mask or obscure loose and spurious connections between their assumptions and their conclusions » (K.N. Hylton, *Tort Theory and the Restatement, in Retrospect* , in *Southwestern Law Review*, 52, 2024, p. 378). Il discorso diventa, sì, vertiginosamente complesso; ma quello della specializzazione tecnica è problema di ogni scienza; il progresso deriva comunque da quel tipo di approfondimento, che sarà, a tempo debito, in grado di gemmare risultati applicativi di immediata fruibilità.

però, più spesso che no, a privilegiare ciascuno la sua lingua e a tracciare, senza confessarlo, confini invalicabili di ultima istanza.

4. La funzione preventiva della responsabilità civile

Se, a mo' di esempio paradigmatico di questa assimilazione incompiuta – e per sottrarsi alla fumosità di discorsi troppo generali - si prendesse l'elaborazione in materia di responsabilità civile[13], scopriremmo di aver a che fare con idee semplici, ma evidentemente diverse da quelle che muovono l'impostazione ortodossa del giurista *comme il faut*; per questo, c'è da credere, si è prodotto un pigro fenomeno di sottovalutazione del cambio di prospettiva, che tanto contribuisce a opacizzare gli sviluppi che ne sono seguiti.

Senza poter qui indulgere in approfondimenti che ci porterebbero troppo lontano, ma giusto per apprezzare le difficoltà di dialogo sul campo, vale la pena di evocare, in estrema sintesi, quei caposaldi.

Muovendo dal presupposto programmatico che la responsabilità civile, letta – se così si può dire – con gli occhiali dell'economista, si candida come strumento volto all'assorbimento e gestione diffusiva delle perdite, come pure alle tecniche per arginarle. Sino a puntare alla realizzazione di un risultato ben definito: quello di minimizzare, nel segno dell'efficienza allocativa, la somma dei costi degli incidenti e delle misure adottate per evitarli. Essa mira, cioè, a promuovere il benessere sociale inducendo gli operatori interessati ad adottare livelli efficienti di cautele contro il prodursi di effetti pregiudizievoli. Il punto nevralgico di questo approccio sta proprio nel fatto di coltivare una valutazione *ex ante*, il cui obiettivo dichiarato è quello di operare deterrenza. La differenza è epocale e vale a trasformare la responsabilità civile da mero rimedio per le conseguenze dell'illecito (quindi, in una prospettiva tutta *ex post* di compensazione e riconduzione sull'originaria curva d'indifferenza) in un *tool* di ingegneria sociale, con vocazione a fare da filtro in prevenzione per le attività da intraprendere.

Ma non ci si può fermare all'idea dell'internalizzazione di costi altrimenti proiettati all'esterno, a carico di vittime inconsapevoli, quasi

---

[13] Scelta, nemmeno a dirlo, tutt'altro che arbitraria. Infatti, la responsabilità civile, insieme al diritto penale, ha fatto da rampa di lancio dei primi, gloriosi tentativi di esplorare la materia giuridica in chiave economica.

che il mondo a rilievo giuridico fosse il risultato della sommatoria di un numero (enorme, va da sé) di attività a precauzione unilaterale. E qui soccorrono gli apporti – ancora idee semplici, ma di straordinaria forza euristica – di Ronald Coase e Guido Calabresi.

Il primo, col suo celebre teorema[14] (che tale non era, ovviamente, ma così fu battezzato da George Stigler, con una formula che ha contribuito alla sua fortuna), ci ha insegnato che l'attività umana non si svolge nel vuoto, sì che, quante volte venga a collidere con altra attività (com'è tipico dell'uso incompatibile di proprietà vicine, terreno d'elezione per la dimostrazione delle versioni, forte e debole, del teorema stesso), occorre – prim'ancora di porsi il problema di chi abbia ragione e chi torto – rendersi conto del principio di reciprocità, in funzione del quale la preferenza accordata all'una condotta comporta la mortificazione dell'altra, e viceversa (sì che, ove le parti avessero agio di negoziare in assenza di costi transattivi, approderebbero comunque all'allocazione ottimale delle risorse; dove, però – e sovente accade – quei costi si fanno avvertire come assai elevati, il sistema ripiega sulla *liability rule*[15]).

Trasportato nel laboratorio tipico della responsabilità civile[16],

---

14 R.H. Coase, *The Problem of Social Cost*, in *Journal of Law and Economics*, 3, 1960, p. 1 ss. Celebre, conveniamone, è dir poco. F.R. Shapiro e M. Pearse, *The Most-Cited Law Reviews of All Time*, in *Michigan Law Review*, 110, 2012, p. 1484, ci avvertono che il lavoro di Coase è quello più citato di tutti i tempi (naturalmente, il conto è riferito alla letteratura giuridica statunitense; e gli AA. si premurano di precisare che il dato «is lifted above others with law citation-counts similarly in the thousands by the fact that it also has thousands of social science citations». Per una volta – fatto davvero insolito – l'interdisciplinarietà paga!

15 L'importanza del teorema non sta, dunque, nel truismo in cui si risolve la sua versione "forte", bensì nella direttiva desumibile dalla sua declinazione "debole", a tenore della quale, per usare le parole di Coase, «è auspicabile che i diritti siano attribuiti a quanti possono usarli in maniera più produttiva e dotati degli incentivi che li portino a farlo» (R.H. Coase, *La struttura istituzionale della produzione* (1992), in Id., *Sull'economia e gli economisti* (1994), Torino, 2016, pp. 13 e 23). Direttiva che, nell'ottica dell'Eal, assurge a criterio valutativo di fondo: la qualità della norma si misura sulla base della sua capacità di mimare l'esito che si sarebbe prodotto in un mercato pienamente funzionante. Da qui, come osservava già Richard Posner sin dalla prima edizione del suo celebre manuale (R.A. Posner, *Economic Analysis of Law*, cit., p. 17 ss.), rampolla ogni ulteriore sviluppo.

16 La sintesi proposta da K.N. Hylton, *Tort Theory and the Restatement*, cit., p. 387, è fulminante: «Coase argued that in a world with zero transaction costs, there would be no injuries or accidents for which the law's intervention would be socially beneficial. In a zero transaction cost world, A would enter B's property only after gaining the consent of B. If A's entry provides no immediate benefit to B, B would

magari con l'esempio ricorrente dell'interazione tra automobilista e pedone che metta eventualmente capo a un incidente, l'approccio coasiano implica che il problema non possa esser risolto, sempre e comunque, attribuendo la responsabilità dell'investimento al guidatore, o a chi in sua vece – quasi che a lui soltanto si offra, nel quadro di un'attività a precauzione unilaterale (rispetto alla quale la vittima è soggetto del tutto passivo), l'opportunità di evitarlo – perché si danno casi in cui le cautele del conducente non possono semplicemente scongiurare il sinistro, innescato da un pedone che, per qualche ragione, si butta sotto le ruote dell'automezzo: evento che potrebbe essere impedito solo proibendo *in toto* la circolazione automobilistica o (per quel che conta a mo' di paradosso) pedonale.

In altre parole, il privilegio accordato al passante limita la possibilità di guida dell'automobilista, mentre la soluzione inversa mette a rischio l'incolumità di chi attraversa la strada con le dovute cautele. Morale spicciola di Eal: in ogni circostanza di attività a rilievo bilaterale non ci si può contentare di un intervento inteso a riportare all'interno del processo produttivo il danno proiettato viceversa su chi viene con esso a contatto, e nemmeno di un mero approccio compensativo in pro di chi abbia sofferto un danno, ma occorre individuare chi sia il *cheapest cost avoider*, chi, cioè, fra i due sia in grado di governare il rischio situazionale al minor costo, se il pedone, che consideri con più attenzione il sopravvenire di automezzi, o l'automobilista, che riduca la velocità nei paraggi di una scuola o di un giardino pubblico, dov'è più probabile l'eventualità di bambini sfuggiti al controllo dei genitori.

In termini più distesi, l'impostazione cennata coltiva un'analisi efficientistica intesa a evidenziare, in seno ad una situazione relazionale, sulla base del riscontro comparativo del valore delle attività coinvolte, quale vada privilegiata. Detto altrimenti, ma con qualche arricchimento strumentale, chi sia il soggetto in grado di meglio assorbire (=gestire) un rischio, o perché governa più consapevolmente le misure del suo contenimento, oppure perché – e qui s'innesta un ulteriore piano di analisi – è capace di assicurarlo in modo più conveniente,

consent to the entry only if A compensates him for whatever injury results or might result from the entry. Hence, there would be no problem of activities being pursued to a socially excessive degree. Coase realized, of course, that the real world is not one of zero transaction costs, and he offered insights on how the law responds to the presence of positive transaction costs».

comprando polizze sul mercato o attuando adeguati accantonamenti protettivi (autoassicurazione)[17]. La responsabilità – ecco il principio cardine – va allocata in capo al soggetto più atto a prevenirla, perché questa scelta assicura la minimizzazione dei costi totali e si raccomanda come allocativamente efficiente.

Lungo questa traiettoria svela tutta la sua forza dimostrativa la formula di Learned Hand[18] – all'apparenza, uno svolazzo: $\alpha<Bp$ – a tenore della quale ricorre negligenza allorquando le precauzioni idonee a evitare il danno (α) costano meno del valore attuale del danno atteso, ossia del prodotto del pregiudizio preventivato (B) per la probabilità, da 0 a 1, ch'esso abbia a materializzarsi[19]. La formula, inutile per chi ricostruisca la vicenda dannosa a cose fatte, diventa strumento essenziale per assicurare pragmaticità al principio del *cheapest cost avoider*, sottraendolo al destino della prescrizione nel vuoto (per la difficoltà di assegnarle contorni praticabili). La colpa, sfuggente quanto alla sua articolazione schiettamente giuridica nei paradigmi di negligenza, imperizia e

---

[17] Si va così al cuore del formidabile contributo di Guido Calabresi, ispirato dall'idea che il sistema della *tort law*, in particolare attraverso regole di *strict liability*, dovrebbe convogliare la responsabilità in capo ai soggetti più appropriati, mercé il ricorso al *cheapest cost avoiders test*: per questa via, che promette l'abbattimento dei costi di amministrazione della giustizia, il giudice è chiamato a determinare «which of the parties is in the best position to make the cost-benefit analysis between accident costs and accident avoidance costs and to act on that decision once it is made», senza neppure porsi il problema di statuire se si sarebbe dovuto evitare il prodursi del danno: la citazione è tratta da G. Calabresi (e J.T. Hirschoff), *Towards a Test for Strict Liability in Torts*, in *Yale Law Journal*, 82, 1972, p. 1060, ma è giusto rappresentativa di una produzione allargata, a partire da Id., *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Tort*, in *Yale Law Journal*, 70, 1961, p. 499 ss. e, nemmeno a dirlo, Id., *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica* (1970), Milano, 1975.

[18] La formula scandita, in *plain English* (oltre che in termini algebrici), dal giudice Learned Hand nel testo della decisione *U.S. v. Carrol Towing Co.*, 159 F.2d 169 (2d. Cir. 1947), è comunemente riguardata come la prima applicazione di un test costi-benefici in ambito giuridico. Naturalmente, c'è chi vede il bicchiere come mezzo vuoto: «indeed, on reflection it seems like a lot of the illusory progress that the Law and economics movement has made in tort law comes from the fact that Judge Learned Hand, in the famous *Carroll Towing* opinion, happened to express a fairly conventional negligence decision using an algebraic structure!» (S. Bayern, *The Failures of Law and Economics*, Cambridge Ma, 2023, p. 26).

[19] Fra i tanti scritti intesi a evidenziare il senso (e le implicazioni) della formula, vale la pena di segnalare R.S. Markovits, *Tort-Related Risk Costs and the Hand Formula for Negligence*, University of Texas School of Law - Law and Economics Working Paper No. 036-2004 e R.W. Wright, *Hand, Posner, and the Myth of the "Hand Formula"*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 4, 2003, p. 145 ss.

imprudenza, diventa un concetto tangibile: un livello di costo delle precauzioni, che conviene adottare perché evitano un danno maggiore, mentre, oltre quel limite, non vale la pena di continuare a investire in cautele le quali costano più del pregiudizio che concorrono ad evitare. Di là da quel punto, non c'è più colpa; e, per conseguenza, non c'è ulteriore protezione per la vittima, per tutta conseguenza incentivata, a sua volta, ad adottare misure atte ad evitare il danno in senso economico. La qual cosa implica che i due protagonisti della vicenda siano indotti, ciascuno per la sua parte, ad adottare le cautele ottimali, secondo la vocazione, ormai evidente, dell'Eal applicata al campo dell'illecito.

Non succede altrettanto con la responsabilità oggettiva (che esibisce i propri faticosi pregi in termini di drastico abbattimento dei costi amministrativi di accertamento della colpa da parte degli organi giudiziari, ma sconta importanti inconvenienti, a partire dalla moltiplicazione delle istanze contenziose). Se, infatti, si opta per la soluzione che connette indefettibilmente la responsabilità allo svolgimento di una determinata attività, e dunque a chi la intraprende, non si otterrà un più elevato livello di cautele, per l'ovvia ragione che non ha senso (economico, ma anche comune) assumerle: di là dal punto in cui la cautela (marginale) riesce ad evitare un danno maggiore del suo costo di implementazione, risulta più semplice, e meno oneroso, farsi carico del pregiudizio e pagare il risarcimento. L'unica conseguenza davvero apprezzabile è che all'aggravio di responsabilità per l'una parte corrisponde un'inopinata deresponsabilizzazione dell'altra, la quale, nell'aspettativa di veder ripagato qualsivoglia risvolto controproducente delle proprie condotte, si sobbarcherà a rischi che non avrebbe ragionevolmente accettato in condizioni normali. Ecco perché la *strict liability*, per risultare efficiente, ha bisogno di un correttivo in termini di responsabilità per colpa a carico della vittima, così da disincentivarla dall'assunzione di iniziative (economicamente) insensate.

Non ci vuol altro per toccare con mano che l'analisi economica si candida come attendibile chiave di lettura della disciplina (nel nostro esempio: dell'illecito civile), anche in un sistema di diritto scritto, in cui comunque rimangono spazi amplissimi rimessi (o conquistati, magari fra molte polemiche) all'interpretazione del giudice, che andrà così a forgiare, sul piano applicativo, la volontà del legislatore.

Che questa opportunità sia fatta cadere o addirittura ignorata, per ubbie di vario ordine, è circostanza davvero sfortunata. Vero che le

critiche abbattutesi sull'Eal come approccio generale al fenomeno giuridico sono feroci. Scegliendo nel mucchio, si è detto che è «uninteressant» ed estranea al diritto[20], che le fondamenta dell'edificio sono da tempo sprofondate nella sabbia[21], che il movimento ha imboccato la via del declino[22], che è malato e trasmette malanni[23], che non c'è nessuno edificio, ma solo sabbia[24], che il suo successo è nulla più che il portato parassitario della capacità di dare forma giuridica alle rampanti ideologie neoliberali[25]. Tuttavia, a dispetto di tanto scetticismo, riuscirebbe difficile negare che l'Eal, nei sessanta e passa anni di operatività, abbia fornito importanti apporti conoscitivi. Allora, vale la pena di chiudere questa breve riflessione con le sagge parole di una voce dottrinaria per certo non accomodante, qual è quella di Arthur Leff, che a suo tempo, in margine al manifesto posneriano, commentava: «the economic analysis of law... continually manages to provide rich and varied insights into legal problems... it frequently serves intelligently to inform actual legal choices»[26].

---

20 C. W. Canaris, *Funktion, Struktur und Falsifikation Juristischer Theorien,* in *Juristen Zeitung,* 1993, p. 384.

21 E J. Weinrib, *Understanding Tort Law*, in Valparaiso University Law Review, 23, 1989, p. 487.

22 M. J. Horwitz, *Law and Economics: Science or Politics?*, in *Hofstra Law Review*, 8, 1980, p. 905 ss.

23 L. R. Jaffee, *The Troubles with Law and Economics*, in *Hofstra Law Review*, 20, 1992, p. 779.

24 A. Bernstein, *Whatever Happened to Law and Economics*, in *Maryland Law Review*, 64, 2005, p. 303 ss.

25 F. Denozza, *Il modello dell'analisi economica del diritto: come si spiega il tanto successo di una tanto debole teoria?*, in *Ars interpretandi*, 2013, p. 43.

26 A.A. Leff, *Economic Analysis of Law: Some Realism about Nominalism*, in *Virginia Law Review*, 60, 1974, p. 459, con tanto di graffiante precisazione: «in addition to its value as a way to continue to ignore our otherwise desperate intellectual straits».

Considerazioni sul dialogo tra giuristi ed economisti circa il ruolo dello Stato

Massimo Pivetti

1. La subalternità dei giuristi all'ordoliberalismo

Nel corso degli ultimi quarant'anni, sulle questioni principali che attengono alle condizioni generali di vita della massa della società, ritengo ci sia stato anche troppo "dialogo" tra giuristi ed economisti – con i primi, ahimè, in posizione nettamente subalterna rispetto ai secondi. L'Unione europea, con la sua "concorrenza libera e non falsata" posta a fondamento dell'intero progetto integrativo, può considerarsi come l'esito più eclatante di questo dialogo. Ci troviamo di fronte a una costruzione giuridica che ha istituzionalizzato attraverso il diritto un principio economico: il liberismo. Qualora i programmi economici e sociali di un governo nazionale formatosi a seguito di libere elezioni interne fossero in conflitto con l'ordinamento giuridico europeo – ossia con il liberismo – essi potrebbero difficilmente essere perseguiti.

I giuristi moderni di certo non ritengono che lo Stato debba essere ridotto all'ultra-minimo, che il mercato lasciato a sé stesso sia lo strumento migliore per la massimizzazione del benessere collettivo. Anche in Italia essi in generale non postulano la "naturalità" del mercato, quanto piuttosto la sua artificialità. Alla base del modo di ragionare della maggior parte dei giuristi moderni in tema di Stato e mercato sembrano esserci essenzialmente le concezioni ordoliberali, ossia le idee degli anti-keynesiani di lingua tedesca, specialmente quelle di Wilhelm Röpke e dei suoi epigoni.

Per l'ordoliberalismo l'essenziale è appunto la concorrenza, concepita come un sistema dotato di rigorose proprietà formali ma fragile e di difficile realizzazione nella sua esistenza storica e reale. Per questa corrente di pensiero, chiaramente ispiratrice del progetto europeo

quale si è andato concretamente realizzando, è allora necessario che l'autorità pubblica intervenga per assicurare che entri in funzione la struttura formale della concorrenza; gli interventi, che potranno anche essere altrettanto numerosi che in un'economia pianificata, non devono però interferire con i meccanismi dell'economia di mercato bensì assicurare le *condizioni* del mercato. Essi devono costituire, nel loro insieme, una politica attiva senza dirigismo; una politica persistentemente attiva è il presupposto della concorrenza, vista come un obiettivo storico dell'arte di governo piuttosto che come un dato di natura da rispettare. Nelle parole del filosofo Michel Foucault, che alla fine degli anni Settanta del secolo scorso finì anch'egli per scoprire e invaghirsi dell'ordoliberalismo, «si deve governare per il mercato, piuttosto che governare a causa del mercato»; la concorrenza potrà aversi solo se prodotta da una «governabilità» attiva[1].

2. I Comunisti italiani e l'ordoliberalismo

In Italia, più di tre decenni prima del filosofo francese, importanti ed influenti rappresentanti dell'ordoliberalismo furono gli economisti Luigi Einaudi e Costantino Bresciani Turroni. Per il primo l'economia di concorrenza è appunto «un prodotto artificiale», che è un grande errore considerare come qualcosa di autonomo che riposa in sé stesso[2]; per il secondo, «la "libera concorrenza" non è uno "stato di natura" ma una creazione dello Stato, essa fa parte dell'ordine giuridico imposto dallo Stato»[3].

Insomma per questi economisti, nonché per la tradizione di pensiero che essi hanno contribuito a diffondere in Italia, anche in ambito giuridico, un mercato strutturato secondo regole concorrenziali non può non richiedere dei significativi interventi statali nell'economia, specialmente in funzione antimonopolistica. E nel primo trentennio post-bellico, con la parola d'ordine del "controllo democratico dei monopoli", anche il principale partito della sinistra italiana fece propria

---

1 Cfr. M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France* (1978-1979), Milano, 2012.

2 Cfr. L. Einaudi, *La Civitas humana di Wilhelm Röpke*, in *Rivista di Storia Economica*, 1942, p. 207.

3 C. Bresciani Turroni, *Introduzione alla politica economica*, 2. ed., Torino, 1944, p. 42.

la tesi liberale secondo cui, senza una legislazione adeguata e adeguati controlli pubblici, il mercato avrebbe teso a generare degli ostacoli al buon funzionamento della libera concorrenza, specialmente appunto sotto forma di monopoli capaci di arrecare pregiudizio alla situazione economica generale.

Nel febbraio del 1959 Togliatti così illustrava le ragioni della priorità che secondo il Pci avrebbe dovuto essere assegnata alla lotta contro i monopoli:

> Non bisogna fare ciò che i monopoli chiedono, ma bisogna che il governo abbia una posizione di controllo e di azione contro i monopoli, i quali tendono a dominare, nel loro esclusivo interesse, tutta la situazione economica del Paese e in questo modo spingono alla rovina masse di piccoli e medi produttori e di imprenditori privati[4].

Alla maniera liberale si suggerisce qui, in primo luogo, che eliminati i monopoli la libera concorrenza sarebbe stata in grado di servire l'interesse generale – di assicurare cioè a tutti, date le risorse disponibili, il maggior benessere possibile attraverso il pieno impiego, la diffusione del progresso tecnico e prezzi inferiori. In secondo luogo, alle grandi imprese ("i monopoli"), viene contrapposta come imprenditoria privata progressiva, insieme al lavoro autonomo, l'impresa medio-piccola. Solo che era nella grande impresa, non in quella medio-piccola, che la presenza del sindacato poteva assicurare una maggiore tutela del lavoro salariato; era inoltre nella grande impresa, non in quella medio-piccola, che avevano luogo le principali innovazioni tecniche, anche sotto la spinta delle rivendicazioni salariali; infine, erano soprattutto le imprese medie e piccole sparse su tutto il territorio nazionale quelle i cui livelli di attività dipendevano marcatamente dalle esportazioni e dunque dal mantenimento della loro competitività internazionale attraverso bassi salari. La "lotta ai monopoli" significò dunque in pratica la scelta del ceto medio imprenditoriale e del lavoro autonomo come interlocutori privilegiati del partito, una scelta sostanzialmente confliggente con gli interessi dei salariati.

Il movimento operaio italiano continuò ad essere

---

[4] Dal discorso tenuto al Teatro Adriano di Roma il 22 febbraio 1959 ne l'Unità del 23 febbraio 1959.

drammaticamente privo all'interno della sua dirigenza di ogni vera dimestichezza con l'economia politica critica, i suoi sviluppi, le sue implicazioni di politica economica. L'*intellighenzia* organica al suo principale partito, pur presente e influente nei campi giuridico storiografico e filosofico, continuò a "brillare" per la sua assenza nella principale disciplina sociale e per la sua subalternità in materia economica nei confronti della cultura liberale della nazione.

3. L'Europa unita come costruzione ordoliberale

Fino a una decina di anni fa rimasero estremamente rari in campo giuridico contributi che sottolineassero l'inconciliabilità dell'ordinamento giuridico europeo con la sovranità del Parlamento e dello Stato di diritto – l'inconciliabilità anche tra fondamentali prescrizioni contenute nei Trattati dell'Unione e prescrizioni in materia economico-sociale contenute nella nostra Costituzione (si pensi all'inconciliabilità tra l'art. 63 del Tfue, che impone la completa libertà di circolazione dei capitali sia tra gli Stati membri sia tra essi e il resto del mondo, e l'art. 53 della Costituzione sulla progressività cui deve essere improntato il sistema tributario).

Nelle caute parole del costituzionalista Massimo Luciani, «una parte significativa della nostra dottrina ha tradotto l'entusiasmo europeista (sul quale, in sé, non vi sarebbe nulla da dire) in sovrapposizione della logica comunitaria a quella costituzionale»[5]. Personalmente ricordo che in un interessante convegno organizzato nel 2008 da *Costituzionalismo.it* per i sessant'anni della Costituzione, al quale fui gentilmente invitato a contribuire come economista che aveva il privilegio di insegnare da diversi anni alla Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza, Giuseppe Guarino fu l'unico giurista a insistere nel suo contributo sul fatto che i Trattati istitutivi dell'Ue avevano svuotato gli organi della rappresentanza, elevando a principio istituzionale supremo l'«economia di mercato aperta e in libera concorrenza»[6].

L'"entusiasmo europeista" della maggioranza dei giuristi ha finito più recentemente per lasciare spazio a un certo disagio di fronte al fatto

---

[5] M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. Le prospettive della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 2011, p. 636 ss.

[6] Cfr. G. Guarino, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (L'Unione europea quale Stato federale)*, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008, p. 207 ss.

che la sottrazione agli Stati di fondamentali strumenti della loro sovranità continuava a non tradursi in un cambiamento ordinamentale democraticamente determinato. Nessun processo di unificazione politica e di connessa centralizzazione dell'*intera* politica economica accompagnava, compensandola, la perdita di sovranità in campo economico subita da ciascuno Stato membro[7]. È tuttavia rimasta a lungo viva tra i giuristi la speranza – definirla "convinzione" sarebbe un po' offensivo – che una volta compiuta l'integrazione monetaria essa avrebbe finito per tradursi pianamente in vera e propria integrazione politico-economica.

Con la diffusione a partire dagli anni Novanta di questo "pensiero desiderativo", o pio desiderio, si direbbe che all'influenza sulla nostra cultura giuridica delle idee di economisti come Einaudi e Bresciani Turroni si sia sovrapposta nel tempo quella di ben più modesti protagonisti della nostra vicenda politico-economica – protagonisti del tipo di Tommaso Padoa-Schioppa, tra i principali propugnatori italiani della concezione dell'unificazione monetaria europea come catalizzatrice di quella politica[8]. Ho argomentato altrove che a meno di condividere la teoria macroeconomica dominante, secondo la quale la politica monetaria non ha effetti reali ma solo effetti sul livello generale dei prezzi, la visione dell'integrazione monetaria come catalizzatrice dell'unificazione politica è del tutto illogica[9].

Insomma, sembra proprio che sulle questioni più rilevanti per le condizioni materiali di vita della massa della società i giuristi abbiano continuato ad incontrare considerevoli difficoltà ad emanciparsi dal modo

---

[7] Cfr. al riguardo M. Pivetti, *Le strategie dell'integrazione europea e il loro impatto sull'Italia*, in L. Paggi (a cura di), *Un'altra Italia in un'altra Europa. Mercato e interesse generale*, Roma, 2011, in part. sez. 2. Sulla perdita della sovranità fiscale di un Paese – della sua libertà di decidere livello e composizione della sua spesa pubblica, nonché le forme della tassazione – si veda, dello stesso autore, *Monetary versus Political Unification in Europe. On Maastricht as an Exercise in Vulgar Political Economy*, in *Review of Political Economy*, 10, 1998, p. 5 ss.

[8] Si veda ad esempio T. Padoa-Schioppa, *The European Monetary System: A Long-term View*, in F. Giavazzi, S. Micossi e M. Miller (a cura di), *The European Monetary System*, Cambridge, 1988, p. 369 ss.

[9] Un'unica politica monetaria, non accompagnata da una politica di bilancio comune e un'unica bilancia dei pagamenti verso il resto del mondo, non può che ostacolare la coesione interna dell'Unione a causa dell'impatto reale necessariamente diverso che un'unica politica monetaria è destinata ad avere sulle economie che la compongono, che sono tra loro molto diverse (cfr. M. Pivetti, *Monetary versus Political Unification in Europe*, cit.).

di ragionare via via dominante in campo economico. A partire dai primi anni Ottanta, attraverso l'Unione e i suoi Trattati si è così più facilmente affermata in tutta Europa la concezione che vede il mercato e la concorrenza, tutelati da uno Stato al loro servizio, come gli strumenti maggiormente in grado di perseguire finalità sociali. Tolto qualche deciso e insistito punto di vista critico, rimasto alquanto isolato, più qualche acuta ma piuttosto estemporanea presa di distanza[10], la nostra cultura giuridica è restata purtroppo a lungo incapace di contenere l'impatto istituzionale della cultura economica dominante – di contrapporsi analiticamente alla prescrizione di politiche economiche e sociali regressive[11].

Molto probabilmente anche a causa di questo la classe politica espressa negli ultimi decenni dal capitalismo avanzato appare sempre meno adeguata rispetto al compito di rendere difendibile nel tempo l'ordine borghese. Enormi ricchezze vengono sempre di più lasciate concentrarsi nelle mani di pochi ed il continuo aumento del reddito dei ceti più abbienti, anziché accompagnarsi all'aumento del prodotto e del reddito dell'intera società, avviene sempre di più a scapito della parte di esso che resta disponibile per il lavoro dipendente e i ceti popolari. Come osservò lucidamente circa un secolo fa l'insigne giurista statunitense Louis Brandeis, membro della Corte Suprema del suo Paese, «si può avere una società democratica o si possono avere grandi ricchezze concentrate nelle mani di pochi; non si possono avere entrambe le cose».

---

[10] Così, ad esempio, N. Irti, *Sconfinatezza*, in E. Dolcini e C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, 2006, p. 2932: «gli Stati si offrono in concorrenza alle scelte delle imprese, proponendo privilegi benefici immunità. O gli Stati rivendicano il primato delle decisioni politico-giuridiche, e assumono, in una od altra misura, il governo dell'economia; ovvero, quasi competitori in una corsa al ribasso, si industriano di attirare gli affari entro le rispettive sfere con prezzi sempre più vili e vantaggiosi. E codesta è, anch'essa, una decisione politico-giuridica, volta a secondare e agevolare il desiderio di profitto». Ma anche Irti, à la Röpke, ritiene che compiti della politica e della legge siano la realizzazione effettiva e la protezione dell'economia di mercato e della libera concorrenza (cfr. N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma e Bari, 1998, p. 64).

[11] Si pensi alle politiche concertate di austerità pubblica, di cui si è addirittura propugnata la costituzionalizzazione.

4. Il rifiuto italiano delle teorie keynesiane

Sugli esiti del "dialogo" tra giuristi ed economisti hanno di certo influito due altri importanti fenomeni culturali. Il primo ha interessato principalmente l'Italia e riguarda la scarsissima influenza esercitata nel nostro Paese dal keynesismo – più in generale dalla cultura economico-sociale della borghesia illuminata – anche nel corso del primo trentennio post-bellico, il cosiddetto periodo aureo del capitalismo. Il secondo, che sarà oggetto dell'ultima sezione di questo contributo, ha interessato invece l'intero capitalismo avanzato ed ha a che fare con l'influenza esercitata dalla dottrina marxista dello Stato sulla cultura di una parte rilevante dell'intellettualità occidentale di sinistra.

La *Teoria generale* di Keynes ricevette scarsa e tardiva attenzione dagli economisti italiani, le recensioni furono poche e una traduzione apparve solo nel 1946[12]. Le reazioni furono in generale improntate al più profondo scetticismo, quasi incredulità, di fronte al fatto che si potessero mettere in discussione le virtù della parsimonia e della "correttezza finanziaria".

Emblematica fu la reazione di Marco Fanno che considerava «inaccettabile» che si potesse essere fautori «dell'aumento dei consumi pubblici e del disavanzo sistematico del bilancio». Ciò comportava, secondo Fanno, essere «contro il buon senso e contro ogni buona norma di finanza e di economia, elevare lo sperpero del denaro pubblico e il disavanzo sistematico del bilancio a strumenti sovrani di prosperità», una concezione «pericolosa... perché incitatrice a tentare avventure economico-finanziarie»[13].

Assai più ostile di Fanno fu poi Einaudi, il cui atteggiamento fu spesso di pesante ironia, come quando scriveva articoli sulla «pratica medioevale della moneta manovrata», o addirittura invitava i suoi lettori a non prendere Keynes troppo sul serio e aspettare un poco al fine di vederlo cambiare posizione e passare a «sostenere la tesi del ritorno all'oro, all'abolizione dei controlli sui movimenti di capitali, di merci e di uomini e all'iniziativa privata contro le imprese pubbliche»[14]. La base

---

12 Si veda al riguardo G. De Vivo e M. Pivetti, *Prudenza finanziaria e spirito di Maastricht*, in *Parolechiave*, 6, 1994, p. 38 ss.

13 M. Fanno, *La teoria delle fluttuazioni economiche*, Torino, 1947, p. 435 s.

14 L. Einaudi, *Recensione a Nuova collana di economisti italiani e stranieri*, Voll. III, VIII, XI, in *Rivista di Storia Economica*, 1937, p. 374.

dell'opposizione di Einaudi a Keynes era una miscela di ingredienti tipici del ragionamento ortodosso, presentati in modo singolarmente acritico: l'insistenza sul risparmio come fonte dell'accumulazione, facendo appello al senso comune del «pasticcio di lepre» per fare il quale «ci vuole prima la lepre»[15]; la tesi che se gli imprenditori non assorbono tutta la manodopera disponibile sul mercato, «ciò è dovuto... al fatto che le leghe operaie mantengono... livelli di salario superiori a quelli che sarebbero di mercato»[16]; la convinzione che «*primo* dovere dello Stato è quello di *non* creare disoccupazione», attraverso «leggi insensate e asociali» che limitano la flessibilità del mercato del lavoro[17].

Si è già sottolineato sopra il peso avuto da Einaudi sul pensiero economico italiano e purtroppo non solo su quello economico. Se per il pensiero anglosassone si può parlare, con riferimento all'ultimo quarantennio, di una restaurazione pre-keynesiana, per l'Italia si deve invece dire che la "rivoluzione keynesiana" quasi non ci fu, tanto da potersi parlare di continuità profonda piuttosto che di restaurazione. Forse mai come negli ultimi tre-quattro decenni la nostra tradizione laico-liberale si è trovata in sintonia con l'ortodossia corrente, sia per la teoria che per le prescrizioni di politica economica.

Dopo la breve parentesi del Piano del lavoro della Cgil del 1949-50, l'einaudiana "ortodossia finanziaria" - il convincimento che "per fare il pasticcio di lepre" (gli investimenti) occorresse procurarsi prima "la lepre" (il risparmio) – non avrebbe mai più cessato di influenzare anche la linea del maggior partito della sinistra italiana. Anche per il Pci continuarono infatti a valere i canoni del buon padre di famiglia - "non ci sono i soldi", dunque non si possono fare nuove spese se non si riducono quelle che già si fanno. Le spese di cui il Paese avrebbe avuto bisogno, spese per investimenti e per maggiori consumi sociali, non avrebbero dunque potuto essere effettuate senza ridurre i consumi privati, ossia senza una disponibilità anche da parte dei lavoratori a compiere il sacrificio di astenersi dal rivendicare aumenti salariali.

Eppure la partenza, appunto col Piano del lavoro, era stata promettente. Secondo il Piano, l'intervento dello Stato necessario per iniziare ad eliminare le piaghe dell'enorme disoccupazione e degli infimi salari

---

15 L. Einaudi, *Lo scrittoio del presidente* (1948-1955), Torino, 1956, p. 300.

16 *Ivi*, p. 389.

17 *Ivi*, p. 388.

italiani avrebbe dovuto concentrarsi su tre settori: il settore energetico, quello agricolo e il settore dell'edilizia. Particolarmente interessante fu la posizione che prevalse sulla questione del finanziamento del Piano – una posizione che nei decenni successivi non sarebbe stato più dato di incontrare nei principali documenti economici prodotti dal movimento operaio italiano. Si riconobbe che, data la presenza di milioni di disoccupati, il Piano avrebbe potuto essere realizzato anche tramite l'«emissione di segni monetari» – ossia tramite creazione di moneta da parte dello Stato – senza avere effetti inflazionistici; si sarebbe trattato di «un prestito che la collettività fa a se stessa per creare nuove ricchezze che produrranno a loro volta un reddito che consentirà nuovi risparmi e nuovi investimenti». Gli investimenti pubblici nei settori energetico, agricolo ed edilizio si sarebbero *autofinanziati* attraverso l'espansione della produzione, quindi del reddito e del risparmio, che essi stessi avrebbero determinato: «il Piano finanzia il Piano», fu l'espressione ripresa da Di Vittorio nelle sue conclusioni alla Conferenza[18].

Il fatto è che, in un clima nazionale pesantemente einaudiano in campo economico, i principali studiosi esterni al sindacato (e al partito) invitati per contribuire alla discussione dei problemi del finanziamento del Piano furono due dei pochissimi economisti disponibili di orientamento keynesiano, Alberto Breglia e Sergio Steve. Entrambi ribadirono la validità del principio che sono gli investimenti a determinare i risparmi, attraverso il livello del prodotto che proprio da essi dipende, e criticarono «la tesi della coperta che è quella che è e non si può allungare, tesi prevalente nelle università italiane, nella stampa e nell'opinione della classe dirigente italiana» (Steve), pur essendo basata sull'ipotesi, palesemente assurda nel caso dell'Italia, che tutti i fattori della produzione tendano sempre ad essere pienamente impiegati, sicché non è possibile produrre più macchinari e più case senza ridurre al contempo la produzione di altri beni[19].

Fino alla fine degli anni Settanta, nel capitalismo avanzato al di fuori dell'Italia, veniva normalmente tenuto presente che, a fronte di

---

[18] Gli atti della Conferenza promossa dalla Cgil si trovano in Il Piano del lavoro. Resoconto integrale della Conferenza economica nazionale della Cgil, Roma 18-20 febbraio 1950, Roma, 1950.

[19] Tale tesi finì per prevalere in Italia anche a sinistra nei decenni successivi; si veda al riguardo A. Barba e M. Pivetti, *La scomparsa della sinistra in Europa*, 2. ed., Milano, 2021, part. cap. 6.

livelli di attività stabilmente elevati, quindi di una massa di profitti stabilmente elevata, i capitalisti e i loro rappresentanti si sarebbero abituati a considerare come normale un minore saggio di rendimento del capitale, finendo per accettare margini di profitto più contenuti e una minore quota dei redditi da capitale e impresa nel prodotto. Inoltre una parte della borghesia, la parte più istruita e socialmente sensibile, ricavava un senso di tranquillità e benessere da un contesto culturale e sociale non eccessivamente degradato e sufficientemente coeso ed era pertanto indotta a sostenere piuttosto che a contrastare misure di riformismo socialdemocratico. Da parte sua, la sinistra di classe era ancora ben consapevole che ciò che soprattutto poteva indurre i capitalisti e i loro rappresentanti a fare delle concessioni importanti sul terreno economico era il timore di perdite maggiori, o addirittura di perdere tutto; quindi che i suoi compiti avrebbero dovuto essere sostanzialmente due: riuscire a tenere sempre vivo quel timore e sapere di volta in volta come sfruttarlo – ossia avere chiari i programmi e le misure necessari a migliorare, *attraverso l'intervento dello Stato*, le condizioni di vita e di lavoro dei salariati e dei ceti popolari. In pratica, le misure necessarie a migliorare il funzionamento stesso del capitalismo.

Alla minaccia della sovversione comunista si dovette dunque in larga misura dopo la guerra lo stesso prevalere in buona parte d'Europa di dirigenze politiche e statali progressiste, spesso capaci di fare buon uso di una cultura borghese illuminata di cui il keynesismo costituì una componente importante ma non l'unica. In Francia, ad esempio, era presente da tempo una solida tradizione culturale progressista, specialmente in campo storiografico e giuridico, bene espressa dalle idee e programmi governativi di vecchi esponenti importanti della sinistra non comunista come Jean Jaurés e Léon Blum. Nella stessa Inghilterra, nell'immediato dopoguerra, idee e programmi governativi di personaggi come William Beveridge e Clement Attlee furono da essi sviluppati abbastanza indipendentemente dalle concezioni keynesiane. Anche la sinistra comunista con responsabilità di governo andò allora sostanzialmente a rimorchio della cultura sociale della borghesia illuminata, contribuendo alla sua traduzione in programmi concreti di politica economica[20].

[20] Il comunista francese Ambroise Croizat, ministro del lavoro dal 1945 al 1947, istituì in Francia la Securité social chiaramente ispirandosi al Piano Beveridge.

All'estinguersi della minaccia della sovversione comunista si "estinse" in Europa anche la borghesia illuminata, insieme alla sua cultura economica e sociale progressiva. E non appena quella cultura finì definitivamente in soffitta all'inizio degli anni Ottanta, iniziò a sparire anche la sinistra: il neoliberismo della borghesia divenne rapidamente anche la sua cultura[21].

5. Il contributo della dottrina marxista dello Stato alla deriva neoliberale della sinistra

Alla facilità con cui si è consumato questo processo ha contribuito a mio parere un altro fattore che credo meriti di essere qui ricordato. Mi riferisco alla prospettiva del *superamento* del capitalismo, coltivata da una parte della sinistra, che non ha favorito l'elaborazione di una concezione dell'azione politica come sforzo diretto al miglioramento del suo funzionamento attraverso l'intervento dello Stato. In una prospettiva rivoluzionaria, la natura di classe dello Stato, concepito come sovrastruttura giuridica dei rapporti di produzione e sfruttamento capitalistici, ha continuato a indurre una parte della sinistra a vederlo come il nemico numero uno del proletariato – fortezza da abbattere, piuttosto che strumento utilizzabile anche per la difesa dei suoi interessi e il miglioramento delle condizioni materiali di vita delle masse.

Oggi possiamo renderci meglio conto che la dottrina marxista dello Stato non ha nel complesso reso un buon servizio alla causa della classe lavoratrice[22]. Con la sua insistenza su un futuro di libertà in cui la macchina dello Stato sarebbe stata relegata «nel museo delle anticaglie, insieme al telaio a mano e all'aratro di bronzo» (Engels), essa ha contribuito alla persistenza di un diffuso antistatalismo nella cultura di sinistra. La tesi di una incompatibilità prospettica tra la nozione di "libertà" e quella di "Stato" – la tesi «che non appena diverrà possibile parlare di libertà lo Stato come tale avrà cessato di esistere» (Engels), che «allorquando ci sarà libertà, non ci sarà più alcuno Stato» (Lenin)[23] – ha contribuito a relegare in secondo piano

---

[21] Si veda su ciò Barba e Pivetti, *La scomparsa della sinistra in Europa*, cit.

[22] Le considerazioni che seguono sono tratte da M. Pivetti, *Una nota nel centenario della Rivoluzione d'ottobre*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 3, p. 35 ss.

[23] Alla fine degli anni Quaranta Kelsen (La teoria politica del Bolscevismo e altri saggi di

la consapevolezza che, nel capitalismo, è soprattutto attraverso il potere dello Stato che la classe lavoratrice può riuscire a ridurre la pressione su di essa esercitata dalla borghesia.

Negli scritti di Engels sulla questione dello Stato e in *Stato e rivoluzione* di Lenin vengono criticati sia il punto di vista di Kautsky che quello anarchico o «antiautoritario»; ma la critica è ben più aspra e la presa di distanza decisamente più marcata nei confronti del primo che del secondo. La posizione di Kautsky viene ripetutamente definita come «opportunista», l'obiettivo del proletariato nelle condizioni date non potendo per lui essere la distruzione del potere dello Stato ma il cambiamento dei rapporti di forza al suo interno in vista di concessioni specifiche da parte del governo in carica o la sua sostituzione con un altro meno ostile al proletariato. Il contrasto con gli «antiautoritari», invece, non sussisterebbe se essi si limitassero a predicare contro l'autorità politica, contro lo Stato. «Tutti i socialisti – aveva scritto Engels ricevendo alla vigilia della Rivoluzione d'ottobre la piena approvazione di Lenin – sono d'accordo sul fatto che lo Stato, e con esso l'autorità politica, sparirà come risultato della rivoluzione sociale, ossia che le funzioni pubbliche perderanno il loro carattere politico per essere trasformate in semplici funzioni amministrative». Gli «antiautoritari» sono criticati in quanto propugnano l'estinzione immediata dello Stato, sostenendo che la sua abolizione possa e debba avvenire anche prima che siano state abolite le condizioni che ne hanno determinato l'esistenza. Ma la dottrina anarchica, anche se concepisce la fine dello Stato come l'atto iniziale della rivoluzione sociale, anziché come l'esito di un processo graduale di estinzione automatica, condivide pur sempre con la dottrina marxista l'obiettivo dell'abolizione di ogni autorità politica.

Sarebbe difficile negare l'influenza negativa esercitata da questo denominatore comune delle due dottrine, quella anarchica e quella marxista, sulla cultura di una parte della sinistra; il contributo da esso dato all'inattitudine della sinistra nel suo complesso a prefigurare autonomamente delle soluzioni progressive dei principali problemi sociali – delle

teoria del diritto e dello Stato (1948), Milano, 1981, p. 63) sottolineò questa «lacuna» della teoria marxista dello Stato: «i fondamenti del socialismo scientifico ignorano la necessità di conservare la macchina coercitiva dello Stato anche dopo l'instaurazione del socialismo, laddove tale obiettivo sia raggiunto solo entro un singolo Stato. Tale lacuna non fu colmata da Lenin… Di conseguenza, Stalin» nel suo rapporto al 18. congresso del Pcus nel marzo del 1939 «deve correggere non solo Marx ed Engels, ma anche – un compito alquanto delicato per un bolscevico – Lenin».

soluzioni capaci in particolare di contrastare, attraverso il rafforzamento dello Stato, un crollo del potere politico-contrattuale del lavoro dipendente come quello cui abbiamo assistito all'interno del capitalismo avanzato nel corso degli ultimi quarant'anni. Di certo, la dottrina marxista dello Stato non può considerarsi estranea alla visione dell'intervento statale in funzione dell'interesse collettivo come «una gigantesca mistificazione»[24], né, più in generale, alla diffusa insofferenza "di sinistra" verso ogni forma di autorità e di potere. Mi sembra dunque ragionevole ritenere che la dottrina marxista dello Stato abbia considerevolmente agevolato la deriva della sinistra verso il liberalismo.

[24] L. Althusser, *Marx nei suoi limiti* (1978), Milano, 2004, p. 133.

Il Cile dei Chicago Boys

El juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad perpetrados por la dictadura chilena (1998-2023)

Francisco Bustos Bustos

1. Introducción y método de exposición

Este capítulo trata sobre los procesos seguidos para investigar, juzgar y sancionar los delitos de lesa humanidad perpetrados por la dictadura militar chilena (1973-1990)[1], y en particular los desarrollos que ha tenido este tema en los últimos 25 años, coincidiendo con la detención de Pinochet en Londres[2].

Esto se relaciona con el tema del "Chile de los Chicago Boys" [3] precisamente, porque el golpe de Estado se dio con un propósito político, a saber el instaurar una nueva institucionalidad, y para ello se empleó como medio la comisión de crímenes a una escala masiva, así como la instalación de una represión sistemática que incluyeron asesinatos, torturas, desaparición forzada de personas, persecución y crímenes sexuales, muchos de los cuales hasta el día de hoy están siendo motivo de litigio ante los tribunales nacionales e internacionales.

Solo por nombrar algunos casos, con la República Italiana hemos

---

1 Sobre la dictadura: J. Escalante et al., *Los crímenes que estremecieron a Chile*, Santiago, 2013 e A. Cavallo, M. Salazar y Ó. Sepúlveda, *La historia oculta del régimen militar*, Santiago, 2017.

2 Véase: N. Roht Arriaza, *The Pinochet Effect: Transitional Justice in the Age of Human Rights*, Philadelphia Pa, 2005; y recientemente: C. Collins y A. Ordóñez et al., *Verdad, Justicia, Reparación, Memoria y Garantías de No Repetición en Chile a 25 años de la Reanudación de Causas Penales*, en J. Schönsteiner y C. Carmona (a cura di), *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2023*, Santiago, 2023, p. 50 y ss.

3 Sobre el proyecto económico neoliberal, y su relación indisoluble con la represión: J.P. Bohoslavsky, K. Fernández y S. Smart (a cura di), *Pinochet's Economic Accomplices. An Unequal Country by Force*, New York NY, 2020.

tenido un par de procesos de extradición[4], incluyendo un juicio por Operación Cóndor sustanciado en Roma[5], donde hemos trabajado con Andrea Speranzoni, para efectos de que se cumpla el fallo italiano por la República de Chile[6]. Incluso el día de hoy (1 de diciembre de 2023, n.d.a) – durante la mañana de Chile y tarde de Italia – la Embajadora de los Estados de América en Chile, doña Bernardette Meehan, comunicó que Pedro Barrientos Núñez, uno de los acusados por el asesinato de Víctor Jara Martínez[7], había sido expulsado a Chile para enfrentar un juicio[8]. Como esos, hay otros ejemplos de colaboración internacional, como las solicitudes de extradición enviadas a Australia por Adriana Elcira Rivas González, exagente de la Dirección de inteligencia nacional (Dina), y secretaria de Manuel Contreras Sepúlveda, director de la Dina[9].

Para resumir, sabemos que la dictadura militar chilena tuvo lugar entre los años 1973 a 1990, y también podemos decir que el proceso de justicia, entendida como el deber de persecución penal, ha sido impulsado principalmente por organizaciones de la sociedad civil,

---

4 En particular, relativos a Walter Klug Rivera, quien actualmente cumple pena en Chile. Así: Corte Suprema (Cs) (Sala penal), rol 20640-2019, sentencia de extradición de 01 de octubre de 2019.

5 Corte di Assise di Appello di Roma, sentencia de 08 de julio de 2019, con declaración de sentencia irrevocable de 19 de febrero de 2020 (respecto de los represores chilenos Orlando Moreno Vásquez, Manuel Vásquez Chahuán y Rafael Ahumada Valderrama), y *Corte di Assise di Appello di Roma*, sentencia de 08 de julio de 2019, con declaración de sentencia irrevocable de 09 de julio de 2021 (respecto de Pedro Espinoza Bravo, Daniel Aguirre Mora y Carlos Luco Astroza).

6 La extradición solicitada por la República Italiana fue concedida en primera instancia: Ministra Ángela Vivanco, rol 63.423-2021, sentencia de extradición de 18 de diciembre de 2023, y luego ratificada de forma unánime: Corte suprema de justicia (Cs) (Sala penal), rol 252.452-2023, sentencia de extradición (2. instancia) de 05.07.2024.

7 En 2023 otros siete agentes fueron condenados por los secuestros y homicidios calificados de Víctor Jara Martínez y Littré Quiroga Carvajal, así: Cs (Sala penal), rol 7885-2022, sentencia de casación de 28 de agosto de 2023.

8 La Tercera, *Estados Unidos expulsa a Pedro Barrientos y exmilitar llega hoy a Chile para enfrentar a la justicia por homicidio de Víctor Jara* (01.12.2023), https://www.latercera.com/nacional/noticia/estados-unidos-expulsa-a-pedro-barrientos-y-exmilitar-llega-hoy-a-chile-para-enfrentar-a-la-justicia-por-homicidio-de-victor-jara/ATSO2W56IVFOZLG2GO6DOORADQ.

9 Radio Universidad de Chile, *Tribunal Superior de Australia descartó apelación de Adriana Rivas, ex agente de la DINA* (09.05.2022), https://radio.uchile.cl/2022/05/09/tribunal-superior-de-australia-descarto-apelacion-de-adriana-rivas-ex-agente-de-la-dina.

familiares de víctimas y sobrevivientes de tortura. En una primera etapa esto fue especialmente complejo, teniendo en consideración la institucionalidad heredada de la dictadura – tal como lo explica Nelson Pozo Silva – y se vio solo parcialmente aliviado por las reformas constitucionales de 1989 negociadas con posterioridad al plebiscito de 1988. Una de ellas resulta especialmente relevante, a saber la reforma al artículo 5, inciso segundo, de la Constitución política de la República (Cpr)[10], incorporando (o explicitando) el deber estatal de respeto y promoción de los derechos humanos, y a la vez, mencionando explícitamente los tratados internacionales[11]:

> La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.
> El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana[12]. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes[13].

Esta disposición sería una de las que permitirían pensar en una progresiva apertura al Derecho internacional, especialmente al Derecho internacional de los derechos humanos, así como al Derecho

---

10 Ley N. 18.825 (Reforma Constitucional) de 17.08.1989, *Modifica la Constitución Política de la República*, Artículo único, numeral 1.

11 Sobre la reforma y la necesidad de reforzar los derechos humanos, es interesante el testimonio de: F. Cumplido, *La reforma constitucional de 1989 al inciso 2º del artículo 5º de la Constitución: Sentido y alcance de la reforma. Doctrina y jurisprudencia*, in *Ius ex Praxis*, 2003, 9(1), pp. 365-374. El profesor Francisco Cumplido Cereceda fue parte del Grupo de Estudios Constitucionales, y participó en la negociación de las reformas constitucionales. Sería también Ministro de Justicia, durante el primer gobierno democrático postdictadura (1990-1994). Véase: P. Aylwin, *El Reencuentro de los Demócratas*, Santiago, 1998, p. 150 y s., 294, 299.

12 La versión original de la norma terminaba aquí. Véase: Constitución Política de la República de Chile (Decreto Ley n. 3.464/1980), en Diario Oficial y Tribunal Constitucional, *Constituciones Políticas de la República de Chile 1810-2015*, 2. ed., Santiago, 2015, p. 396.

13 Artículo 5 inciso 2. de la Constitución Política de la República.

penal internacional, entre otros[14].

En la última parte, analizaré la recepción de la normativa internacional en los proyectos constitucionales recientemente discutidos en Chile. Estos últimos 25 años tuvieron como resultado que la judicatura chilena, y en particular la Corte suprema de justicia, sea mucho más receptivas al Derecho internacional, por lo que se justifica analizar estos desarrollos en relación con el proceso constituyente en un sentido amplio, mostrando cómo el proyecto constitucional rechazado el 04 de septiembre de 2022[15] – por lo menos en esta temática – era armónico en recoger normativamente estos 25 años de trayectoria y evolución jurisprudencial[16]; y cómo, el proyecto de constitución que ha sido votado el 17 de septiembre de 2023[17] ha seguido un camino totalmente inverso, caracterizado por su profunda desconfianza respecto de la recepción y aplicación del Derecho internacional[18].

Finalmente, mencionaré varios casos. Sobre ellos, todos o la mayoría se encuentran resumidos en el documento *Principales hitos jurisprudenciales, judiciales y legislativos en causas de Ddhh en Chile*[19], elaborado por el equipo Observatorio de justicia transicional de la universidad Diego Portales[20] que coordina la Profesora Dra. Cath

---

14 H. Nogueira, *Los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico chileno*, in *Revista Chilena de Derecho*, 1996, 23(2), pp. 341 y ss.; C. Nash et al., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Chile. Recepción y aplicación en el ámbito interno*, Santiago, 2012, p. 19 y ss. Sobre la recepción del Derecho penal internacional, véase: F. Bustos, *La circunstancia agravante del artículo 12 Nº 8 del Código Penal y su (in)aplicación en causas sobre crímenes de lesa humanidad. Un análisis de la jurisprudencia chilena (1993-2020)*, Santiago, 2023, p. 92 y ss.

15 Convención Constitucional, *Propuesta Constitución Política de la República de Chile*, Santiago, 2022. Entregada al Presidente de la República el 04.07.2022.

16 F. Bustos, *Una nueva Constitución para Chile, fundada en la verdad y la justicia*, in *Agenda Estado de Derecho* (01.09.2022), https://agendaestadodederecho.com/una-nueva-constitucion-para-chile-fundada-en-la-verdad-y-la-justicia.

17 Consejo Constitucional, *Propuesta de Constitución Política de la República de Chile*, Santiago, 2023. Entregada al Presidente de la República el 07.11.2023.

18 Afortunadamente, la ciudadanía votó mayoritariamente en contra (55%) del proyecto de constitución redactado por la ultraderecha. Para una interpretación de las dos negativas, véase un interesante análisis de: D. Lovera, *¿Un laboratorio constitucional?*, in *Rumbo* 1, 2022, p. 11 y ss.

19 Observatorio de Justicia Transicional, *Principales hitos jurisprudenciales, judiciales y legislativos en causas de DDHH en Chile 1993-2024*, Santiago de Chile, 2024.

20 El Observatorio de justicia transicional (antes Observatorio de derechos humanos) monitorea el estado de cumplimiento en Chile de los derechos y deberes en verdad,

Collins. En el mismo sentido, prácticamente la totalidad de las resoluciones judiciales se pueden encontrar en la página www.expedientesdelarepresion.cl, sitio web [21] del cual somos coeditores junto a su fundadora, la Profesora Dra. Daniela Accatino de la Universidad Austral de Chile.

2. Una propuesta de periodificación de la justicia transicional chilena

La transición a la democracia en Chile presentaba múltiples desafíos. La Constitución impuesta buscaba neutralizar la agencia política del pueblo[22], de modo tal de evitar la *irresponsabilidad* que el recientemente fallecido Henry Kissinger buscaba impedir y criticaba[23], a saber, que los pueblos puedan elegir democráticamente un gobierno de izquierda.

Incluso durante la discusión de la que llegaría a ser la constitución de la dictadura, algunos de los integrantes designados por el gobierno *de facto* para discutir la Constitución de 1980 pensaron suprimir la democracia y el sufragio universal, para que el futuro presidente fuera elegido o ungido por una comisión de hombres buenos[24]. Esto no solo

justicia, reparaciones, memoria, y garantías de no repetición, respecto a graves violaciones de los derechos humanos cometidas en Chile en tiempos de dictadura (1973 a 1990). Anualmente publica un capítulo en el Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile, véase: C. Collins y A. Ordóñez et al., *Verdad, Justicia, Reparación*, cit., p. 50 y ss.

21 Al momento de esta presentación, el sitio web contiene todas las sentencias por crímenes de lesa humanidad, en los cuales se hubiese dirigido acusación contra alguna persona como autor, cómplice o encubridor, concluidos hasta el 30 de junio de 2023.

22 J. Garcés, *Soberanos e intervenidos. Estrategias globales, americanos y españoles*, 4. ed., Madrid, 2012, p. 146 y s.; D. Accatino, *Justicia de transición y nueva Constitución*, en F. Muñoz y V. Ponce de León (a cura di), *Conceptos para una nueva Constitución*, Santiago, 2020, p. 409 y ss.; F. Atria, *La Constitución tramposa*, Santiago, 2013, p. 121 y ss.

23 *I don't see why we have to stand by and watch a country go Communist because of the irresponsibility of its own people*, citado por The Newyorker, https://www.newyorker.com/magazine/2020/05/18/the-myth-of-henry-kissinger. En el mismo sentido: https://edition.cnn.com/2023/11/30/politics/henry-kissinger-democracy-trump-what-matters/index.html.

24 F. Atria, *La Constitución tramposa*, cit., p. 85 y s., nota al pie n. 39 por referencia al comisionado Raúl Bertelsen, quien en democracia fue Ministro y Presidente del Tribunal constitucional (2011-2013).

significaba retroceder en las conquistas sociales y la democratización del siglo XX, sino intentar volver a una etapa previa a la revolución francesa. Finalmente se entendió que volver al voto censitario era demasiado, incluso en una dictadura y que si la constitución no recogía el sufragio universal, el sistema iba a ser universalmente inaceptable. En palabras de Atria: «los miembros de la comisión redactora de la Constitución de 1980 (Jaime Guzmán en particular) vieron que el avance del sufragio universal… fue un proceso que no podía ser revertido. Por eso no lo podían eliminar, y debieron contentarse con "mitigar sus defectos y males" mediante trampas»[25].

Como parte de su programa político, el gobierno *de facto* presentó un decreto de autoamnistía en 1978[26], que cubría buena parte de los crímenes de la primera etapa de la dictadura, salvo el atentado de Orlando Letelier en Washington que estaba expresamente excluido por presión de los Estados Unidos de América[27]. Entre otros enclaves autoritarios podemos señalar que el general Pinochet permanecería como comandante en jefe del Ejército desde 1990, y que los jueces de los tribunales superiores nombrados en su totalidad por la dictadura, configuraban una judicatura «adicta al régimen autoritario militar» en palabras de don Humberto Nogueira[28]. Con todo, pese a los enclaves autoritarios y al propósito limitador, no se podría eliminar de raíz la democracia.

La justicia transicional tiene diversos ejes, como son: la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Nuestra exposición se centrará en la justicia, es decir, en la persecución penal de los crímenes de Derecho internacional. Desde luego el documento de los hitos contiene desarrollos de todos los ejes, pero aquí solo trataré lo relativo a la persecución penal, ya que, revisar más de 25 años de desarrollo jurisprudencial en pocas páginas sería imposible.

Con Cath Collins estructuramos lo ocurrido después de la detención de Pinochet en tres bloques temporales, y que uno podría

---

25 *Ivi*, p. 85.

26 Decreto Ley n. 2.191, de 19.04.1978, Concede amnistía a las personas que indica por los delitos que señala, Artículo 1 (Dl Amnistía).

27 Dl Amnistía, Art. 4.

28 Corte Idh, Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Excepciones Preliminares*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de septiembre de 2006, serie C, n. 154, párr. 72 (c).

dividir en relación a tres preguntas, que, desde luego, como cualquier propuesta de sistematizaciones es arbitraria, pero por lo menos me parece explicativa[29].

La primera, que se da entre los años 1998 a 2007, es la pregunta de si habrá justicia, vale decir, si los crímenes van a poder ser perseguidos, teniendo en cuenta entre algunas cosas el DL de amnistía, la prescripción penal, los jueces reacios al Derecho internacional, y en fin, una serie de obstáculos.

La segunda, entre 2008 a 2013, asume que los tribunales empezaron a condenar, pero la pregunta va a ser: ¿tendremos sanciones efectivas?, porque durante dicho período, el 75% de las condenas se cumplían *en libertad*, por medio de penas *remitidas* como diríamos en Chile.

Una vez superada esa fase, desde el año 2014 a la fecha, tenemos penas efectivas, pero existen otros problema, como la impunidad biológica. También como los períodos anteriores cimentaron una recepción progresiva del derecho internacional, las organizaciones de la sociedad civil empiezan a acudir a la judicatura para pedir la solución de otras demandas temáticas como lo son el Derecho a la reparación, la memoria, las garantías de no repetición, entre otros.

Dentro del primer periodo, algunos de los desarrollos más significativos son el Caso *Pedro Poblete Córdova*, cuando por primera vez la Sala penal de la Corte suprema deja sin efecto un sobreseimiento definitivo fundado en la aplicación del DL amnistía, basado en la aplicación del Derecho internacional humanitario, y específicamente de los Convenios de Ginebra[30]. Si bien en Chile nunca existió un conflicto armado interno, la dictadura mediante el Dl n. 5 de 12 de septiembre de 1973, hizo aplicable la legislacción de *tiempos de guerra* contra la población civil (que permitía ejecuciones sumarias, tribunales militares, entre otros). Entonces, la judicatura hizo aplicable también la legislación protectora, por ejemplo, de prisioneros de guerra, declarando que las

---

[29] Observatorio de Justicia Transicional, *Resistance, Rights and Refuge: Britain and Chile 50 years after the Chilean coup. Justice After Pinochet: Cases in Chile post-1998*, conferencia en la London School of Economics, 22 de octubre de 2023. Fue recogido posteriormente en: C. Collins y F. Bustos, *Justice After Pinochet: Cases in Chile Post-1998*, en V. Infante-Batiste y R. D. Wilkinson (a cura di), *Fifty Years of Human Rights in Chile. Essays in Honour of Alan Angell*, London, 2025, p. 105 ss.

[30] Cs (Sala penal), *Caso Pedro Poblete Córdova*, rol 469-1998, sentencia de casación de 09.09.1998. Véase: *Observatorio de Justicia Transicional, Principales hitos jurisprudenciales*, cit.

graves infracciones a los Convenios de Ginebra o crímenes de guerra[31] no pueden quedar en la impunidad. Resulta un desarrollo doblemente destacable porque es una sentencia que precede a la detención de Augusto Pinochet en Londres el 16 de octubre de 1998.

Luego, en el año 2004, posterior a la detención y regreso de Pinochet a Chile, con el compromiso de realizar un proceso de juzgamiento. El primer juicio llevado contra agentes de la Dina donde se tematizó la prescripción penal y la amnistía fue el llamado Caso *Sandoval*, donde el Ministro investigador argumentó que el secuestro calificado, en este caso constitutivo de una desaparición forzada, es un delito permanente. Son hechos probados que el señor Miguel Ángel Sandoval Rodríguez salió de su casa el 07 de enero de 1975, y que tanto ese día como el 21 de enero del mismo año fue visto en el centro de detención clandestino de Villa Grimaldi por otros prisioneros, perdiéndose desde entonces todo rastro suyo[32].

La sentencia argumenta que al ser un delito permanente, ni la amnistía – que cubre hasta 1978 –, ni la prescripción de la acción penal pueden tener aplicación[33]. Ahora, esta doctrina está ya prácticamente abandonada puesto que la imprescriptibilidad se logra consagrar por aplicación del Derecho internacional.

Eso, en buena medida, logra ser destrabado el año 2006 con dos sentencias, una de la Corte interamericana de derechos humanos, en el Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*[34], que caracteriza los delitos perpetrados por la dictadura militar chilena como crímenes contra la humanidad reconociendo el carácter de norma de *ius cogens* de la prohibición de perpetrar esto actos, así como la imposibilidad de aplicar amnistías y prescripción, así como el deber de juzgar y

---

31 G. Aguilar, *La Corte Suprema y la aplicación del Derecho internacional: un proceso esperanzador*, in *Estudios Constitucionales*, 2009, 7(1), p. 115 y s.

32 Ministro de Fuero Alejandro Solís, rol 2182-98, episodio Miguel Ángel Sandoval Rodríguez, sentencia de 14.04.2003, cons. 2.

33 Críticamente: J.P. Mañalich, *El secuestro como delito permanente frente al DL amnistía*, in *Revista de Estudios de la Justicia*, 2004, 5, p. 11 y ss., y recientemente: J.P. Mañalich, *El procesamiento transicional del terrorismo de Estado ante el Caso Pinochet*, en Id., *Derecho penal y terrorismo de Estado*, Santiago, 2023, p. 37 y ss.

34 Corte Idh, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de septiembre de 2006, serie C, n. 154, párrs. 93-101, 105-114.

sancionar estos crímenes[35].

Esta sentencia fue rápidamente seguida por un fallo de la Sala penal de la Corte suprema de justicia en el Caso *Molco*[36], que prontamente daría origen a una sólida línea jurisprudencial que se mantiene hasta nuestros días, y que para fines de 2023 cuenta con más de 580 procesos penales concluídos. La importancia de esta sentencia dictada menos de 3 meses después no puede dejar de destacarse, puesto que en casos similares como Uruguay o Brasil la Corte Idh ha pronunciado sentencias ordenando medidas como aquellas del Caso *Almonacid*[37], sin que las mismas provocaran cambio alguno en el caso brasileño[38], o con una recepción lenta en el caso uruguayo[39]. En este sentido, la recepción de la sentencia interamericana por la judicatura chilena es la piedra angular del avance del proceso de investigación, juzgamiento y sanción de los crímenes de la dictadura.

A partir de ese momento, sin embargo, surgieron una nuevas dificultades relativas a la proporcionalidad de las penas que se impusieron entre 2008-2013. Piénsese en el proceso de la *Operación Albania*, donde vemos, por un lado que el Ministro Hugo Dolmestch impuso la pena de presidio perpetuo al Director de la Central nacional de informaciones (Cni Hugo Salas Wenzel), y por otro, que a todos los demás agentes, incluso oficiales, les impone penas en libertad[40]. Así por un lado, castiga como debe ser al más alto responsable, pero impone penas más bajas a otros agentes involucrados en la represión.

En el año 2008 encontramos una consecuencia lógica del Caso

---

35 F. Bustos, *¿Qué le ocurrió al paladín enmascarado? Sobre los fines de la pena en relación con las obligaciones de evitar y combatir la impunidad respecto de crímenes de lesa humanidad*, in *Revista de Estudios de la Justicia*, 2024, 40, p. 140 y s.

36 Cs (Sala penal), *Caso Molco (Mario Superby y Hugo Vásquez)*, rol 559-2004, sentencia de casación de 13.12.2006, cons, 12 a 23.

37 Así: Corte Idh, *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 24 de noviembre de 2010, serie C, n. 219, punto resolutivo 3; Corte Idh, *Caso Gelman vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, sentencia de 24 de febrero de 2011, serie C, n. 221, punto resolutivo 11.

38 I. Berdugo Gómez de la Torre, *La justicia transicional en Brasil. El caso de la Guerrilla de Araguaia*, Salamanca, 2017.

39 M. Risso Ferrand et al., *Cumplimiento de la sentencia Gelman vs. Uruguay de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Especial referencia al punto resolutivo 11 y al Poder Judicial*, in *Revista de Derecho*, 2023, 27, p. 1 y ss.

40 Cs (Sala penal), *Operación Albania*, rol 1621-2006, sentencia de casación de 28.08.2007.

Molco, la cual – me parece – no ha sido suficientemente destacada a nivel comparado. Me refiero a la pregunta por la indemnización civil por crímenes de lesa humanidad. Básicamente, al momento de analizar las demandas presentadas, la Sala penal de la Corte suprema se dijo: Ok, venimos diciendo hace dos años que estos son crímenes de lesa humanidad, y que por tanto, estos crímenes no prescriben.

Dentro de los juicios penales las personas pueden presentar demandas en contra de los acusados o también, contra el Fisco de Chile (como tercero civilmente responsable)[41], porque los agentes actuaron en representación del Estado chileno cometiendo crímenes atroces. Consecuencialmente, la Corte suprema concluyó que imprescriptibilidad también se debe aplicar a las demandas civiles reparatorias que tengan como fundamento la perpetración de delitos de lesa humanidad[42]. Esta es una doctrina que casi una década después el Estado chileno haría suya ante la Corte interamericana de derechos humanos[43].

Ya para el año 2008 se cierra el caso numero 50, y entre los años 2009 y 2011 hay otra acción muy importante de la sociedad civil, a saber, la campaña de "Impunidad jamás" de la Agrupación de familiares de ejecutados políticos (Afep). ¿En qué consistía esta campaña? Como se sabe, el Estado no ha sido el puntal de los avances en materia de verdad, justicia y reparación. Más bien, ha tenido una actitud reactiva en relación con la sociedad civil, y los juicios en buena medida se abrieron y permanecen activos por querellas de familiares o en su caso de víctimas sobrevivientes de prisión política y tortura. Lo que hace la Afep se puede resumir así: bueno, es un hecho que el Estado no ha investigado de oficio, entonces ¿por qué no tomamos el Informe Rettig, el informe de la Comisión de verdad y reconciliación, donde salen los nombres de las víctimas, y presentamos querellas por cada persona que aparezca ahí.

---

41 Esto es correcto en relación con el Código de Procedimiento Penal, que rige los juicios por crímenes perpetrados antes de 2005.

42 P. Sferrazza y F. Bustos, *Persecución judicial de la complicidad económica y de civiles por la comisión de crímenes de lesa humanidad durante la dictadura en Chile*, en P. Galain y E. Saad-Diniz (a cura di), *Responsabilidad empresarial, derechos humanos y la agenda del derecho penal corporativo*, Valencia, 2022, p. 352 y ss.

43 Corte Idh, *Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 29 de noviembre de 2018, serie C, n. 372, párrs. 13 y ss.

Obviamente es una *locura*, la idea de presentar más de 1000 querellas que el Estado no ha querido iniciar parece altamente insensato por múltiples razones, incluyendo la falta de un equipo de abogados, la necesidad de tener domicilios en todo Chile pues se trata de crímenes cometidos en todo el país, el tiempo, la capacidad de monitorear las querellas una vez presentadas, entre otros. Por fortuna, la Afep finalmente encuentra a una persona idónea para iniciar lo que parecía una locura, don Eduardo Contreras Mella (1940-2024), abogado de derechos humanos, conocido por haber presentado junto a doña Gladys Marín Millie (1941-2005), la primera querella nominativa contra Augusto Pinochet Ugarte en enero de 1998.

La Afep contaba ya con don Eduardo y un par más de abogados, pero para poder lograr su cometido, convocó a voluntarios, sea estudiantes, y jovenes abogados quienes redactaron las querellas y se hicieron cargo llevar los procesos. Finalmente, en este periodo se presentan más de 1250 querellas[44], y en buena medida, en la misma época la ley le da competencia a una repartición estatal, la actual Unidad programa de derechos humanos[45], para presentar querellas por las víctimas el Informe Rettig, y en paralelo, también en este mismo año el Poder judicial abrió investigaciones de oficio, mediante la Fiscal judicial de la Corte de apelaciones de Santiago[46]. Entonces en buena parte la mayoria de los casos por crímenes de la dictadura consistentes en ejecuciones o desapariciones forzadas, los cuales comienzan a ser investigados entre 2009 y 2011. Esto quiere decir que, los resultados que tenemos ha sido la experiencia de una década.

En paralelo hay una sentencia importante de la Corte interamericana en el Caso *García Lucero vs. Chile*[47], donde se recuerda que Chile debe investigar de oficio el crimen de lesa humanidad de tortura, cosa que no ha ocurrido, y debe preocuparse asimismo de la reparación integral de las víctimas de tortura.

---

44 C. Collins et al., *Verdad, Justicia y Memoria*, cit., p. 33.

45 La Unidad Programa de Derechos Humanos, depende de la Subsecretaria de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (por disposición de la Ley n. 20.885 de 2016).

46 La investigación criminal podía iniciar por la llamada "requisición" del Ministerio Público (ver los arts. 23, 81 n. 33 y 84 del Código de Procedimiento Penal).

47 Corte Idh, *Caso García Lucero y otras vs. Chile*, Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones, sentencia de 28 de agosto de 2013, serie C, n. 267.

En la tercera fase, que Cath Collins llama «¿viviremos para verlo?"» se ha avanzado también en persecución de civiles que participaron en la dictadura, ahora el proceso penal en general se dirige contra civiles que tuvieron participación de mano propia en el asesinato de personas, no a quienes instigaron esto, principalmente porque están muertos. En general los civiles que han sido objeto de persecución fueron fundamentalmente latifundistas o empresarios que participaron directamente en matanzas de campesinos[48], pudiendo ejemplificarlo en que en 2017 se condena al primer civil, un empresario transportista, llamado Francisco Luzoro Montenegro en el Caso *Paine, Ep. Collipeumo*, el cual es condenado a 20 años por 5 asesinatos de campesinos[49].

En el 2010 ya habían 100 casos juzgados, y para fines del 2023 ya tenemos más de 580 juicios. Sumemos que durante el año la Corte suprema ha dictado 96 sentencias, por lo tanto, ha sido de verdad un año muy importante para el proceso transicional. En paralelo también hay que considerar el fallo de la Corte interamericana en el Caso *Maldonado contra Chile*[50], que dice que el Estado debe anular las sentencias de los consejos de guerra. Les doy solo un ejemplo sobre estos juicios amañados, la sentencia del Consejo de guerra contra integrantes de la Unidad popular, como también contra militares democráticos como el general Bachelet, citan dentro de los fundamentos así como como apoyando doctrina sobre el crimen de traición el caso de *Dreyfus*. Acusan que son traidores como Alfred Dreyfus, sin haberse enterado que Dreyfus es el caso paradigmático de *persecución* mezclada con antisemitismo. Lo impresentables que fueron estas condenas militares, en las cuales todos los acusados eran interrogados bajo tortura, fueron una de las razones por las cuales, en general, se abandona esta modalidad represiva, y en su lugar se practican ejecuciones extrajudiciales, y comienza también la práctica sistemática de la desaparición forzada.

Entre los años 2019 a 2023, se presentan diversos requerimientos a los tribunales para que una vez que se han dictado sentencias, se

---

48 P. Sferrazza y F. Bustos, *Persecución judicial de la complicidad económica*, cit., p. 341 y ss.

49 Cs (Sala penal), rol 1568-2017, *Caso Paine*, Episodio Collipeumo, sentencia de casación de 16.11.2017.

50 Corte Idh, *Caso Maldonado Vargas y otros vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costos, sentencia de 02 de septiembre de 2015, serie C, n. 300.

obligaran a los medios de comunicación a rectificar noticias falsas, las cuales por ejemplo señalaban que los familiares de alguien eran terroristas y habian sido abatidos en el contexto de un atentado. Con los avances anteriores, también se da que en 2022 la Corte suprema señaló que el deber de reparación tenía preeminencia incluso sobre la cosa juzgada civil. Esto, por referencia a una demanda rechazada originalmente por prescripción, y que luego en un segundo juicio fue acogida dado que se reconoció que existen obligaciones superiores de reparar a las víctimas de crímenes contra la humanidad[51].

Después a principios del año 2023, hay una primera condena a médicos con pena efectiva por participar supervisando torturas[52], y en marzo de ese año en el proceso Operación Colombo, Ep. Principal, que es uno de los antecedentes de la Operación Cóndor hay una sentencia muy masiva contra 59 perpetradores, incluyendo también al médico y director de una clínica clandestina que tenía la Dina, llamada Clínica Santa Lucía, quien también participaba revisando a prisioneros y dando la luz verde para proseguir con las torturas y otras cosas[53].

En ese mismo contexto, encontramos una nueva condena de la Corte interamericana de derechos humanos, en el Caso *Órdenes Guerra y otros vs. Chile*[54], la cual se trata de una causa originada por el rechazo de diversas demandas indemnizatorias presentadas contra el Estado por familiares de víctimas de ejecuciones o desapariciones forzadas perpetradas por la dictadura militar.

El proceso *Ordenes Guerra contra Chile*, es un caso que llevó mi oficina – Estudio Caucoto –, donde se denunciaba que en diversos casos los tribunales chilenos rechazaron las demandas indemnizatorias declarando que las mismas se encontraban prescritas, en atención a que el Código Civil (1855) establecía un plazo de prescripción de cuatro años. En este caso, para hacer corta una historia

---

51 A. Gattini y F. Bustos, *El Caso Paine, Episodio Principal, Contra Nelson Iván Bravo Espinoza y otros: Imprescriptibilidad de la acción civil e ineficacia de la excepción de cosa juzgada en casos de crímenes de lesa humanidad*, in *Anuario de Derechos Humanos*, 2022.

52 Cs (Sala penal), rol 26816-2019, Ep. Federico Álvarez Santibáñez, sentencia de casación y reemplazo de 04.01.2023.

53 F. Bustos y A. Gattini, *La sentencia del proceso Operación Colombo, episodio principal. El juzgamiento penal del gran montaje de la DINA*, in *Anuario de Derechos Humanos*, 2024.

54 Corte Idh, *Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 29 de noviembre de 2018, serie C, n. 372.

larga, finalmente el Estado chileno reconoce responsabilidad y hace suya la doctrina de la Corte suprema de la imprescriptibilidad de las acciones civiles. De este modo, expresa que si la acciones para perseguir los crímenes de lesa humanidad no prescriben, esto debe extenderse a la reparación, sosteniendo así el Estado chileno esta afirmación a nivel internacional, y en consecuencia, reconociendo que debe concederse una reparación. Ahora bien, el Estado a nivel interno – a través del Consejo de defensa del estado – ha seguido defendiendose de nuevas demandas diciendo que estas acciones prescriben, entrando en una clara contradicción.

Aquí expongo una imagen del sobre de los directores del instituto de ingenieros militares de Tejas Verdes, y en ella se ve una omisión, hay un nombre que fue borrado y es justamente el de Manuel Contreras, quien fue el director de la Dina. Esto fue justamente porque una víctima sobreviviente del recinto, – o sea una víctima de tortura – , presentó una acción ante los tribunales señalando que personas que fueron condenadas a más de 500 años de cárcel por su participación en el diseño de la Dina, la cual diseño la Operación Cóndor que desapareció y que torturó personas, que están en los Informes de Verdad, no puede recibir un homenaje de una institución pública.

Respecto a lo señalado en el parrafo anterior una de las cosas problemáticas es que el ejército se opuso a lo indicado por los tribunales y señaló que «esto no tiene nada que ver», indicando que, «simplemente porque el nombre de él tiene que estar», pero a lo señalado los tribunales dijeron «no, esta persona, Contreras había sido condenado a 500 años, entonces es totalmente indubitada su participación en crímenes y debe eliminarse este homenaje». Ahora, el Ejército apeló, pero por un error formal su recurso fue desechado, pese a eso, su actuar llama la atención y esto es claramente un problema[55].

Una de las consecuencias que uno puede mencionar es que dado que, en general, durante en la última década los tribunales han comenzado a responder de una manera que resulta generalmente satisfactoria para las víctimas, y digo generalmente porque – desde luego – después de 50 años de luchas, de frustración y con víctimas que, continúan desaparecidas, nada es suficiente. Pero sí, uno podría

[55] Véase: P. Sferrazza y F. Bustos, *La protección judicial del derecho a la memoria. La remoción de las imágenes de un genocida*, in *Revista de Derecho* (Valdivia), 2021.

decir que la respuesta institucional es mucho más satisfactoria hoy que lo que ha sido en históricamente. En contraste, el proceso legislativo parece no haber otorgado buenas respuestas, y tampoco el poder ejecutivo; lo que contribuye a que la judicatura sea la primera puerta a la que toquen que muchas organizaciones de derechos humanos. Sin embargo, esto puede producir un efecto contraproducente, que es mantener las discusiones sobre derechos humanos fuera de la esfera pública, salvo con ocasión de casos *especiales*.

Por ejemplo, ahora que la condena por el crimen de Víctor Jara salió en todos los medios del mundo se volvió a discutir más en la sociedad, entonces este podría ser un efecto que uno diría más adverso, es decir, dado que la Constitución de 1980 restringe la posibilidad de discusión, los familiares de las víctimas, la sociedad civil y nosotros los abogados hemos ido a los tribunales esperando de alguna manera que los tribunales puedan resolver todo. Pero en realidad, los tribunales en ninguna sociedad, pueden a resolverlo todo.

Esto tambien se da, por ejemplo, cuando hay una resolución que no gusta, en el año 2018 hubo una acusación contra tres ministros de la Sala penal de la Corte suprema, y lo que se dijo fue – en buenas cuentas – «bueno el poder legislativo no ha modificado estas leyes, era un decreto de ley de 1925, y no lo ha modificado en 30 años». Entonces por un lado existe toda esta línea de litigación en materia de memoria, en materia de verdad, en materia de reparación; pero por otro hay una falta de discusión en otros ámbitos, y eso es una consecuencia negativa.

Para cerrar, es de destacar que la justicia transicional en Chile en estos 25 años tiene logros, aspectos cosas que uno puede evidenciar y mostrar que son interesantes a nivel comparado por la aplicación del Derecho internacional, hay deudas en investigación de civiles, de cómplices económicos, así como de instigadores, a propósito también del fallecimiento Kissinger. En su minuto se investigó el hecho que el dueño de El Mercurio, Agustín Edwards Eastmann, al día siguiente que asumiera Allende se reunio con el Presidente de los Estados Unidos a través de Donald Kendall. También debe destacarse que todavía no se ha investigado suficientemente el financiamiento de crímenes por empresarios privados, por ejemplo Ricardo Claro, el dueño del canal Megavisión, siendo que está documentado que por medio de sus de

empresas financiaba a los empleados civiles de la Dina[56].

Chile también en estos más de 600 procesos concluidos, tiene, y esto es una cifra interesante que aportó Gendarmería de Chile, más de 205 perpetradores cumpliendo penas efectivas. La cifra es incluso superior que en Argentina, porque en el país trasandino, dado que los condenados son enviados a cárceles comunes, es más probable que los jueces quieran sustituir la pena y mandarlos a cumplir penas domiciliarias. Por tanto, las experiencias de Argentina (post 2005) y Chile (post 2006) son análogas en algunos aspectos relativos a la aplicación del Derecho internacional de los derechos humanos y las instituciones del Derecho penal internacional a nivel doméstico, que ha permitido el juzgamiento de estos hechos especialmente en los últimos 25 años.

3. Comentarios finales

Ahora, paso a referir el último punto que adelanté sobre el desarrollo de la justicia transicional en Chile, y la relación que según mi perspectiva tiene con ambos procesos constitucionales. Al momento de escribir estas páginas, *afortunadamente* ha sido rechazado también el proyecto de la ultraderecha en diciembre de 2023. Respecto del primer proceso constitucional o "el proceso constitucional fallido", o el proyecto de la Convención, podemos decir que era innovador en diversas materias incluyendo la paridad, los derechos humanos, el medio ambiente, la relación con los pueblos indígenas; y por otro, tenía puntos críticos como el consejo de la justicia, y otros difícilmente defendibles como el sistema político.

De esto, lo único que me interesa comentar, porque se refiere a mi área de estudio y trabajo práctico, es que aquellas normas que recogían: la recepción del Derecho internacional, las normas sobre derecho a la vida, sobre prohibición de desaparición forzada, y sobre obligaciones del Estado ante crímenes internacionales, en general lo que representaban artículos 21, 22 y 24 de la propuesta, recogian la aplicación que los tribunales de justicia han venido haciendo durante

[56] J. Rebolledo, *La danza de los cuervos. El destino final de los detenidos desaparecidos*, Santiago, 2014, p. 151 y ss.

los últimos 25 años[57]. En ese sentido, en este punto en particular la propuesta no puede criticarse como novedosa, porque en el fondo reconoce lo que se ha venido haciendo por casi dos décadas, en línea con el Derecho internacional.

A su vez, la segunda propuesta se estructuró de un modo totalmente distinto, sobre la desconfianza en la aplicación del Derecho internacional por parte de los tribunales, y buscando restringir la posibilidad de que las cortes apliquen el Derecho internacional. Por dar algunos ejemplos, el artículo 3, o el artículo 155 numeral sexto, lo que hacen es decir que cada vez que un tribunal quiera dejar de aplicar una norma interna como la *amnistía* o como las normas de prescripción del Código Penal (o Civil) en atención a que hay normas superiores, este ejercicio interpretativo debe pasar obligatoriamente por el Tribunal constitucional, lo que obviamente hubiera podido generar, en el mejor de los casos, que un Tribunal constitucional lleno de causas se transforme en un cuello de botella generando un retraso intolerable, y en el peor de los casos, lograr la impunidad biológica de los perpetradores de graves violaciones a los derechos humanos.

Estas normas se redactaron con una intención precisa por buena parte de los redactores que pertenecían a la ultraderecha chilena, quienes – en lo pertinente –buscaban boicotear las causas de derechos humanos, y también de alguna manera, peseguían *enmendar la plana* a la judicatura, e impedir la aplicación del Derecho internacional de los derechos humanos. Es esta mi interpretación sobre la distinta aproximación que han tenido los dos proyectos citados, en relación con el Derecho internacional, y las normas sobre Derecho internacional de los derechos humanos. En ese sentido, ambos proyectos, muestran un posicionamiento sobre lo que ha sido el proceso de justicia transicional chileno, cuyas notas más destacadas he intentado mostrar durante este escrito.

---

57 En este sentido: P. Sferrazza y F. Bustos, *La constitucionalización del derecho de toda persona a no ser sometida a desaparición forzada*, in *Estudios Constitucionales*, 2022, 20 (N. especial), p. 157 y ss.

Centro, periferia e teoria marxista della dipendenza. L'America Latina tra super-sfruttamento e spoliazione

Pablo Moreno Cruz

1. Premessa

Partendo dalla nota distinzione centro-periferia, in questo saggio mi propongo di svolgere alcuni commenti a margine della teoria marxista della dipendenza (d'ora in poi Tmd): una prospettiva teorica sorta nel contesto del dibattito economico, con un importante (anche se non esclusivo) epicentro in Cile, che si è sviluppato all'interno dei movimenti di sinistra, dagli anni Sessanta agli anni Settanta del secolo scorso, peraltro poco dopo il rientro in Cile dei Chicago boys dai loro viaggi formativi negli Stati Uniti.

L'obiettivo è di rivisitare la proposta della Tmd per riscattare una prospettiva di analisi economica e sociologica che, per alcuni anni, si è collocata agli antipodi di quel pensiero economico (il cosiddetto monetarismo) che, a partire dal colpo di stato in Cile nel 1973, avrebbe avuto un ruolo egemonico in tutta l'America latina. In effetti, se si potesse parlare di una sorta di prestigio delle riflessioni marxiste che riuscirono a permeare le decisioni del governo socialista di Allende, questo prestigio, dopo il colpo e l'alleanza con i Chicago boys, è destinato a venir meno: il monetarismo viene infatti a configurarsi come l'unica teoria depositaria del sapere economico.

Dopo aver brevemente collocato il dibattito sulla distinzione centro-periferia nello scenario latinoamericano (2), segnalerò come il primo approccio modernizzante, indicato quale percorso ideale per superare i problemi derivanti dalla collocazione periferica della regione nel mercato globale, abbia generato prospettive sviluppiste che sono diventate presto destinatarie di critiche da parte dell'ala eterodossa della Commissione economica delle Nazioni Unite per

l'America latina (Cepal). Tali critiche si sono focalizzate su quel carattere dipendente delle economie latinoamericane che ha dato origine alla teoria della dipendenza di matrice strutturalista: tale teoria, a sua volta, è stata oggetto di riformulazioni radicali da parte di un insieme di proposte teoriche raggruppate sotto la denominazione di "Teoria marxista della dipendenza" (3). In questa cornice, alla luce dell'analisi della versione della Tmd proposta da Ruy Mauro Marini, in particolare in relazione al concetto di super-sfruttamento inteso come modo di accumulazione dipendente (4), farò riferimento ad alcune critiche mosse nei confronti di tale proposta (5). Infine, suggerirò un percorso ancora da esplorare per l'analisi del modo di accumulazione dipendente, ovvero un approccio critico che prenda in considerazione (anche e soprattutto) la spoliazione del lavoro gratuito, forzato e semiforzato (6).

2. La distinzione centro-periferia: brevi cenni

Al di là della discussione se un certo pensiero marxista abbia una matrice colonialista, oppure no[1], non v'e dubbio che tracce del senso della distinzione tra centro e periferia possano essere trovate già in Marx – con maggiore evidenza nei suoi ultimi lavori, a lungo inediti, che mostrano un'evidente sensibilità anticoloniale[2] –, ma anche (con

[1] Sempre più frequenti sono i riferimenti ai quaderni etnologici di Marx (K. Marx, *Quaderni antropologici. Appunti tratti da L.H. Morgan e da H. S. Maine*, Milano, 2009), al quaderno di Kovalevskij (consultabile in K. Marx, *Comunidad, nacionalismo y capital. Texto inéditos*, Manresa, 2021), alla sua corrispondenza privata (ad esempio, alle lettere algerine) e alle bozze e alla versione finale della risposta alla lettera della populista Vera Zasulič (sulla raccolta delle diverse versioni delle lettere e per altre preziose informazioni si veda, ad esempio, T. Shanin (a cura di), *El marxismo tardío y la vía rusa. Marx y la periferia del capitalismo* (1984), Madrid, 1990, p. 125 ss.) Questi riferimenti (insieme ad altri, tra cui la sottile ma fondamentale modifica del cap. 24 del Libro I del Capitale nell'edizione francese) funzionano, con indiscutibile successo, come risposta alle consuete citazioni utilizzate per presentare un presunto Marx colonialista. Mi riferisco ad alcuni passaggi (senza dubbio non difendibili, ma scarsi e molto precoci) del Manifesto comunista e ai due articoli di giornale pubblicati da Marx sul *The New York Daily Tribune*: *The British Rule in India*, n. 3804 del 25 giugno 1853 e *Future Results of British Rule in India*, n. 3840 dell'8 agosto 1853.

[2] V. M. Musto, *The Last Years of Karl Marx. An Intellectual Biography*, Stanford, 2020 e K. Anderson, *Marx at the Margins: Nationalism, Ethnicity, and Non-Western Societies,* Chicago, 2010. V. anche N. Kogan, *Karl Marx desde el Sur global*, in *Tabula Ras*a, 42, 2022, p. 57 ss. e Id., *El Marx tardío y la concepción multilineal de la historia* in *Utopía y*

alcuni limiti[3]) nella riflessione sull'imperialismo di Lenin[4], che usa espressamente la locuzione «Paesi dipendenti», e soprattutto in Rosa Luxemburg, la quale nel suo noto lavoro «L'accumulazione del capitale»[5] fa riferimento all'accumulazione (violenta[6]) che richiede inevitabilmente che il capitale dal «centro» dreni il «fuori». Non si tratterebbe solo di un'accumulazione *originaria* (cioè di un motore storico precapitalista), bensì di un'accumulazione *costante*, come l'ha definita Samir Amin nel volume «L'accumulazione su scala globale»[7]. In quanto fenomeno costante, esso è anche attuale, nonché destinato ad assumere volti nuovi, come ha cercato di specificare David Harvey con il suo concetto di accumulazione per spoliazione[8]: un concetto non esente da critiche ma certamente utile in quanto introduce un aggiornamento dei mezzi di accumulazione primaria, come conseguenza, ad esempio, della spoliazione dei beni comuni.

Volgendo lo sguardo alla regione latinoamericana, occorre ricordare come la distinzione tra centro e periferia sia stata sviluppata nell'ambito dell'analisi delle difficoltà sociali sorte in America latina

Praxis Latinoamericana, 2020, 89, p. 55 ss.

3 T. Dos Santos, *La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina*, in E.A. Helio Jaguaribe (a cura di), *La dependencia político-económica de América Latina*, Buenos Aires, 2017, p. 146 si riferisce ai limiti dei contributi di Lenin e di Luxemburg se pensati nello scenario latinoamericano: «Lo sviluppo del capitalismo nei centri egemoni ha dato origine alla teoria del colonialismo e dell'imperialismo. Lo studio dello sviluppo dei nostri Paesi deve dare origine alla teoria della dipendenza... le leggi che regolano lo sviluppo dei Paesi sottosviluppati sono specifiche e come tali devono essere studiate, come leggi dello sviluppo dei Paesi capitalisti dipendenti e delle loro diverse forme tipologiche. In questo caso, quindi, non si tratta di "applicare" concetti generici a concetti particolari, ma di ridefinire concetti universali in base ad alcune situazioni specifiche. Il risultato è un nuovo concetto».

4 V. Lenin, *El imperialismo, fase superior del capitalismo* (1916), Buenos Aires, 2021.

5 R. Luxemburg, *La acumulación de capital*, Edicions internacionals Sedov, 1912, p. 180: «Il capitale non ha, per la questione, altra soluzione che la violenza, che costituisce un metodo costante di accumulazione del capitale nel processo storico, non solo nella sua genesi, ma in ogni momento, fino ai giorni nostri».

6 L'espressione di K. Marx nel cap. 24 del Capitale (*Il Capitale*, Libro I, Torino, 2024, p. 767) è ben nota: «il *capitale* viene al mondo grondante sangue e sudiciume da tutti i pori, dalla testa ai piedi».

7 S. Amin, *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment*, New York, 1974.

8 D. Harvey, *La guerra perpetua, analisi del nuovo imperialismo*, (2003), Milano, 2006. Autore che, tuttavia, esclude il potere esplicativo della distinzione centro-periferia.

nel quadro della divisione internazionale del lavoro. Tale distinzione è stata messa al centro del dibattito istituzionale dall'argentino Raúl Prébisch, in qualità di segretario esecutivo della Cepal, con sede in Cile, nata nel 1947, e da lui diretta dal 1950 al 1963. In linea con il lavoro dell'allievo di Keynes, Hans Singer[9], Prébisch, infatti, formulò (quasi in concomitanza con Singer) la tesi sul deterioramento dei termini di scambio nel rapporto tra esportazioni e importazioni nei Paesi periferici[10] (la cosiddetta Tesi Singer-Prébisch). Secondo Prébish, il posizionamento periferico dei Paesi dell'America latina si spiegherebbe con le difficoltà legate all'assegnazione, a questi Paesi, del compito di approvvigionamento di materie prime e alimenti: una logica estrattivista che ha escluso l'America latina dalla cerchia dei Paesi destinatari delle conoscenze scientifiche e tecnologiche e, quindi, della produzioni di beni di capitale, consolidando un rapporto asimmetrico tra centro e periferia, anche a motivo dell'inevitabile tendenza alla riduzione dei prezzi delle materie prime e dei prodotti alimentari esportati e all'aumento nel prezzo delle merci importate, comprese, ovviamente, eventuali beni di capitali.

All'interno della Cepal la distinzione centro-periferia, indubbiamente importante in quanto ha reindirizzato il dibattito verso una considerazione dei problemi interni[11], si è combinata, in un primo momento, con una prospettiva sviluppista che, come sottolinea Arturo Escobar[12] nella sua critica alla logica dello sviluppo, ha operato come un dispositivo biopolitico (una combinazione di forme di poteri volta al governo della popolazione) funzionale alla invenzione del terzo mondo, con tutto il suo apparato istituzionale, i suoi gruppi di esperti e il suo linguaggio tecnico, che ha condizionato la storia dell'America latina a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso.

---

9 H. Singer, *Post-war price relations in trade between under-developed and industrialized countries*, United Nations, 1949.

10 R. Prébish, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Cepal,1949.

11 Sugli errori che sono derivati dall'applicazione della teoria di Prébisch alla politica di sostituzione di importazioni da parte della Cepal, v. R. Sperandio Traspadini e M. Silva Amaral, *El vacío teórico en el pensamiento crítico latinoamericano: la teoría marxista de la dependencia como ápice en la elaboración sobre el continente,* in N. Kohan e N. López Castellanos (a cura di), *Marxismos y pensamiento crítico en el Sur Global*, Buenos Aires, 2023, p. 273 ss.

12 A. Escobar, *La invención del desarrollo,* 3. ed., Cali, 2017.

Mi riferisco a una prospettiva modernizzante, dai toni redentori e infantilizzanti[13], che, fin dalla prima missione del Banco Mondiale in America latina nel 1949[14], in particolare in Colombia, attribuiva direttamente ed esclusivamente la responsabilità del sottosviluppo alle proprietà intrinseche delle economie latinoamericane[15]. In sintesi: la prospettiva modernizzante restituì una prima rappresentazione della situazione periferica che considerava, in un'ottica evoluzionista e meccanicista, il sottosviluppo come un passaggio preliminare e necessario per raggiungere lo sviluppo.

3. Teoria della dipendenza: dalla versione "cepalina" alla teoria marxista della dipendenza

La prospettiva modernizzante, unilineare e determinista, tipica dello sviluppismo, è stata accompagnata da un tendenziale disinteresse per le specificità che caratterizzano il modo di produzione capitalistico nella regione. In particolare, si è trascurato il fatto che il capitalismo latinoamericano, con ovvie differenze tra i vari Paesi, era (ed è) una forma di

---

[13] «L'America latina era più vicina agli Stati Uniti e quindi di gran lunga più importante di qualsiasi altra regione del Terzo Mondo, ma era sempre più disprezzata dai rappresentanti statunitensi come un'area aberrante e ignorante, abitata da persone incapaci di aiutarsi da sole e sostanzialmente infantili. Quando George Kennan (capo della pianificazione politica del Dipartimento di Stato) fu inviato a osservare quello che descrisse come lo scenario "disperato e infelice" della regione, scrisse il rapporto più acre della sua intera carriera. Persino i comunisti non sembrano vitali "perché il carattere latinoamericano li inclina all'individualismo" e "all'indisciplina"... Seguendo lo slogan della natura "infantile" dell'area, sostenne con condiscendenza che se gli Stati Uniti avessero trattato i latinoamericani come adulti, forse avrebbero dovuto comportarsi da adulti»: G. Kolko, *Confronting the Third World. United States Foreign Policy. 1945-1980*, New York, 1988 (citato da A. Escobar, *La invención del desarrollo*, cit., p. 79).

[14] La missione è stata guidata da Lauchlin Currie che, tra l'altro, è stato successivamente assunto in Colombia per la sua attuazione. V. Word Bank, *The Basis of a Development Program for Colombia*, Baltimore, 1950.

[15] A questo riguardo, A. Escobar, *La invención del desarrollo*, cit., p. 74 cita la parte finale del rapporto della missione, Word Bank, *The Basis of a Development Program for Colombia*, cit., p. 615: «Tutto ciò che serve per avviare un periodo di crescita rapida e diffusa è uno sforzo deciso da parte dei colombiani stessi. Compiendo un tale sforzo, la Colombia non solo raggiungerebbe la propria salvezza, ma allo stesso tempo costituirebbe un esempio ispiratore per tutte le altre aree sottosviluppate del mondo».

«capitalismo dipendente», per usare la felice espressione di Theotônio Dos Santos, caratterizzato da alcuni elementi specifici: natura latifondista della proprietà della terra e un modo di accumulazione basato prevalentemente sulle rendite; un trasferimento squilibrato di valore all'estero e, per dirla con Ruy Mauro Marini[16], un super-sfruttamento della forza lavoro. Si tratta di elementi che, sommati agli atti di accumulazione per spoliazione, spiegavano all'epoca (e, in parte, spiegano tuttora) quel «polo marginale»[17] pauperizzato analizzato fin dal 1970 da Anibal Quijano come fenomeno, non accidentale, ma strutturale del modo di produzione capitalista in America latina con effetti del tutto particolari nella configurazione del mercato del lavoro.

Non sorprende, quindi, che, a causa della progressiva consapevolezza delle specificità del capitalismo nella regione, questa prospettiva di analisi modernizzante sia presto diventata oggetto di critiche in chiave storico-strutturalista da parte dell'ala eterodossa della Cepal, non solo da parte dello stesso Raúl Prébisch, ma anche di autori come Celso Furtato, Fernando Enrique Cardoso (poi presidente del Brasile e ricordato per la sua conversione alle politiche economiche neoliberiste[18]) e, tra gli altri, con un approccio più critico, da Anibal Quijano[19]. Queste

---

16 V. *infra*.

17 A. Quijano, *«Polo Marginal» y «mano de obra marginal»* (1970), in Id., *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Antología,* Buenos Aires e Lima, 2020, p. 148 ss. Un concetto che, in considerazione delle economie dipendenti, l'Autore distingue (senza negare la loro intima relazione) dal concetto di «esercito industriale di riserva» proposto da Marx nel capitolo XXIII del Libro I del Capitale.

18 Per un'analisi critica del pensiero di Fernando Henrique Cardoso, anche durante il suo periodo di presidenza del Brasile, si veda l'articolo di Theotônio Dos Santos (membro chiave della Tmd): T. Dos Santos, *Teoría de la dependencia. Balances y perspectivas,* México, 2002, cap. 3.

19 A. Quijano, *Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica* (1968), in Id., *Cuestiones y horizontes,* cit., p. 76 ss. In questo articolo, l'Autore relativizza fortemente gli effetti favorevoli della cosiddetta modernizzazione proprio a causa del carattere dipendente delle relazioni sociali. Nella nota 13 afferma: «Il fenomeno della "marginalizzazione" è in atto anche in società autonome e metropolitane come gli Stati Uniti, quale risultato della crescente concentrazione monopolistica e dello sviluppo della tecnologia. Questi stessi elementi, con intensità minore, si stanno verificando nelle nostre società in un contesto di sviluppo diverso, perché sono dipendenti, e gli effetti sono molto più drastici che nelle metropoli, proprio perché questi elementi si stanno verificando all'interno di un capitalismo sottosviluppato e dipendente, mostrando così il carattere ineguale e combinato di questo processo storico».

critiche, salvo alcune eccezioni, ruotavano attorno all'idea di un rapporto diretto tra sviluppo del centro e sottosviluppo della periferia e ad alcuni obiettivi polemici comuni, come la critica al problema dei massicci trasferimenti di valore verso il centro e il rifiuto dell'approccio modernizzante che attribuiva la ragione del sottosviluppo solo a fattori interni. Le stesse critiche, tuttavia, rimasero legate all'idea che tale dipendenza si potesse superare attraverso l'adozione di riforme strutturali che, attente alla realtà politica latinoamericana, consentissero di sovvertire le ragioni dei rapporti di dipendenza. In tal modo, nell'ambito della Cepal venne a consolidarsi una versione moderata, di matrice keynesiana, della teoria della dipendenza che non abbandonò mai del tutto (pur relativizzandola e temperandola) la prospettiva evoluzionistica, né accettò (al contrario, come si vedrà tra breve, di quanto avrebbe fatto la Tmd) l'idea dell'esistenza di una tendenza inevitabile, e quindi strutturale all'intensificazione dei rapporti di dipendenza.

A partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, e in aperta polemica con la Cepal, si delinea una lettura più radicale del fenomeno della dipendenza, che converte la dipendenza (non in uno strumento metodologico per comprendere la realtà dei sistemi sociali, ma) in un oggetto di analisi teorica[20]. In parziale accordo (non solo) con le conclusioni di Gunder Frank, matura la convinzione che sia impossibile dare conto delle condizioni economiche e sociali dell'America latina basandosi esclusivamente o principalmente su fattori interni. Al contrario, e questo è l'aspetto centrale delle Tmd, diversi studi hanno messo in evidenza come le condizioni economiche della regione latinoamericana degli anni Sessanta non fossero collocabili all'interno di un processo evolutivo verso lo sviluppo, ma piuttosto costituissero un elemento strutturale e necessario per l'esistenza stessa del capitalismo industrializzato e finanziarizzato del centro.

---

[20] Come, insieme ad altri, precisa T. Dos Santos, *El nuevo carácter de la dependencia*, in R.M. Marini, M. Millán (a cura di), *La Teoría Social Latinoamericana. Textos Escogidos*, vol. 2 (*La teoría de la dependencia*), México D.F, 1994, p. 97: «Approcciare la dipendenza come condizione che dà forma a certi tipi di strutture interne significa considerare lo sviluppo come un fenomeno storico mondiale, come risultato della formazione, dell'espansione e del consolidamento del sistema capitalistico. Tale prospettiva implica la necessità di integrare, in un'unica storia, la prospettiva dell'espansione capitalistica nei Paesi sviluppati di oggi e i suoi risultati nei Paesi che la subiscono. Ma non si tratta di considerare questi risultati come semplici effetti dello sviluppo capitalistico, bensì come parte integrante e determinante di esso».

Insomma, per dirla con Gunder Frank, l'America latina non era certo una realtà precapitalista o pseudofeudale[21] in attesa di un generoso impulso a consolidare un capitalismo avanzato che le era ancora estraneo solo per ragioni interne. In realtà, vi sono (almeno) due capitalismi, due facce della stessa medaglia: «Sviluppo economico e sottosviluppo sono facce opposte della stessa medaglia. Entrambi sono il risultato necessario e la manifestazione contemporanea delle contraddizioni interne del sistema capitalista mondiale… Un unico processo storico di espansione e sviluppo capitalista in tutto il mondo ha simultaneamente generato – e continua a generare – sviluppo economico e sottosviluppo strutturale»[22].

Si tratta di un insieme di riflessioni critiche che si collocano in un preciso momento storico scandito da diversi fenomeni: tra gli altri, il rafforzamento della rivoluzione cubana, l'importante presenza di movimenti sociali agrari e studenteschi, la nascita o il consolidamento di alcune guerriglie, la forte influenza delle correnti marxiste e in parte anche della Chiesa cattolica, soprattutto della teologia latinoamericana della liberazione.

In particolare, per quanto riguarda la teoria della dipendenza, essa ha trovato diverse formulazioni, anche se la sua corrente interna più rilevante è stata senza dubbio quella marxista. Una corrente peraltro parzialmente criticata dalle frange più "puriste" dello stesso marxismo che rifiutavano l'uso della distinzione centro-periferia e di quella tra

---

21 Al di là del dibattito sull'origine del capitalismo (che diversi studiosi, soprattutto nell'ambito del marxismo meridionale e del pensiero decoloniale, riconducono al momento stesso della conquista e, quindi, dell'accumulazione originaria), ciò che è certo è che Gunder Frank – contrariamente a quanto affermato, già nel 1928, da Juan Carlos Mariátegui, e con aspre critiche da parte di Ernesto Laclau e Agustín Cueva – difendeva l'idea che il capitalismo fosse un prodotto della conquista, respingendo categoricamente l'origine feudale del modo di sfruttamento della regione. Questa lettura, tra l'altro, ha un contenuto antieurocentrico in quanto mira a escludere, come fece l'ultimo Marx, l'applicazione ad altre realtà e ad altri momenti storici di modi di produzione storicamente situati come, appunto, il feudalesimo europeo. G. Frank, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Buenos Aires, 1974: «L'epoca coloniale del Brasile non ha avuto il minimo legame con il feudalesimo, mentre lo ha avuto con lo sviluppo capitalistico. Inoltre, la realtà brasiliana non è la sopravvivenza di una regione 'isolata' dal capitalismo; al contrario, è il prodotto dello sviluppo del sistema capitalistico stesso».

22 G. Frank, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, cit. A ciò si somma la metafora "metropoli-satellite" usata dall'Autore ma criticata per la sua genericità da A. Cueva, *Entrevista: Ciencias sociales y marxismo hoy*, in *Sociológica*, 1, 1986.

capitalismo industrializzato e capitalismo dipendente, in quanto consideravano queste distinzioni non solo come utili espedienti per mettere in secondo piano i fattori interni e la lotta di classe, ma anche come strumenti che nascondevano un atteggiamento di rimpianto nei confronti di un capitalismo "che non fu". Penso, ad esempio, alle critiche formulate da Agustín Cueva, in seguito ridimensionate dallo stesso Autore[23].

In ogni caso, benché la teoria marxista della dipendenza si faccia in parte risalire alla pubblicazione nel 1969 del volume «Dipendenza e sviluppo in America latina»[24] (in cui gli autori, Cardoso e Faletto, non rinunciano all'idea della dipendenza come fenomeno contingente), essa trova la sua più significativa espressione nel circolo di intellettuali del «Centro di Studi Socioeconomici» [25] (Ceso) che operò dalla prima metà degli anni Sessanta fino al settembre del 1973[26] presso la Facoltà di Scienze politiche ed economiche dell'Università del Cile.

Oltre al tedesco Gunder Frank e all'allora giovane cileno Orlando Caputo[27], del Centro facevano parte, tra gli altri, Theotônio Dos Santos, Vânia Bambirra[28] e Ruy Mauro Marini, ossia le tre menti più brillanti all'interno del pensiero marxista della dipendenza, nonché esuli brasiliani che, seguendo traiettorie diverse, arrivarono in Cile dopo il colpo di stato in Brasile nel 1964.

La letteratura di quegli anni sulla Tmd non è univoca sul modo di configurare il rapporto tra fattori interni ed esterni come causa della

---

23 Per un'eccellente analisi delle critiche di Agustín Cuevas, v. C. Katz, *Críticas y convergencias con la teoría de la dependencia* in *Tareas*, 159, 2018, p. 85 ss.

24 F. H. Cardoso e E. Falletto, *Dependencia y Desarollo en América Latina*, México D.F, 1969. Per un'analisi delle differenze tra la proposta metodologica di Cardoso y Falletto e la proposta della Tmd, con particolare riguardo alla versione di Ruy Mauro Marini, v. A. Sotelo Valencia, *Dependencia y marxismos en el capitalismo contemporáneo,* in N. Kohan e N. López Castellanos (a cura di), *Marxismos y pensamiento crítico en el Sur Global*, cit., p. 241 ss.

25 Per una testimonianza sul Ceso v., senza dubbio, O. Caputo Leiva, *El CESO en mi vida, y en mi vida política y académica*, en J.C. Cárdenas Castro e R. Lana Seabra (a cura di), *El giro dependentista latinoamericano. Los orígenes de la teoría marxista de la Dependencia*, Santiago, 2022, p. 111 ss.

26 Per una testimonianza diretta su quanto successo al Ceso nei primi giorni del *golpe*, v. R. Pizarro Hofer, *Recuerdos de la facultad de economía política*, in J.C. Cárdenas Castro e R. Lana Seabra (a cura di), *El giro dependentista latinoamericano*, cit., p. 161 ss.

27 Ver O. Caputo e R. Pizarro, *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*, Santiago de Chile, 1971.

28 V. Bambirra, *Teoría de la dependencia: una anticrítica*, México D.F., 1977.

dipendenza: mentre Cardoso e Marini riconoscono maggiore autonomia all'incidenza dei fattori interni e, quindi, dei conflitti e delle lotte locali al di là dei condizionamenti economici globali, Dos Santos, Bambirra e soprattutto Frank ritengono, invece, che i fattori economici esterni abbiano un impatto decisivo.

In ogni caso, la Tmd attribuisce un'importanza molto rilevante alla collocazione delle economie locali nel commercio globale (come prospettiva che avrebbe condizionato e poi, a sua volta, sarebbe stata condizionata dalla teoria del sistema mondo di Wallerstein), mostrando di subire un'influenza, per quanto non determinante, dal pensiero di Prébisch, nonché dalla teoria dello scambio ineguale elaborata, dal 1962, dal marxista Arghiri Emmanuel e poi sviluppata qualche anno più tardi nel celebre libro dal titolo «Scambio ineguale. Saggio sugli antagonismi nelle relazioni economiche internazionali»[29] che è stato oggetto di significativi ripensamenti da parte di Samir Amin[30] (entrambi teorici del sistema mondo). Una teoria molto importante, quella dello scambio ineguale, se non altro per aver messo al centro della discussione il rapporto tra produzione, bassi salari ed estrazione di capitale nel mercato globale.

4. Ruy Mauro Marini e il concetto di super-sfruttamento come modo di accumulazione nelle economie dipendenti

Al di là di importanti dibattiti, a cavallo tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta, la Tmd ruotava attorno all'analisi di due fenomeni ben precisi e diversamente intrecciati. Da un lato il super-sfruttamento del lavoro, consistente nel retribuire la forza lavoro al di sotto del suo valore e, dall'altro, il trasferimento internazionale del plusvalore, dell'eccedente, prodotto nell'America latina.

Peraltro, più di quindici anni dopo che Ruy Maro Marini, ancor prima del suo fondamentale lavoro su «La dialettica della dipendenza» del 1974[31], concentrasse la sua analisi sullo studio del fenomeno del

---

29 A. Emmanuel, *El intercambio desigual* (1969), México, 1972.

30 S. Amin, *Accumulation on a World Scale*, cit.

31 R.M. Marini, *Dialéctica de la dependencia*, México, 1974. Alcuni anni prima del suo esilio, versioni parziali del libro circolarono in Cile. In effetti, come ricorda J.C.

super-sfruttamento, Enrique Dussel[32] formulò una precisazione concettuale molto pertinente sulla relazione tra entrambi i fenomeni: super-sfruttamento e trasferimento internazionale (o drenaggio) del plusvalore dalla periferia al centro. Nello specifico, Dussel ha precisato, in un senso credo chiarito da Cárdenas Castro[33], che non è corretto affermare, come invece ha fatto in più occasioni Marini[34], che alla base della dipendenza vi sia il super-sfruttamento quando, allo stesso tempo, quest'ultimo è inteso come un meccanismo di compensazione, una reazione del capitale dipendente al trasferimento di valore. Pertanto, per Dussel, è necessario distinguere tra dipendenza, come rapporto di dominio o sottomissione, e super-sfruttamento, come manifestazione concreta di un particolare modo di accumulazione di capitale nelle economie dipendenti, ossia il modo di accumulazione dipendente.

Se il fenomeno del super-sfruttamento viene inteso in questi termini, ossia come forma dipendente di accumulazione di capitale che mira a compensare il drenaggio del plusvalore verso il centro, si evita una confusione non banale, consistente nello spiegare la causa (dipendenza) con le sue conseguenze (super-sfruttamento)[35]. Il meccanismo

---

Cárdenas Castro, *Meditaciones Dusselianas acerca de la teoría de la dependencia y su fundamento*, in *De raíz diversa,* 9, 2018, p. 71, nell'anno 1972 una versione parziale del libro circolò come saggio nella rivista *Sociedad y Desarrollo* del Ceso e fu presentata nel X *Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología* tenutosi dal 28 agosto al 2 settembre dello stesso anno.

32 E. Dussel, *Hacia un Marx desconocido. Un comentario de los manuscritos del 61-63*, México D.F. 1988, p. 328 ss.

33 J.C. Cárdenas Castro, *Meditaciones Dusselianas acerca de la teoría de la dependencia y su fundamento*, cit. Questa distinzione è anche nominata da Claudio Katz già in C. Katz, *Aciertos y problemas de la superexplotación*, www.lahaine.org/katz,11-9. V. anche Id., *La Teoría de la Dependencia, cincuenta años después*, Buenos Aires, 2018.

34 In realtà Marini è stato un po' ambiguo a questo proposito. In R.M. Marini, *Dialéctica de la dependencia (Documento de trabajo),* Ceso, Santiago, 1972, l'Autore afferma che «chiamata a coadiuvare l'accumulazione di capitale basata sulla capacità produttiva del lavoro nei Paesi centrali, l'America latina ha dovuto farlo attraverso un'accumulazione basata sul super-sfruttamento del lavoratore. In questa contraddizione si radica l'essenza della dipendenza latinoamericana». Marini riconosce quindi che il super-sfruttamento è una forma di accumulazione che opera come una risposta al drenaggio del plusvalore; ma, allo stesso tempo, afferma che l'accumulazione attraverso il super-sfruttamento è l'essenza della dipendenza.

35 Proprio Y. Rada Aragol, *Dialéctica de la dependencia: los problemas de una teoría marxista en construcción*, Clasco, Buenos Aires, 2016, p. 26, rivolge questa critica a Marini nei seguenti termini: «In questa sezione il segreto dello 'scambio ineguale' non può essere la soluzione interna che, secondo Marini, i capitalisti latinoamericani

del super-sfruttamento (sebbene la rafforzi) non è la ragione della dipendenza; esso opera piuttosto come una compensazione degli effetti strutturali e condizionanti del modo in cui i rapporti di dipendenza si manifestano nel ciclo di accumulazione su scala globale.

In termini più concreti, cosa intendeva Marini per super-sfruttamento?

Nella prospettiva marxiana, come è noto, il valore della forza lavoro, in quanto merce, è dato dal tempo di lavoro socialmente necessario per la riproduzione di quella forza lavoro, ossia, dal valore di quell'insieme di mezzi necessari a garantire la riproduzione dell'essere umano in quanto portatore della forza di lavoro, cioè, portatore «delle capacità fisiche e intellettuali (geistig) che esistono nella corporeità, nella personalità vivente di un uomo e che egli mette in movimento tutte le volte che produce valori d'uso di un qualche genere»[36].

Ora, se si considera che la forza lavoro, in un dato momento storico e in una data cultura (sono infatti queste le caratteristiche contestuali a creare difficoltà quando si tratta di determinare il valore[37]), abbia un valore x, si spera che il capitalista pagherà, sotto forma di salario, più o meno x per l'acquisto della forza lavoro, fermo restando che siamo nello scenario della circolazione[38], dove si materializza la «lotta

applicano per compensare la perdita di valore nel commercio internazionale; è proprio questa perdita che sarebbe necessario dimostrare e spiegare. Non è possibile, dal punto di vista della teoria marxista, partire dallo scambio per spiegare la produzione». È una confusione che, per l'autrice, genera un vuoto nella sua teoria, perché, attraverso questo ambiguo reindirizzamento tra scambio ineguale e super-sfruttamento, Marini non si sofferma ad analizzare la ragione della dipendenza: «Ciò che è fondamentale, trattandosi di uno studio sulla dialettica della dipendenza, è indagare le leggi che rendono possibile questo trasferimento di valore, come ha fatto Marx, ad esempio, attraverso la sua teoria del plusvalore... In questo senso partiamo dal presupposto che l'enigma dello scambio ineguale non è ancora stato risolto e che quindi è teoricamente impossibile avanzare nella spiegazione dei problemi che ne derivano».

36 K. Marx, *Il Capitale*, cit., p. 169.

37 Sulla differenza tra l'elemento «fisico» e l'elemento «storico e morale» del valore della forza lavoro, e per un'interpretazione di quest'ultimo in una prospettiva marxiana, ma apertamente critica nei confronti dell'interpretazione marxista tradizionale, si veda G. Caligaris e G. Starosta, *La determinación del «elemento histórico y moral» del valor de la fuerza de trabajo* in *Cuaderno Crh*, 82, 2018, p. 135 ss.

38 Per K. Marx, *Il Capitale*, cit., p. 232, questo è un presupposto di ordine metodologico: «Eravamo partiti dal presupposto che la forza-lavoro venisse comprata e venduta al proprio *valore*. Il suo valore, come quello di ogni altra merce, viene determinato dal tempo di lavoro necessario alla sua produzione». Ovviamente, nel processo di circolazione, sommato alle complicazioni derivanti dal calcolo del valore della forza-

incessante tra capitale e il lavoro»[39].

Nella fase della produzione, la prospettiva d'analisi è diversa. Quando il capitalista si trova fuori dal momento della circolazione, fuori da quel mondo di (apparente) libertà, cioè, fuori dallo scenario relazionale di compra-vendita della forza lavoro, l'analisi marxiana si sofferma sull'utilizzo di quella forza lavoro da parte del capitalista che l'ha acquistata secondo quanto pattuito. In questo scenario relazionale, in questo incontro tra un lavoratore-non proprietario e un proprietario-che-non lavora, opera, invece, la legge dello sfruttamento, cioè dell'uso della forza lavoro oltre il suo valore per la produzione dell'eccedente o plusvalore. Un fenomeno che, come è noto, è possibile perché la forza lavoro è l'unica merce che genera valore durante il suo consumo.

Anche se questa legge dello sfruttamento sarebbe la regola generale all'interno del ciclo del capitale, Ruy Mauro Marini sostiene che, nei Paesi dipendenti, come eccezione alla legge dello sfruttamento[40], oltre allo sfruttamento si verifica un super-sfruttamento dato dall'uso di forza lavoro che è stata acquistata al di sotto del suo valore (o, eventualmente, assieme all'aumento della giornata lavorativa o dell'intensità lavorativa, in entrambi i casi non retribuite) per assicurare un

---

lavoro, è altamente probabile che, al momento della compravendita della merce-lavoro, il salario non corrisponda al valore. Questo non significa necessariamente che, anche se è in deficit, si sia in presenza di super-sfruttamento.

39 K. Marx, *Salario, prezzo e profitto* (1865), Roma, 2024: «Il massimo del profitto è dunque limitato solamente dal minimo fisico dei salari e dal massimo fisico della giornata di lavoro. È chiaro che fra questi due limiti del saggio massimo del profitto è possibile una serie immensa di variazioni. La determinazione del suo livello reale viene decisa soltanto dalla lotta incessante tra capitale e lavoro; il capitalista cerca costantemente di ridurre i salari al loro limite fisico minimo e di estendere la giornata di lavoro al suo limite fisico massimo, mentre l'operaio esercita costantemente una pressione in senso opposto. La cosa si riduce alla questione dei rapporti di forza delle parti in lotta».

40 Infatti, alla luce della legge dello sfruttamento, come sottolinea C. Katz, *Actualización o veneración de la teoría de la dependencia*, in *Revista da sociedade brasileira de economia politica*, 53, 2019, p. 74 ss. «Sotto la frusta della concorrenza, sia i capitalisti benevoli che i loro pari sanguinari sono soggetti alle stesse regole. I pii non possono concedere compensi eccessivi e gli schiavisti non possono riuscire a pagare somme insignificanti. La regola dello sfruttamento regola la condotta dei datori di lavoro, limitando le deviazioni verso l'alto e verso il basso del valore della forza-lavoro [...] Marx ha ripetutamente enfatizzato questa tesi di base ed esposto varie eccezioni, al fine di corroborare la generalità di questa regola. Il super-sfruttamento costituisce proprio una di queste anomalie. È sempre esistito, ma mai come fondamento del capitalismo». Tuttavia, v. *infra* § 6.

ulteriore incremento del plusvalore.

In altri termini, senza la possibilità di aumentare il plusvalore relativo[41] mediante un incremento rilevante del capitale costante (per esempio, mediante l'acquisto di un macchinario non obsoleto)[42] la classe capitalista periferica scommette per un incremento del plusvalore assoluto[43], cioè, sottrarre un ulteriore guadagno straordinario mediante uno sfruttamento più massiccio della classe lavoratrice, diminuendo in questo modo la sua capacità di consumo[44] e, al contempo, mettendo a rischio la stessa riproduzione della forza di lavoro.

In questo modo, il super-sfruttamento opera come uno strumento contraddittorio nelle mani del capitalista per recuperare il plusvalore che viene drenato a motivo degli scambi diseguali con il centro.

In effetti, si tratta di un modo di accumulazione che scommette su un'accumulazione che sfida un limite invalicabile, un limite fisiologico, poiché il corpo e la mente di chi lavora devono potersi recuperare,

---

41 È opportuno ricordare, come fa A. Sotelo Valencia, *Teoría de la dependencia y extensión de la superexplotación: una perspectiva teórica*, in G. Felix e J. Guanais (a cura di), *Superexplotación del trabajo en el siglo XXI*, Bremen, 2019, p. 36, che «la differenza sostanziale tra capitalismo avanzato e capitalismo dipendente è che nel primo il plusvalore relativo è egemone nel sistema produttivo, mentre nel secondo è subordinato alle vecchie forme di produzione capitalistica, al plusvalore assoluto e al super-sfruttamento del lavoro che hanno preceduto il plusvalore relativo». Ciò è in linea con R.M. Marini, *Dialettica della dipendenza*, cit., p. 79, quando afferma che «le condizioni create dal super-sfruttamento del lavoro nell'economia capitalistica dipendente tendono a ostacolare la sua transizione dalla produzione di plusvalore assoluto a quella di plusvalore relativo, come forma dominante nei rapporti tra capitale e lavoro».

42 È stato suggerito che l'aumento dell'intensità del lavoro, ad esempio imponendo una maggiore velocità alla produzione di merci, genera plusvalore relativo. Se così fosse, a rigore, come afferma J.C. Cárdenas Castro, *Meditaciones Dusselianas acerca de la teoría de la dependencia y su fundamento*, cit., p. 78 ss., Marini (contrariamente a quanto afferma Dussel) avrebbe ragione nell'affermare che quando il super-sfruttamento deriva dall'aumento dell'intensità del lavoro, si genera un plusvalore relativo che, per inciso, Cárdenas Castro chiama «plusvalore relativo intensivo».

43 Per essere un po' più precisi, per Marini il super-sfruttamento «non rappresenta rigorosamente una forma di produzione di plusvalore assoluto, in quanto incide contemporaneamente su entrambi i tempi di lavoro all'interno della giornata lavorativa, e non solo sul pluslavoro, come avviene per il plusvalore assoluto»: R.M. Marini, *Dialettica della dipendenza*, cit. p. 72.

44 Per questa ragione Marini affermava quanto poi sarebbe stato smentito dai fatti, ossia che c'è semmai solo un incremento del consumo di beni di lusso da parte della piccola classe proprietaria dei mezzi di produzione.

cioè il super-sfruttamento funziona come un modo di accumulazione che mina la riproduzione sociale e, quindi, a lungo termine, l'accumulazione stessa, rafforzando così i rapporti di dipendenza.

5. Due tipi di critiche alla teoria marxista della dipendenza di Ruy Mauro Marini

La proposta di Marini è stata e continua ad essere oggetto di diverse critiche.

Alcune critiche lamentano l'assenza di concetti rilevanti all'interno della sua proposta e suggeriscono un ripensamento del modo di accumulazione dipendente e del ciclo di drenaggio del plusvalore. Altre critiche cercano invece di ridimensionare la portata esplicativa del concetto di super-sfruttamento, e sostengono la necessità di focalizzare l'analisi sulle ragioni contemporanee e complesse del drenaggio di capitale, sottolineando ulteriormente (e aggiornando) le specificità dello scambio ineguale.

Quanto al primo gruppo di critiche, si pensi, ad esempio, alle opere di Juan Iñigo Carrera[45] o Juan Kornblihtt[46], che sicuramente prendono le distanze dalla proposta di Ruy Mauro Marini[47] perché questa, oltre a non corrispondere a fatti accreditati dalla ricerca empirica, trascurerebbe, all'interno del suo apparato concettuale, la rilevanza

---

45 Iñigo Carrera, J., *Acerca del carácter de los procesos latinoamericanos de acumulación del capital ¿Dependencia o forma nacional específica de la Unidad Mundial?*, in J. Rojas Cifuentes e G. Rivas Castro, M. Fuentes Salvo e J. Kornblihtt (a cura di), *La cuantificación del desarrollo histórico del capital en América de Sur*, Santiago de Chile, 2023, p. 25 ss. o Id., *La unidad mundial de la acumulación de capital en su forma nacional históricamente dominante en América Latina. Crítica a las teorías del desarrollo, de la dependencia y del imperialismo,* Centro para la investigación como Crítica Práctica, 2008.

46 V., per esempio, J. Kornblihtt, M. Suster e M. Cacique Herrera, *El cálculo de la renta de la tierra petrolera y gasífera y sus cursos de apropiación en Argentina y Venezuela (1960 a la actualidad)*, in J. Rojas Cifuentes, G. Rivas Castro, M. Fuentes Salvo e J. Kornblihtt (a cura di), *La cuantificación del desarrollo histórico del capital en América de Sur*, cit., p. 136 ss.

47 Per un'analisi delle divergenze e delle similitudini tra la proposta di Iñigo Carrera e Marini, v., per esempio, F. Lastra, *La teoría marxista de la dependencia y el planteo de la unidad mundial. Contribución a un debate en construcción*, in *Cuadernos de Economía Crítica,* 8, 2018, p. 129 ss. Per una critica della proposta di Juan Iñigo Carrera e di Kornblihtt, v., per esempio, J. Osorio, *Ley del valor, intercambio desigual, renta de la tierra y dependencia*, in *Cuadernos de Economía Crítica,* 6, 2017, p. 45 ss.

dell'appropriazione della rendita fondiaria, ossia di quella particolare forma di profitto straordinario che deriva dalle condizioni differenziate e non riproducibili della proprietà privata. Una disattenzione da parte di Ruy Mauro Marini che, per i suoi critici, risulta incomprensibile, non solo per l'enfasi che Marx poneva sull'argomento nel Libro III del Capitale, ma perché si tratta di una proposta che ruotava proprio attorno all'esportazione delle materie prime.

Nel complesso si tratta di critiche che, suggerendo un rapporto (non tanto di dipendenza, quanto) di interdipendenza tra economie, e negando il rapporto tra deterioramento dei termini di scambio e bassa produttività, cercano di arricchire l'analisi del processo di drenaggio del plusvalore a partire dalla constatazione di un ciclo concreto: un flusso iniziale di capitali dal centro alla periferia (come risultato della rendita) e la sua successiva fuga verso il centro, con la partecipazione, ovviamente, di un attore aggiuntivo, ossia il latifondista, che, anche in un rapporto teso e ambiguo con il capitalista, entra a far parte del gioco e contribuisce a spiegare la difficoltà di accumulazione del capitale nelle economie della regione.

In ogni caso, non c'è dubbio che l'analisi delle forme di appropriazione della rendita[48] costituisca, più che mai, una questione fondamentale per l'analisi delle economie latinoamericane, data l'innegabile processo di focalizzazione (insieme al commercio delle consuete materie prime) nella agricoltura su larga scala e nell'estrazione di minerali, gas e petrolio. Un fenomeno, quello dell'estrattivismo[49], che difficilmente poteva sfuggire alle prospettive di analisi più recenti sul carattere costante dell'accumulazione originaria: quella forma di accumulazione violenta che oggi combina, in maniera quasi inscindibile, lo sfruttamento con l'espoliazione (della natura, della conoscenza, dei corpi) e le finanze.

---

[48] Per uno studio di grande valore sulla rendita si veda, senza dubbio, il lavoro di Armando Bartra, che, a differenza di altri tipi di analisi, guarda specificamente alla forma di produzione della soggettività contadina. Si veda, ad esempio, A. Bartra, *El capital en su laberinto. De la renta de la tierra a la renta de la vida*, Itaca, 2006.

[49] Per una riflessione su questo fenomeno in relazione allo scenario latinoamericano mediante la formulazione di un concetto ampio di estrazione ed estrattivismo che non si limita alla sola spoliazione di risorse naturali ma include un complesso di operazioni del capitale, v. V. Gago e S. Mezzadra, A. *Critique of the Extractive Operations of Capital: Toward an Expanded Concept of Extractivism,* in *Rethinking Marxism*, 29, 2017, p. 574 ss.

In altre parole, la caratterizzazione del capitalismo dipendente, se di questo si tratta, non può essere spiegata senza prendere in considerazione che la fonte dell'accumulazione di capitale nelle economie a capitalismo avanzato avrebbe effettivamente un rapporto di dipendenza con i Paesi periferici se non fosse che, nel mezzo, opera una spoliazione, un'appropriazione inevitabile, talvolta violenta, di quello straordinario guadagno che deriva dal carattere differenziato e irriproducibile della natura ivi esistente.

In relazione al secondo gruppo di critiche, si pensi ad esempio all'analisi di Claudio Katz[50], il quale, senza ovviamente negare l'esistenza del super-sfruttamento, ma anzi denunciandone la crescita globale e l'intensificarsi del lavoro precario e delocalizzato, ritiene, in radicale polemica con Jaime Osorio [51] , che attualmente il super-sfruttamento non sia un concetto utile per caratterizzare la dipendenza della regione latinoamericana[52].

Per sostenere l'inadeguatezza del super-sfruttamento come concetto atto a spiegare la dipendenza e il modo di accumulazione dipendente, Katz adduce, tra le altre ragioni, sia il fatto che il super-sfruttamento, sebbene sia un fenomeno generalizzato a livello globale[53], è in realtà limitato a una frangia specifica della classe lavoratrice (la più emarginata), sia il fatto che ci siano economie che presentano, al contempo, livelli di super-sfruttamento molto elevati e un alto grado di

---

[50] Per la formulazione più elaborata della sua critica a Marini, rinvio a C. Katz, *La teoría de la dependencia cincuenta años después,* cit.

[51] Per esempio, J. Osorio, *Renovar la teoría de la dependencia sin teoría del capitalismo dependiente: notas críticas a la propuesta de Claudio Katz*, in *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, 53, 2019, p. 55 ss.

[52] Rispondendo ai suoi critici, C. Katz, *Controversias sobre la explotación* (2018), https://katz.lahaine.org/controversias-sobre-la-superexplotacion, afferma che: «La fattibilità di una teoria del capitalismo dipendente senza il protagonismo del super-sfruttamento si poteva già osservare nelle caratterizzazioni dei marxisti classici (Lenin, Luxemburg, Trotsky). Anche diversi commentatori contemporanei del pensatore brasiliano hanno rinunciato a questo concetto (Amin, Mandel). Questa omissione invalida la loro diagnosi della periferia?».

[53] Fenomeno già evidenziato dallo stesso Ruy Mauro Marini, benché con conseguenze diverse da quelle suggerite da Katz. V. R.M. Marini, *Proceso y tendencias de la globalización capitalista,* in R.M. Marini e M. Millán (a cura di), *La teoría social latinoamericana*, vol. 4 (*Cuestiones contemporáneas*), México D.F., 1996, p. 78 ss.: «In questo modo si generalizza a tutto il sistema, compresi i centri avanzati, quello che era un tratto distintivo – anche se non esclusivo – dell'economia dipendente: il super-sfruttamento generalizzato del lavoro».

sviluppo tecnologico e industriale. Katz, per questo motivo, suggerisce di rivolgere l'analisi sulla dipendenza quasi esclusivamente alle diverse forme di drenaggio di capitali dovute anche al fenomeno dell'indebitamento, e all'incapacità di trattenere la rendita[54].

6. Al di là del super-sfruttamento, ovvero, la spoliazione del lavoro non salariato

Quest'ultimo tipo di critiche apre spazio a un'ulteriore riflessione sulla rilevanza del concetto di super-sfruttamento, al di là della correttezza, o meno, delle critiche di Claudio Katz.

In linea di principio, risulterebbe implausibile concepire il fenomeno del super-sfruttamento come qualcosa di più di un'eccezione alla legge del valore e, come tale, incapace di spiegare il capitalismo dipendente e non-dipendente. Il carattere eccezionale di tale fenomeno non dipende tanto dal fatto di riguardare una quota ridotta di forza lavoro acquistata al di sotto del suo valore (fenomeno, peraltro, in continua espansione[55]), quanto da quello di contraddire il funzionamento stesso del modo di produzione capitalista: il corpo e la mente dell'essere umano non possono essere forzati al punto da «atrofizzare» la forza lavoro, per dirla con Marx[56], rendendola incapace di garantire

---

54 C. Katz, *Actualización o veneración de la teoría de la dependencia*, cit., p. 5: «La nostra formulazione è chiara: il super-sfruttamento persiste oggi, si è esteso a tutto il pianeta, coinvolge una porzione minore della classe operaia e non costituisce l'elemento di differenziazione tra centro e periferia».

55 Per R.M. Marini, *Dialéctica de la dependencia*, cit., p. 76, la tendenza all'espansione del super-sfruttamento era un effetto strutturale dello sviluppo del modo di produzione capitalista: «Il super-sfruttamento non corrisponde a una sopravvivenza dei modi primitivi di accumulazione del capitale, ma è inerente ad essa e cresce in modo correlato allo sviluppo della forza produttiva del lavoro; supporre il contrario significa ammettere che il capitalismo, man mano che si avvicina al suo modello puro, diventa sempre meno sfruttatore e riesce a raccogliere le condizioni per risolvere le sue contraddizioni interne all'infinito».

56 «Il limite (Grenze) ultimo, o *limite* (Grenze) *minimo,* del valore della forza-lavoro è costituito dal valore di una massa di merci senza la cui offerta quotidiana il portatore della forza-lavoro, l'uomo, non può rinnovare il proprio processo vitale, dunque dal *valore dei mezzi di sussistenza fisicamente indispensabili.* Se scende *a questo* minimo, il prezzo della forza-lavoro scende *al di sotto del valore di* essa, perché così essa può mantenersi e svilupparsi solo in forma *atrofizzata*. Il valore di ogni merce è però determinato dal tempo di lavoro richiesto per fornirla in buone condizioni normali»: K. Marx, *Il Capitale*, cit., p. 174 s.

l'accumulazione di capitale.

Tuttavia, non si può ignorare che, effettivamente, la legge del valore venga violata almeno rispetto a gruppi sociali più marginalizzati, spesso coinvolti in processi migratori, interni[57] ed esterni: un'eccedenza di forza lavoro, soprattutto razzializzata[58], e sempre disponibile per ragioni di sopravvivenza.

Ebbene. Seppur con un approccio meno spinto rispetto ad altri studi elaborati in ambito marxista in quegli stessi anni, non si può ignorare che proprio Marini, ponendo il concetto di super-sfruttamento al centro della sua Tmd, ha contributo ad accendere i riflettori sull'analisi dell'accumulazione del capitale dai confini stessi del capitalismo, in quanto si riferisce ad un'accumulazione che opera in tensione con la regola del valore, nello specifico, attraverso una forma di utilizzo della forza lavoro che pone in rischio la stessa conservazione del modo di produzione capitalista. L'accumulazione dipendente si configura, dunque, paradossalmente, come un attacco frontale contro le stesse condizioni di possibilità del capitalismo, a riprova del carattere cannibalistico del capitalismo (per usare la felice espressione di Nancy Fraser[59]), che, per quanto riguarda lo sfruttamento della forza lavoro, tende a innescare, come eccezione normalizzatrice, una delle crisi croniche del capitalismo[60], in particolare, la crisi della

---

57 A. Quijano, *«Polo Marginal» y «mano de obra marginal»*, cit.

58 N. Fraser, *Capitalismo cannibale*, Roma, 2023, cap. 2.

59 *Ibidem*.

60 Per Nancy Fraser, capitalismo denota «un ordine sociale che consente a un'economia orientata al profitto di depredare i supporti extra-economici di cui ha bisogno per funzionare» (*Ivi*, p. xiv). La sua tesi si costruisce, quindi, sullo strutturale orientamento dell'ordine sociale capitalista a depredare le proprie condizioni di possibilità. Una serie di crisi costitutive del capitalismo riguardanti – nella cornice del rapporto razzializzato tra sfruttamento e spoliazione – la cura, l'ecologia e la politica. Per Nancy Fraser queste crisi sono, allo stesso tempo, possibili "luoghi" di resistenza, di «lotte di confini» attraverso l'invenzione «di un nuovo ordine sociale che superi non "solo" il dominio di classe, ma anche le asimmetrie sessuali e di genere, l'oppressione razziale, etnica e imperialista e il dominio politico» (*Ivi*, p. 165). Insomma, "luoghi" di crisi che impongono un ripensamento critico del rapporto tra produzione e riproduzione, tra società e natura e tra economia e politica nel senso di privilegiare, rispetto all'accumulazione, la dimensione politica della cura, la protezione della natura e l'autogoverno democratico. V. anche S. Mezzadra, *Toward a new theory of exploitation. A dialogue with Nancy Fraser*, *in Scenario*, 18, 2023, p. 155 ss.

riproduzione sociale, la cosiddetta crisi della cura[61].

Tuttavia, poiché il concetto di super-sfruttamento è legato alla crisi della riproduzione sociale, l'analisi di Marini consente senza dubbio approcci più radicali. Tenendo conto che il lavoro, fin dalla colonizzazione delle Americhe, lungi dal limitarsi allo scenario contrattuale del cittadino "libero" che vende la propria forza lavoro per un salario (lavoratore sfruttabile), è stato (ed è) svolto anche da persone che vivono particolarmente esposti alla spoliazione del proprio corpo (e quindi delle proprie capacità lavorative). Si tratta di persone che si trovano in un continuum, sempre razzializzato e sessualizzato, «tra soggetti dipendenti espropriabili (spoliabili) e lavoratori liberi sfruttabili»[62].

Pensiamo, a questo proposito, al lavoro di cura, tipicamente erogato da donne a titolo gratuito, che, senza dubbio, contribuisce al processo di accumulazione, benché lo stesso Marx, proprio a causa dell'incoerenza con la teoria del valore, abbia negato la natura produttiva di questo tipo di lavoro, così come, da un'ottica differente, del lavoro dei piccoli e delle piccole contadini che lavorano in proprio[63].

Fortunatamente – del resto, a cosa serve una legge del valore che apparentemente non è utile a spiegare l'impatto sull'accumulazione di capitale di oltre due terzi del lavoro a livello globale?[64] – soprattutto dagli anni Settanta del secolo scorso, vale a dire più o meno in concomitanza con i lavori più rilevanti sulle Tmd, gli approcci maturati nel femminismo marxista (penso a Maria Rosa Dalla Costa[65], Leopoldina

---

61 V., già, N. Fraser, *La fine della cura. Le contraddizioni sociali del capitalismo contemporaneo,* Milano e Udine, 2017.

62 N. Fraser, *Capitalismo cannibale*, cit., p. 53.

63 Una raccolta di diverse citazioni di Marx sul lavoro improduttivo può trovarsi in A. Bartra, *El lugar del trabajo doméstico y campesino en la acumulación del capital*, México D.F. e Caracas, 2024.

64 Precisa A. Bartra, *El lugar del trabajo doméstico y campesino en la acumulación del capital*, cit., 16, che «dovremo ammettere che più di due terzi dello sforzo lavorativo mondiale è svolto da 'casalinghe', contadini e lavoratori autonomi, cioè da lavoratori non salariati. Il problema è che, per Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx e altri classici dell'economia politica che trovano nel lavoro l'origine del valore e nel plusvalore la chiave per l'accumulazione del capitale, solo il lavoro salariato può essere considerato produttivo, mentre il resto è forse socialmente utile ma economicamente nullo. Sarà così?».

65 M.R. Dalla Costa, S. Jones, *Potere femminile e sovversione sociale*, Venezia, 1974.

Fortunati[66], Maria Mies[67] e, fra le altre, più recente, Silvia Federici[68]) e nel marxismo agrario dei Paesi ad economia dipendente (penso ad Armando Bartra[69]), consapevoli anche dell'atto di spoliazione che si stava compiendo, seppero dimostrare che il lavoro domestico gratuito, così come il lavoro dei piccoli agricoltori, producono, in modi diversi[70], plusvalore e, dunque, sono lavoro produttivo.

La caratterizzazione del lavoro forzato, in termini di lavoro produttivo è centrale anche nelle riflessioni maturate nell'ambito del marxismo nero[71] (si pensi, pur con le dovute differenze, ad autori come W.E.B. Du Bois[72], Frantz Fanon[73], così come Oliver C. Cox[74], Walter Rodney[75] e, tra gli altri, Cedric Robinson[76]). In realtà, per ciò che qui interessa, si tratta di un approccio marxista che, basandosi anche su una lettura originale dell'accumulazione originaria, cioè come motore violento e coloniale costitutivo del capitalismo moderno e del suo potere espansivo su scala globale, formula una lettura del tutto convincente del lavoro razzializzato, forzato (e, quindi, non salariato) come condizione necessaria per l'accumulazione. Una proposta antieurocentrica e anticoloniale che, anche in una cornice volta a catturare gli effetti

---

66 L. Fortunati e M.R. Dalla Costa. *Brutto ciao. Direzione di marcia delle donne negli ultimi trent'anni*, Roma, 1977 e, dopo, L. Fortunati, *L'arcano della riproduzione. Casalinghe, prostitute, operai e capitale*, Venezia, 1981.

67 M. Mies, *Lace Makers of Narsapur: Indian Housewives Produce for the World Market*, London, 1982; Ead., *Patriarchy and Accumulation On A World Scale: Women in the International Division of Labour*, London, 1986.

68 S. Federici, *Caliban and the Witch. Women, the Body, and Primitive Accumulation*, New York, 2004.

69 A. Bartra, *La explotación del trabajo campesino por el capital*, México D.F., 1979 e Id., *El capital en su laberinto. De la renta de la tierra a la renta de la vida*, Itaca, 2006, p. 193ss.

70 Per un'analisi molto chiara di queste argomentazioni, oltre alla letteratura appena citata, v. A. Bartra, *El lugar del trabajo doméstico y campesino en la acumulación del capital*, cit.

71 D. Montañez Pico, *Marxismo negro. Pensamiento descolonizador del Caribe anglófono*, México D.F., 2020.

72 W.E.B. Du Bois, *Black Reconstruction in America. 1860-1880*, Philadephia, 1935.

73 F. Fanon, *Pelle nera maschere bianche* (1952), Pisa, 2015 e Id., *I dannati della terra* (1961), Torino, 2007.

74 O.C. Cox, *The fundations of Capitalism*, London, 1959 e Id. *Capitalism as a System*, New York, 1964.

75 W. Rodney, *A History of the Guyanse Working People, 1881-1905*, London, 1981.

76 C. Robinson, *Black Marxism*, London, 1983.

contemporanei dell'eredità culturale ed economica della schiavitù che si materializza in specifiche forme di dominio, vede nella profonda naturalizzazione della stratificazione coloniale tra persone lavoratrici la ragione della distinzione tra lavoratori meritevoli della "libertà" di contrarre la vendita della propria forza lavoro (quello bianco) e chi, pur sostenendo la stabilità di quello status giuridico di "libertà" (degli altri), deve, invece, lavorare in modo forzato o in condizioni di profonda precarizzazione (la persona "costruita" come nera, come non umana, insomma, solo come mezzo).

Peraltro, vista la centralità che la prospettiva anticoloniale riveste nel marxismo nero, non è un caso che proprio in quest'ambito siano stati originariamente formulati concetti come quello di Sistema mondo (Oliver C. Cox)[77] o quello di Colonialità (Frantz Fanon e Cedric Robison) poi recepiti (il primo passando prima attraverso Wallerstein e Samir Amin), nel movimento modernità-colonialità e, quindi, forse senza il dovuto riconoscimento[78], nella proposta teorica di Anibal Quijano, in particolare nei suoi concetti di «modello globale di potere», «colonialità del potere» ed «eterogenità storico-strutturale»[79].

Questa prospettiva di analisi sul rapporto del lavoro forzato e semiforzato (o profondamente precario) con l'accumulazione di capitale tipica del marxismo nero si è arricchita, non senza difficoltà, del contributo proveniente dalla riflessione maturata nell'ambito del marxismo

---

77 In effetti, come riconosciuto da Wallerstein, l'origine della teoria del sistema mondo risale all'interessante lavoro del sociologo marxista nero Oliver C. Cox, formulato probabilmente, se non dal 1948, sicuramente dal 1959, e analizzato all'epoca, ad esempio, da Fernand Braudel e anche da Samir Amin. Su questo punto, anche per i rispettivi riferimenti bibliografici, si veda D. Montañez Pico, *Marxismo negro. Pensamiento descolonizador del Caribe anglófono,* cit., p. 64 ss.

78 Per una critica ai cosiddetti estrattivismo epistemico e razzismo epistemico, in particolare in relazione al mancato riconoscimento dei contributi del marxismo nero nella letteratura, anche rispetto all'atteggiamento di Anibal Quijano a questo proposito, v. R. Grosfoguel, *¿Negros marxistas o marxismos negros?: una mirada descolonial*, in *Tabula Rasa*, 28, 2018, p. 11 ss.

79 A. Quijano, *Colonialidad del poder y clasificación social* (2000), in Id., *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Antología,* cit., p. 325 ss.

nero femminista[80] (si pensi, ad esempio, a Louise Thompson[81] e Claudia Jones[82], ma anche, in tempi più recenti, ad Angela Davis[83], Patricia Hill Collins[84] o Rodha Reddock[85], solo per citarne alcune). Un insieme di riflessioni che, tra le altre cose, è riuscito a mettere in evidenza, prima, durante e in seguito all'elaborazione delle proposte Tmd, il modo in cui si intreccia il lavoro forzato e semi-forzato (anche domestico) con il lavoro gratuito (soprattutto di cura) nel corpo femminile nero.

Di fatto, Claudia Jones, già nel 1949 (ossia più di 20 anni prima rispetto a Ruy Mauro Marini), in uno studio dedicato alla specificità dello stato di oppressione della donna nera, con particolare riguardo al lavoro domestico, usò l'espressione «super-sfruttamento», collegandola all'analisi degli stereotipi e pregiudizi di genere e razza e ai suoi effetti problematici per la riproduzione sociale[86].

---

80 Peraltro, importanti contributi possono anche essere rintracciati nel femminismo *chicano* dagli anni Settanta del secolo scorso (per esempio, nei lavori di Yolanda Nava o Anna Nieto-Gómez).

81 L. Thompson Patterson, *Toward a Brighter Daw* (1936), in *Viewpont Magazine* del 31 ottobre 2015, dove l'A. affermava per esempio che: «The Bronx "slave market" is a graphic monument to the bitter exploitation of this most exploited section of the American working population – the Negro women. Over the whole land, Negro women meet this triple exploitation – as workers, as women, and as Negroes. About 85 per cent of all Negro women workers are domestics, two-thirds of the two million domestic workers in the United States. In smaller numbers they are found in other forms of personal service. Other employment open to them is confined mainly to laundries and the tobacco factories of Virginia and the Carolinas, where working conditions are deplorable. The small fraction of Negro women in the professions is hampered by discriminatory practices and unequal wages».

82 C. Jones, *An End to the Neglect of the Problems of the Negro Woman!* (1949), in B. Guy-Sheftall (a cura di), *Words of Fire. An Anthology of African-American Feminist Thought*, New York, 1995.

83 A. Davis, *Reflections on the Black Woman's Role in the Community of Slaves*, in *The Black Scholar*, 3, 1971, 4, p. 2 ss.; Ead., *Women and Capitalism: Dialectics of Oppression and Liberation* (1977), in J. James (a cura di), *The Angela Y. Davis Reader*, Oxford, 1998, p. 161 ss.; Ead., *Women, Gender & Class*, New York, 1991(per esempio, v, Ch. 13: *The Approaching Obsolescence of Housework: A Working-Class Perspective*).

84 P. Hill Collins, *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness and the Politics of Empowerment* (1990), 2. ed., New York, 2000.

85 R. Reddock, *Women, Labour and Politics in Trinidad and Tobago: A History* (tesi di dottorato: 1984), London, 1994.

86 C. Jones, *An End to the Neglect of the Problems of the Negro Woman!*, cit., p. 4: «Not equality, but degradation and super-explotation: this is the actual lot of Negro women». E ancora: «the super-explotation of the Negro woman worker is thus revealed not only in that she receives, as woman, less than equal pay for equal work

Così, ancor prima che la giurista femminista Kimberlé Crenshaw[87] coniasse il fortunato neologismo *intersectionality*, le riflessioni del femminismo marxista nero hanno permesso di analizzare, e prendere sul serio, insieme allo sfruttamento, il fenomeno violento della spoliazione dei corpi neri femminili e, quindi, del lavoro gratuito e semi-forzato delle donne razzializzate, a partire dalla considerazione dell'intreccio tra genere, razza e classe[88].

In questo modo, mentre si venivano consolidando riflessioni fondamentali sulla rilevanza del lavoro non salariato, gratuito o forzato o semiforzato, o profondamente precarizzato nel processo di accumulazione del capitale nelle Americhe – grazie, come visto, al contributo del marxismo femminista, agrario e nero – Ruy Mauro Marini, dal canto suo, formulava una versione della Tmd basata sul concetto di super-sfruttamento che, in modo più moderato, sfidava anche la legge del valore e metteva sul tavolo, se non altro, un possibile antagonismo o frattura nell'ambito della classe operaia, poiché non tutti i lavoratori sarebbero super-sfruttati, o almeno non allo stesso modo.

Ebbene, avvalendosi, tra gli altri, dei contributi dei marxismi appena citati e delle letture contemporanee sull'attuale morfologia del lavoro da parte della sociologia marxista del lavoro, forse varrebbe la pena analizzare[89] e, se necessario, riformulare il concetto di super-sfruttamento in modo tale da includervi gli effetti che derivano da una tendenza irresistibile e strutturale del capitale. Mi riferisco alla tendenza di

---

with men, but in that the majority of Negro women get less than half the pay of white women… Little wonder that the maternity death rate for Negro women is triple that of white women! Little wonder that one out of every ten Negro children born in the United States does not grow to manhood or womanhood! The Low scale of earnings of the Negro woman is directly related to her almost complete exclusion from virtually all fields of work except the most menial and underpaid, namely, domestic service» (p. 5).

87 K. Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *The University of Chicago legal forum*, 1989, p. 139 ss.

88 Sulla relazione, a volte conflittuale, tra marxismo e intersezionalità, v. A.J. Bohrer, *Marxism and Interseccionality. Race, Gender, Class ands Sexuality under Contemporany Capitalism,* Bielefeld, 2019.

89 Del resto, Marini, alla fine del suo libro R.M. Marini, *Dialectica de la dependencia,* cit. affermava che «non ci resta, in questa breve nota, che avvertire che le implicazioni del super-sfruttamento vanno oltre l'analisi economica e devono essere studiate anche sul piano sociologico e politico».

quest'ultimo a eterodeterminare sempre nuove, indubbiamente differenziate, forme di accaparramento del lavoro vivo (con la conseguente produzione di nuove soggettività) per garantirne l'espansione, spesso, ieri come oggi, in manifesta contraddizione con la legge del valore[90].

Ciò non significa, ovviamente, suggerire l'irrilevanza della legge sullo sfruttamento del lavoro, ma solo la sua parziale perdita di potere esplicativo se intesa in modo ortodosso. Né tanto meno significa suggerire l'irrilevanza della classe, ma semplicemente accettarne l'eterogeneità. Non si tratta nemmeno di mettere in discussione l'esistenza di un rapporto inscindibile tra capitale e mercato globale, né di mettere in dubbio che il moderno modo di produzione capitalista sia proprio il motore per eccellenza dell'espansione globale del capitale, ma solo di evidenziarne il carattere multilineare. In effetti, ovviamente con approcci diversi, i marxismi neri e femministi, nonché parte del pensiero decoloniale, non smentivano e non smentiscono affatto queste conclusioni; ma si sforzavano e si sforzano di accreditare una comprensione del capitalismo come un ordine sociale costitutivamente coloniale, razzista e patriarcale.

D'altro canto, fermo restando che oggi più che mai la morfologia del lavoro mostra l'esigenza di confrontarsi con quella che Mezzadra e Neilson chiamano la «moltiplicazione del lavoro»[91], ripensare il concetto di super-sfruttamento comporta che, per comprendere l'accumulazione dipendente, sia necessaria una riformulazione della legge del valore capace di denotare gli spazi eterogenei e violenti della produzione di valore. In effetti, la legge del valore deve essere «distesa» (*distendues*)[92] – per dirla con Fanon – tenendo conto di quelle forme di

---

90 «Le implicazioni combinate di queste riflessioni storiografiche, anticoloniali e femministe sono importanti per la nostra indagine, poiché forme ed esperienze di mobilità del lavoro, nella storia e nel presente, sono ripetutamente collegate con i processi di eterogeneizzazione della forza lavoro. Un contributo centrale di queste elaborazioni teoriche e politiche è stato mostrare come la differenziazione del lavoro sia la norma storica e geografica, e non l'eccezione del capitale considerato nella sua dimensione globale. I confini tra lavoro libero e non libero sono stati offuscati, gettando in profonda crisi l'enfasi marxiana non meno di quella liberale sul contratto di lavoro "liberamente" concluso come elemento giuridicamente costitutivo dei rapporti tra capitale e lavoro»: S. Mezzadra e B. Neilson, *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, Bologna, 2014, p. 131.

91 *Ivi*, capp. 3 e 4.

92 F. Fanon, *I dannati della terra*, cit., p. 7. Nella pubblicazione originale in francese, in effetti, affermava: «les analyses marxistes doivent être toujours légèrement

lavoro (vecchie e nuove) che sfuggono al tradizionale lavoro salariato e garantito dalle conquiste del movimento operaio, nella consapevolezza che il rapporto tra lavoro produttivo e capitale, già a partire dall'epoca coloniale, e attualmente in modo più generalizzato, è andato ben oltre lo scenario della "libera" compravendita della forza lavoro.

Si tratta, senza dubbio, di una sfida complessa che è rilevante per l'analisi dell'accumulazione dipendente. L'intento sarebbe, per così dire, di "liberare" il concetto di super-sfruttamento di Marini dai limiti che, in qualche modo, lo vincolano al concetto tradizionale di sfruttamento, prendendo sul serio le sue intersezioni con la spoliazione, il razzismo e il sessismo, in un contesto – e qui sta un ulteriore motivo di complessità – caratterizzato da profondi cambiamenti. Mi riferisco a un ciclo produttivo sempre più dislocato, a forme di lavoro che coinvolgono ambiti inediti della vita sociale, nonché al progressivo dissolvimento della distinzione tra lavoro e iniziativa imprenditoriale (e, quindi, dalla produzione di nuove soggettività: proletario-imprenditorizzato e imprenditore-proletarizzato) che funziona come dispositivo per legittimare la restrizione dei diritti, con il benestare e perfino l'entusiasmo dei rispettivi ordinamenti giuridici.

distendues chaque fois qu'on aborde le problème colonial» (corsivo mio).

L'esperimento autoritario cileno e la costruzione dell'egemonia neoliberale

Edmondo Mostacci

1. Introduzione

Una comprensione non superficiale della portata storica di quello che, con il vocabolario spesso incerto, allusivo e talvolta cinico delle discipline storico-ermeneutiche[1], si può chiamare l'esperimento cileno richiede una duplice contestualizzazione. La prima concerne la costruzione e la stabilizzazione dell'egemonia geopolitica statunitense sull'emisfero occidentale, a partire dal suo nucleo storico e cioè dall'America latina; la seconda – collegata ma concettualmente distinta – riguarda la struttura economica di quella stessa area geopolitica e il suo necessario *coté* giuridico politico. Non sfugge infatti come il Paese in cui si realizza il golpe militare dell'undici settembre 1973 sia l'epicentro di due aree geografiche idealmente (anche se non geograficamente) concentriche: il subcontinente latinoamericano e il blocco atlantico. Di conseguenza l'onda d'urto del *boato* cileno è destinata a sviluppare la sua forza efficiente non solo entro i confini del Paese governato da Allende, ma anche in entrambe le aree segnalate, con effetti di significativo momento.

Una riprova di quanto asserito viene direttamente dal sistema politico italiano, con la sterzata impressa alla linea politica di quello che spesso è stato definito – e con buone ragioni – come il più grande partito comunista d'Occidente, grazie all'elaborazione del compromesso storico. L'influenza del *boato* cileno sulle vicende interne al Partito comunista italiano è evidenziata con chiarezza sin da subito dal suo segretario, a partire dai tre testi che per primi abbozzano la nuova

[1] R. Rorty, *Objectivity, Relativism and Truth: Philosophical Papers I*, Cambridge, 1991.

strategia, non a caso intitolati nel loro insieme *Riflessioni dopo i fatti del Cile*[2]. Ancora, l'*incipit* del primo articolo lega in modo evidente la necessità storica di aprire una nuova fase politica, volta a raggiungere una intesa programmatica con la Democrazia cristiana quale via per il superamento della *conventio ad excludendum*[3], al contesto geopolitico mondiale segnato dal golpe militare:

> Gli avvenimenti cileni sono stati e sono vissuti come un dramma da milioni di uomini sparsi in tutti i continenti. Si è avvertito e si avverte che si tratta di un fatto di portata mondiale, che non solo suscita sentimenti di esecrazione verso i responsabili del golpe reazionario e dei massacri di massa, e di solidarietà per chi ne è vittima e vi resiste, ma che propone interrogativi i quali appassionano i combattenti della democrazia in ogni Paese e muovono alla riflessione.
> Non giova nascondersi che il colpo gravissimo inferto alla democrazia cilena, alle conquiste sociali e alle prospettive di avanzata dei lavoratori di quel Paese è anche un colpo che si ripercuote sul movimento di liberazione e di emancipazione dei popoli latino-americani e sull'intero movimento operaio e democratico mondiale; e come tale è sentito anche in Italia dai comunisti, dai socialisti, dalle masse lavoratrici, da tutti i democratici e antifascisti[4].

Il ragionamento sviluppato da Berlinguer prosegue lungo i tre articoli per approdare quindi al passaggio politicamente più pregnante degli scritti in esame, in cui propone l'alleanza di tutte le forze democratiche – non solo, dunque, quelle di ispirazione socialista – per promuovere una politica di ispirazione genuinamente riformatrice allo

---

2 Si tratta di *Imperialismo e coesistenza alla luce dei fatti cileni. Necessaria una riflessione attenta sul quadro mondiale, Via democratica e violenza reazionaria. Riflessione sull'Italia dopo i fatti del Cile* e *Alleanze sociali e schieramenti politici. Riflessioni sull'Italia dopo i fatti del Cile*, in *Rinascita*, rispettivamente nn. 38, 39 e 40 del 28 settembre, 5 ottobre e 12 ottobre 1973.

3 Sul concetto e le sue conseguenze, v. G. Galli, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, 1967. Sulle evoluzioni del sistema politico italiano, v. invece P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, 1997.

4 E. Berlinguer, *Imperialismo e coesistenza alla luce dei fatti cileni. Necessaria una riflessione attenta sul quadro mondiale*, cit., www.enricoberlinguer.it/enrico/scritti/imperialismo-e-coesistenza-alla-luce-dei-fatti-cileni/.

specifico fine di proteggere la democrazia. Infatti, dopo il golpe militare cileno, anche qualora le forze politiche di orientamento marxista potessero raggiungere un seguito elettorale maggioritario, ciò non garantirebbe comunque la sopravvivenza di un governo che fosse espressione di queste sole forze e, di conserva, la realizzazione dell'indirizzo politico che queste esprimono:

> Ovviamente, l'unità, la forza politica ed elettorale delle sinistre e la sempre più solida intesa tra le loro diverse e autonome espressioni, sono la condizione indispensabile per mantenere nel Paese una crescente pressione per il cambiamento e per determinarlo. Ma sarebbe del tutto illusorio pensare che, anche se i partiti e le forze di sinistra riuscissero a raggiungere il 51 per cento dei voti e della rappresentanza parlamentare (cosa che segnerebbe, di per sé, un grande passo avanti nei rapporti di forza tra i partiti in Italia), questo fatto garantirebbe la sopravvivenza e l'opera di un governo che fosse l'espressione di tale 51 per cento.
>
> Ecco perché noi parliamo non di una «alternativa di sinistra» ma di una «alternativa democratica» e cioè della prospettiva politica di una collaborazione e di una intesa delle forze popolari di ispirazione comunista e socialista con le forze popolari di ispirazione cattolica, oltre che con formazioni di altro orientamento democratico[5].

Le parole del politico sassarese sono una testimonianza preziosa di come l'esperimento cileno abbia inciso profondamente nel sistema politico dei Paesi dell'alleanza atlantica, secondo la duplice direttrice che si è poc'anzi delineata. Da un lato, il golpe ha l'effetto di rinsaldare la leadership statunitense nel contesto dell'emisfero occidentale che, per diverse ragioni storiche, al principio degli anni settanta poteva apparire ammaccata; dall'altro lato, promuove un riorientamento dell'assetto giuridico politico fondamentale dei Paesi dell'area atlantica, in favore di una rinnovata centralità del mercato, quale elemento cardine della loro organizzazione economica e sociale, e del capitale privato, quale fattore in grado di conferire ai sistemi economici il necessario dinamismo. Si tratta di due direttrici complementari e collegate, ma concettualmente

---

[5] E. Berlinguer, *Alleanze sociali e schieramenti politici. Riflessioni sull'Italia dopo i fatti del Cile*, cit., www.enricoberlinguer.it/enrico/scritti/riflessioni-fatti-del-cile/.

distinte: la prima attiene ai rapporti tra centro e periferia e mira a promuovere un loro riassetto in grado di garantire il predominante ruolo del primo termine della relazione; la seconda concerne invece i rapporti di produzione – nei cui confronti i rapporti centro-periferia mostrano una certa innegabile simmetria – e porta a valorizzare e promuovere la posizione e gli interessi del ceto che, in un ordine economico di mercato, si trova in una posizione di dominio, anche al fine di preservarlo da iniziative politiche volte a dare maggiore protezione a gruppi sociali in posizione subalterna o comunque antagonista.

Tratteggiato in questi termini il quadro fondamentale in cui collocare l'analisi, il presente contributo si propone di esaminare l'esperimento cileno nel contesto della ricostruzione dell'egemonia statunitense in termini squisitamente neoliberali. A tal fine, il primo elemento da porre in luce concerne l'infrastruttura essenziale sui cui si sviluppa la costruzione dell'egemonia statunitense, vale a dire il concetto stesso di Occidente, per soffermarsi poi brevemente sulle diverse modalità con cui, a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, l'egemonia statunitense si è affermata in concreto, anche nei confronti di forze politiche percepite come ostili; di qui si passerà a evidenziare le peculiarità storiche che caratterizzano i rapporti tra Cile e Stati Uniti, onde delineare il contesto in cui si colloca la collaborazione accademica tra la Pontificia Università di Santiago e l'Università di Chicago; infine si indirizzerà l'attenzione nei confronti dei Chicago boys e, in particolare, di quella costola che avrà un ruolo organico nel regime dittatoriale di Pinochet.

2. La Dottrina Monroe e l'invenzione dell'Occidente

Al contrario di settentrione e meridione, Oriente e Occidente non hanno un'esistenza propria ed oggettiva: sono indicazioni eminentemente relative. Da un punto di vista geografico, infatti, non esiste un polo est contrapposto al polo ovest. Di conseguenza, sul pianeta Terra, una qualunque area – sia essa uno Stato, un oceano, un fiume – si trova sempre ad ovest di qualcosa d'altro[6] e ad est di qualche altro luogo ancora. In termini meramente geografici, la parola settentrione indica un'area più o meno estesa ma determinabile; al contrario, parlare di

[6] Come ad esempio Firenze, che nel titolo di un film di inizio anni Ottanta, si trova *Ad ovest di Paperino*.

Oriente non ha alcun senso oggettuale. Così, nella realtà fotografata dalla geografia non può neppure esistere un "emisfero occidentale". Emisfero occidentale – e la sua successiva generalizzazione come Occidente – è infatti una creazione squisitamente geo-politica, che ha una datazione piuttosto precisa: il 1823.

In seguito alla Rivoluzione francese e alle successive guerre napoleoniche, che travolgono la Spagna nel 1808, la monarchia spagnola è costretta a cedere la corona; assurge così al trono il fratello dell'Imperatore dei francesi, Giuseppe Bonaparte. Dal punto di vista americano, questi eventi costituiscono l'occasione per emulare quanto già compiuto dalle ormai ex colonie inglesi del nord e dare vita a un lungo ciclo di guerre di indipendenza, le quali avranno uno sviluppo particolarmente complesso, che non è possibile ripercorrere in questa sede, lungo un arco di circa venticinque anni. Basti dire che già nel 1812 le lotte indipendentiste portarono alla costituzione della prima Repubblica del Venezuela, presieduta da Francisco de Miranda e, nel giro di meno di un decennio, nel 1819, alla nascita della Grande Colombia sotto la guida di Simon Bolivar. Naturalmente, con la restaurazione legittimista sancita dal Congresso di Vienna, la restaurata monarchia spagnola cerca di contrastare tali spinte indipendentiste, rovesciare militarmente le neonate esperienze repubblicane e riprendere il controllo del territorio.

In questo contesto storico[7], in occasione di un discorso al Congresso tenuto il 2 dicembre del 1823, il presidente James Monroe – a sua volta veterano della Guerra di indipendenza del 1775-1783 – enuncia quella che sarebbe passata alla storia come la Dottrina Monroe: da allora in avanti, gli Stati Uniti non avrebbero tollerato intromissioni europee «in this hemisphere», ad eccezione dei rapporti già in essere tra Stati europei e proprie colonie[8]. In altri termini, gli Stati Uniti – che all'epoca sono giusto una piccola potenza regionale – si schierano a favore delle esperienze indipendentiste del sud e, con un unico atto di grande rilievo politico, svolgono una duplice operazione: per un verso contrapporre sul

---

[7] Sul quale v. D. Perkins, *A History of the Monroe Doctrine*, Boston, 1960. Sul posizionamento della Dottrina nel contesto dei primi decenni della storia statunitense, v. anche W.S. Belko, *The Origins of the Monroe Doctrine Revisited: The Madison Administration, the West Florida Revolt, and the No Transfer Policy*, in *Florida Historical Quarterly*, 89, 2011, p. 157 ss.

[8] W.S. Robertson, *The Recognition of the Hispanic American Nations by the United States*, in *The Hispanic American Historical Review*, 1, 1918, p. 239 ss.

piano ideologico il nuovo mondo – libero e repubblicano – alla vecchia Europa – monarchica e cetuale –; per altro verso, porsi alla guida di questo nuovo mondo. In questo modo, l'invenzione dell'emisfero occidentale costituisce l'infrastruttura ideologica in base alla quale individuare uno spazio su cui esercitare la propria egemonia politica[9], in contrapposizione a un mondo dal quale era ancora necessario difendersi[10].

È da notare che l'invenzione dell'emisfero occidentale reca una novità di grande rilievo: al contrario delle altre grandi linee di divisione dello spazio – a partire da quella disegnata in base al Trattato di Tordesillas del 1494 – che non costituivano la conseguenza o la rappresentazione di una frattura ideologica[11], la divisione tra Europa ed emisfero occidentale segna un confine che poggia su una precisa distinzione di carattere valoriale: l'emisfero occidentale si costituisce sin dal principio sulla base di una pretesa superiorità del mondo libero rispetto alle pretese legittimiste dell'Europa della restaurazione[12]. Così, la debolezza militare degli Stati Uniti può trovare una compensazione nella costruzione di un'egemonia sull'area occidentale, la quale ha una precisa connotazione ideologica.

L'originaria estensione dell'emisfero occidentale è destinata poi a modificarsi e con essa il suo significato geopolitico fondamentale. Lungo tutto l'Ottocento, esso si definisce in funzione antagonista rispetto all'Europa e segna una frattura che idealmente divide in due l'Oceano atlantico; già al principio del Novecento, la Dottrina Monroe è oggetto di una rilettura di sapore spiccatamente imperialista,

---

9 G. Gabellini, *Dottrina Monroe. L'egemonia statunitense sull'emisfero occidentale*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2022.

10 Dopo tutto, coerente con l'enunciazione della dottrina è l'idea che l'Atlantico, per gli Stati Uniti dell'epoca, costituisca una difesa naturale. Cfr. B. Ackerman, *The Decline and Fall of the American Republic*, Harvard Ma, 2013, p. 63 ss.

11 Ciò non significa che le linee in parola fossero politicamente neutrali o prive di una specifica connotazione ideologica: sul tema v. il classico C. Schmitt, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello Jus publicum europaeum* (1950), Milano, 1991. Piuttosto, si vuol sottolineare che le linee della prima modernità segnano una frattura tra ordini politici statuali e terra di preda: al contrario, la linea idealmente tracciata dalla Dottrina Monroe individua e separa due spazi retti da un orientamento filosofico-politico antitetico, mutuamente escludentesi.

12 Sul tema – e sull'idea della dottrina quale quarto testo sacro dell'ordine costituzionale statunitense – v. M. Iacometti, *La genesi e le prime interpretazioni della dottrina Monroe: dal 1823 all'inizio del XX secolo*, in *DPCE Online*, 2024, p. 1369 ss. part. p. 1376.

soprattutto sotto la presidenza di Theodore Roosevelt[13] e diviene la base per una pretesa egemonica e aggressiva degli Stati Uniti su tutto l'emisfero[14]. Infine, con il ruolo decisivo di questo Paese nella Prima e soprattutto nella Seconda guerra mondiale, che ne sancisce la supremazia militare ed economica nei confronti delle vecchie grandi potenze europee (o su ciò che ne rimane, come nel caso del tramontato Impero austroungarico), e la divisione del mondo tra Stati ad economia di mercato e ad economia pianificata, la frattura fondamentale che divide l'Occidente da ciò che occidentale non è percorre qualche migliaio di chilometri per attestarsi alla longitudine della Cortina di ferro[15]. Così, all'idea di emisfero occidentale si sostituisce quella di Occidente, quale area geografica che ricomprende i Paesi del continente americano e quelli della porzione appunto occidentale dell'Europa. Ciò che rimane sostanzialmente immutato è il carattere ideologicamente connotato della linea di demarcazione tra "Occidente" ed "Oriente": di qua i Paesi liberi, la cui organizzazione costituzionale è improntata alla democrazia politica (o, secondo i detrattori, a una concezione formale della democrazia); di là, regimi autoritari, in cui le libertà civili e i diritti politici sono oggetto di conculcazione.

Vi è però una differenza da rimarcare tra l'originaria dottrina dell'emisfero occidentale e la novecentesca idea di Occidente: la prima ha una connotazione ideologica estroversa, funzionale a coprire la relativa debolezza politica e militare della giovane Federazione nordamericana; la seconda ha una connotazione ideologica introversa, volta a promuovere una organizzazione politica simpatetica nei confronti degli interessi statunitensi, che trova nella forza politica e militare di quella che ormai è divenuta un'oggettiva superpotenza il proprio necessario fattore propulsivo. In altre parole, il rapporto tra ideologia e forza geopolitica si inverte: nell'Ottocento è la prima a sostenere la seconda; nel Novecento è invece la seconda a sostenere la prima.

---

13 V. M. Della Malva, *Gli sviluppi della dottrina Monroe dal 1900 ad oggi. Una lunga evoluzione, con specifico riguardo agli emblematici contesti di Colombia, Panama e Venezuela*, in *DPCE Online*, 2024, p. 1343 ss.

14 V. R. Nocera, *Stati Uniti e America latina dal 1823 a oggi*, Roma, 2009.

15 Sulle evoluzioni a cavallo della Seconda guerra mondiale, v. M. Mariano, *L' America nell'«Occidente». Storia della dottrina Monroe (1823-1963)*, Roma, 2013, part. p. 147 ss.

3. Segue: l'egemonia statunitense tra America latina ed Europa occidentale

L'egemonia statunitense, che trova la propria infrastruttura geopolitica fondamentale nella concettualizzazione dell'Emisfero occidentale prima e dell'Occidente poi, si esprime in un'ampia serie di iniziative volte a consolidare e stabilizzare la posizione del Paese guida. Alcune di queste, assunte in Europa nel decennio che segue la fine della Seconda guerra mondiale, possono apparire alla stregua di ingerenze indebite nella vita interna di Stati sovrani, ma rimangono pur sempre strategie legittime di difesa dei propri interessi di carattere geopolitico ed economico. In tale ottica è possibile inquadrare le pressioni che hanno portato nel 1947 all'estromissione dei comunisti dai governi di Italia, Francia e Belgio, quale precondizione per l'accesso agli aiuti del Piano Marshall[16], o la Dottrina Truman con il suo precipitato di aiuti economici volti a prevenire che determinati Paesi potessero cadere nell'orbita sovietica[17].

Più interessanti, ai fini del presente contributo, sono le iniziative assunte in Europa, tra l'inizio degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Settanta, al pari di quelle che hanno riguardato buona parte degli Stati dell'America latina, che vale la pena di citare brevemente.

Per ciò che concerne l'Europa continentale, a titolo di esempio, si può porre mente all'appoggio statunitense al regime militare di Georgios Papadopoulos in Grecia o alla strategia incentrata sulla guerra non ortodossa che ha condotto alla creazione, già al principio degli anni Cinquanta, di strutture di carattere militare a carattere coperto – o segreto – in buona parte dei Paesi dell'Europa continentale, a partire dalle strutture *Stay behind* organizzate sotto l'egida della Nato, come

---

[16] Ciò naturalmente vale a condizione che non si dia credito alle tesi talvolta avanzate dalla pubblicistica di una sorta di regia assunta dagli apparati di sicurezza statunitensi in episodi di sangue di sapore terroristico, perpetrati dalla malavita organizzata, come l'eccidio di Portella della ginestra ad opera del bandito Giuliano. Per una tale ricostruzione vedi ad esempio, S. Provvisionato, *Misteri d'Italia. Cinquant'anni di trame e delitti senza colpevoli*, Roma e Bari, 1993.

[17] V. A. Gleason, *The Truman Doctrine and the Rhetoric of Totalitarianism*, in S.R. Lieberman, D.E. Powell, C.R. Saivetz e S.M. Terry (a cura di), *The Soviet Empire Reconsidered*, New York NY, 2019, p. 11 ss. V. anche J.S. Jeffery, *Ambiguous Commitments and Uncertain Policies: The Truman Doctrine in Greece*, 1947-1952, Lanham MD, 2000.

Gladio in Italia, la Owsgv guidata in Austria da Franz Olah e la francese *Rose des Vents*[18], o della Cia, come la tedesca *Technischer Dienst*. Si tratta di strutture destinate ad entrare in azione in caso di aggressione militare; ciò nondimeno, esse comportano e in un certo senso implicano un modo di pensare in cui la fedeltà atlantica prevale sulla legalità costituzionale dei Paesi coinvolti. La stessa strategia porta poi a concepire e talvolta mettere in pratica le cosiddette *covert operations*, le quali assumono in alcune fasi della guerra fredda un rilievo strategico significativo[19].

Se la prima fase della guerra non ortodossa ha una vocazione reattiva – essendo finalizzata a reagire a un'aggressione militare sovietica –, già sul finire degli anni Cinquanta il Pentagono opera un rilevante salto di qualità con l'elaborazione di nuove tattiche di intervento di carattere preventivo, note con l'espressione di «guerra rivoluzionaria»[20], rivolte non contro la minaccia esterna, ma nei confronti del nemico interno: i partiti comunisti dei Paesi occidentali e più in generale gli attivisti ed i leader politici attestati su posizioni progressiste radicali. I frutti di questa svolta sono particolarmente significativi in un Paese di frontiera come l'Italia e portano i servizi segreti nazionali, sotto l'impulso della strategia elaborata oltreoceano, a reclutare organizzazioni di estrema destra, come Ordine nuovo e Avanguardia nazionale, alla stregua di vere e proprie agenzie esterne della guerra non ortodossa[21]. È in quest'ambito che, nel nostro Paese, matura la strategia della tensione, al fine di contrastare la deriva progressista di cui la formula del centro-sinistra moroteo sarebbe solo l'epifenomeno. Si tratta di una strategia progettata a partire dai lavori del convegno dell'Istituto Pollio

---

18 Sulle quali v. G. Desmaretz, *Stay behind. Les réseaux secrets de la guerre froide*, Waterloo, 2015.

19 V. M. Del Pero, *Cia e covert operation nella politica estera americana del secondo dopoguerra*, in *Italia contemporanea*, 1996, p. 691 ss., e Id., *Gli Stati Uniti e la guerra psicologica in Italia (1948-1956)*, in *Studi storici*, 1998, p. 960 ss.

20 V. M. Dondi, *L'eco del boato. Storia della strategia della tensione (1965-1974)*, Roma e Bari, 2015, p. 16 s.

21 Il coinvolgimento statunitense nell'operazione di reclutamento è avvalorato dai cospicui finanziamenti che la stessa Cia eroga a queste formazioni nel corso degli anni sessanta e soprattutto al principio della decade successiva, quando lo stesso ambasciatore statunitense a Roma Graham Martin, per il tramite di Vito Miceli, distribuisce a questi gruppi ben 300.000 dollari dell'epoca. V. ancora, M. Dondi, *L'eco del boato*, cit., p. 41.

espressamente dedicato alla guerra rivoluzionaria, tenutosi a Roma nel maggio 1965. Una strategia che, in poco più di quattro anni, avrebbe condotto alla strage di Piazza Fontana, in cui diciassette persone sono rimaste uccise e più di ottanta ferite in seguito all'esplosione, nella sala della filiale della Banca nazionale dell'agricoltura, di un ordigno fabbricato con esplosivo proveniente da un deposito militare statunitense situato in Germania e lasciato per qualche tempo in un Nasco – i depositi di armi e munizioni di Gladio – ad Aurisina, nei pressi di Trieste.

Passando al contesto latinoamericano, vi è almeno da citare la famigerata *School of the Americas* – nome con cui è nota una scuola militare organizzata nell'ambito del Dipartimento statunitense per la difesa e per diversi decenni situata a Panama – la quale è nata come struttura di formazione di personale militare dei Paesi del continente americano e che, dal 1961, ha assunto una precisa ed esplicita vocazione alla formazione di tecniche di controguerriglia anticomunista[22]. Presso la scuola si sono formati diversi dittatori militari che hanno retto regimi sanguinosi come gli argentini Jorge Rafael Videla, Roberto Eduardo Viola e Leopoldo Galtieri, l'equadoregno Guillermo Rodríguez o il panamense Manuel Noriega, oltre a generali che, pur non avendo assunto posizioni di *leadership* a livello nazionale, hanno avuto ruoli significativi in operazioni e strutture che hanno perpetrato violazioni su larga scala dei diritti umani, al fine di reprimere ogni forma di opposizione politica, come i cileni Raúl Iturriaga e Manuel Contreras[23].

4. La presidenza Truman, il Four point program e l'accordo di cooperazione interuniversitario tra Chicago e Santiago

Nel contesto della guerra fredda, che aveva portato la Presidenza degli Stati Uniti a definire i noti programmi di assistenza finanziaria in favore dei Paesi dell'area europea e ad articolare la cosiddetta Agenda Truman[24], al principio degli anni Cinquanta viene lanciato il

---

22 Sul tema v. J. Nelson-Pallmeyer, *School of Assassins: The Case for Closing the School of the Americas and for Fundamentally Changing U.S. Foreign Policy*, Maryknoll NY, 1997.

23 Per approfondimenti, v. L. Gill, *The School of the Americas: Military Training and Political Violence in the Americas*, Durahm NC, 2004.

24 Sulla dottrina Truman, in relazione alla storia delle relazioni esterne degli Stati Uniti,

Four point program. Infatti, per un verso appare evidente sul piano geopolitico che il confronto con l'Unione sovietica avrebbe avuto uno snodo fondamentale nei Paesi che successivamente si sarebbero definiti come in via di sviluppo, la cui adesione al blocco occidentale non poteva essere data per scontata. Al contempo, da queste aree geografiche provenivano – e provengono tutt'ora – importanti materie prime, che erano indispensabili per lo sviluppo della produzione industriale statunitense. Sul piano della costruzione dell'ideologia, queste esigenze si esprimono nella dottrina per cui pace, libertà e libero scambio debbono essere visti come i tre tasselli di un disegno unitario e compatto[25]: al fine di promuovere e garantire la prima, la seconda e il terzo sono prerequisiti indispensabili. Ciò, peraltro, si salda in modo evidente con la polemica anticomunista che nel medesimo periodo di tempo iniziava a divampare con vigore sul piano politico domestico e con l'antitesi fondamentale su cui si era appena imperniata la contrapposizione dei due blocchi occidentale e orientale.

Dal punto di vista dell'azione politica, le esigenze appena rammentate portano alla definizione del quarto pilastro dell'azione strategica statunitense sul piano internazionale, poc'anzi ricordato, ulteriore rispetto al supporto al consolidamento delle Nazioni Unite, all'ausilio finanziario ai Paesi europei – a partire dal Piano Marshall – e agli accordi militari come il Trattato nordatlantico. Quello che al principio viene definito come un *bold new program* in favore dello sviluppo economico delle aree meno sviluppate, attraverso programmi di assistenza tecnica e di trasferimento tecnologico e di competenze[26], in un

---

v. L.S. Kaplan, *The Monroe Doctrine and the Truman Doctrine: The Case of Greece*, in *Journal of the Early Republic*, 1993, p. 1 ss.

25 V. Truman, *Public Papers of the Presidents of the U.S.*, Washington (DC), 1947, p. 167, https://www.govinfo.gov/app/details/PPP-1947-book1.

26 Non si tratta in realtà di una novità assoluta. Altri programmi e iniziative di trasferimento tecnologico erano stati assunti nei decenni precedenti. V. P.M. Glick, *The Administration of Technical Assistance: Growth in the Americas*, Chicago, 1957. In particolare, nel periodo che maggiormente interessa in questa sede – vale a dire tre il 1939 ed il 1950 – gli Stati Uniti hanno condotto due programmi indipendenti e paralleli di cooperazione tecnica bilaterale in America latina, uno attraverso l'*Interdepartmental Committee* e l'altro tramite l'*Institute of Inter-American Affairs*. Queste due agenzie sono state assorbite dalla *Technical Cooperation Administration*, istituita nel 1950. La TCA ha amministrato il programma all'interno del Dipartimento di Stato fino al 1953. Ancora, nel 1951 è stato istituito l'Ufficio del *Director for Mutual Security*, con potere di coordinamento sulla TCA e sulle due

contesto politico in via di deterioramento, nel corso degli anni finisce per ridursi a una sorta di legislazione incentivante, finalizzata a promuovere investimenti statunitensi nelle aree oggetto di sostegno, in cambio dei quali i governi degli Stati beneficiari avrebbero dovuto attuare gli interventi politici e normativi utili a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa economica privata e, per il tramite di essa, allo sviluppo economico, inaugurando così una formula che avrebbe avuto successo soprattutto nei devenni a venire[27].

La centralità della partecipazione del settore privato statunitense spiega il parziale successo dell'iniziativa: infatti soltanto i Paesi con determinate caratteristiche geografiche o geopolitiche hanno visto un incremento significativo degli investimenti esteri statunitensi: i Paesi ricchi di materie prime e con un contesto politico sufficientemente rassicurante – o per ragioni endogene o per gli stretti legami con Washington – per gli investitori di cui si tratta.

È proprio all'interno di questo programma federale che si collocano gli eventi da cui originano i Chicago boys.

Infatti, a metà degli anni Cinquanta, l'Universidad católica del Cile, con sede a Santiago, avvia alcune interlocuzioni con l'Università di Chicago per intraprendere un programma di rinnovamento del proprio percorso di studi in Economia politica, ritenuto ormai insoddisfacente ed eccessivamente schiacciato su tematiche di filosofia morale, anche in rapporto a quello impartito presso l'Università del Cile. Per parte cilena, la scelta di interloquire con la sede universitaria statunitense più vicina alla tradizione monetarista ha un'apparenza piuttosto casuale, anche se questo tipo di scelta poteva anche avere senso nella prospettiva di differenziarsi in modo chiaro rispetto all'altra sede universitaria cilena a cui si è fatto riferimento, la quale appariva – come gran parte degli economisti latinoamericani dell'epoca – particolarmente vicina alla tradizione strutturalista.

Per parte statunitense, al contrario, il coinvolgimento del Dipartimento di economia di Chicago non appare affatto casuale: nel dibattito

agenzie che amministravano gli aiuti economici e l'assistenza militare. Nel 1953, sia la TCA che l'Ufficio del *Director for Mutual Security* sono stati aboliti in favore della creazione della *Foreign Operations Administration*, responsabile del programma di cooperazione tecnica, dell'assistenza militare e degli aiuti economici.

27 V. T.G. Paterson, *Foreign Aid under Wraps: The Point Four Program*, in *The Wisconsin Magazine of History*, 1972-1973, 56, p. 119 ss.

economico politico dell'epoca, infatti, si fronteggiano essenzialmente due approcci: quello strutturalista muove da assunti che, nel contesto latinoamericano, non possono che promuovere un indirizzo economico politico volto a incrementare il coinvolgimento del potere pubblico nell'organizzazione del sistema economico, anche per affrancarlo da una eccessiva dipendenza dalle produzioni di materie prime, a basso valore aggiunto e pericolose per l'effettiva sovranità economica nazionale. Al contrario, l'approccio monetarista propugna, anche nei contesti in esame, un potenziamento del mercato e, di conserva, un arretramento del ruolo giocato dall'operatore pubblico. Nel contesto di un piano di aiuto allo sviluppo che richiede, in contropartita, aperture dei mercati e riforme volte a rassicurare gli investitori esteri, è chiaro che i due approcci alternativi non possono ricevere lo stesso grado di considerazione. Non stupisce quindi se il comitato della struttura dedicata a vagliare i progetti di cooperazione con l'America latina vede tra i propri componenti Theodore Schultz, all'epoca Presidente del Dipartimento di Economia di Chicago, il quale svolge un ruolo di primo piano nella definizione dell'accordo di cooperazione tra l'istituzione cilena e quella nordamericana.

Infatti, l'accordo di cooperazione è il frutto del convergere della volontà di almeno quattro soggetti. Da un lato, vi sono Albion Patterson e lo stesso Theodore Schultz. Il primo è un emissario statunitense dell'Institute for Inter-American affairs, una delle istituzioni che dalla fine degli anni Trenta promuovono la cooperazione tra Stati Uniti e Paesi dell'America latina, il quale negli anni precedenti aveva lavorato in alcuni paesi dell'Area, tra cui Paraguay e appunto Cile, maturando la convinzione della necessità di rafforzare in tali Paesi la cultura e gli studi in ambito economico politico. Sarà proprio dai contatti e dalle interlocuzioni di questi due personaggi – Patterson e Schultz – che emerge l'idea di una collaborazione tra le università cilene e il Dipartimento di economia di Chicago. Il primo peraltro aveva già organizzato un'attività consimile nel corso del suo precedente soggiorno in Paraguay; il secondo, nell'aderire al progetto, mette a disposizione – se così si può dire – il Dipartimento presso il quale lavorava e che proprio in quegli anni operava sotto la sua direzione.

La scelta di avviare interlocuzioni con l'Universidad católica appare legata ad almeno due motivazioni contingenti: per un verso, la disponibilità della direzione di tale ateneo, decisa sotto la guida di

Julio Chaná a svecchiare la propria offerta formativa, a partire da un significativo rilancio del Dipartimento di economia. Al contempo, delle due università cilene che teoricamente avrebbero potuto essere parte dell'iniziativa, la Católica appariva più adatta per via della sua vocazione più conservatrice e del maggiore bisogno di rinnovamento culturale, posto che l'Università del Cile già possedeva un proprio corso di laurea in economia politica, sagomato secondo l'approccio strutturalista, che all'epoca appariva dominante in America latina e nella maggioranza dei Paesi occidentali.

Tali interlocuzioni portano alla redazione di un accordo tra l'istituzione universitaria dell'Illinois e la Universidad católica, il cui contenuto è piuttosto noto: per un verso ad alcune decine di studenti dell'Ateneo cileno è data la possibilità di svolgere periodi di studio presso il Dipartimento di economia di Chicago, in particolare nei corsi di Master e, per un numero più ridotto, di Dottorato di ricerca; per altro verso, del personale di quest'ultimo si reca in Cile per contribuire alla revisione dell'offerta formativa dell'istituzione di Santiago.

Non è questa la sede per ripercorrere in modo dettagliato le biografie dei singoli studenti cileni che vengono ospitati in Illinois e che a Chicago hanno l'opportunità di svolgere un'esperienza formativa significativa, non solo sul piano scientifico, grazie anche ali rapporti informali e cordiali intrattenuti con alcuni docenti del Dipartimento di economia. Ciò che conta è che molti di loro sono portati ad abbracciare le tesi, le opzioni metodiche e gli assunti fondamentali di una precisa scuola del pensiero economico, che a Chicago trovava il suo più noto centro di irradiazione. Parimenti – a dispetto di quanto è invece capitato in altri Paesi dell'America latina – la volontà dell'Ateneo di origine di rinnovare l'offerta formativa e di potenziare (ringiovanire e modernizzare) il proprio dipartimento di economia si interseca con la biografia professionale e accademica di questi giovani studiosi, ai quali viene data la possibilità, una volta rientrati in patria, di assumere incarichi di insegnamento. Di conseguenza, il gruppo di ormai ex studenti cileni formatisi a Chicago non si disperde in altri Paesi, né è attratto da occasioni di lavoro presso istituzioni internazionali o aziende private. Al contrario, esso diventa il nerbo del dipartimento di economia della Universidad Católica di Santiago e contribuisce così, con il proprio lavoro di insegnamento, a diffondere il *verbo monetarista* all'interno della società del Paese andino.

5. La crisi dell'egemonia statunitense tra gli anni Sessanta ed il principio degli anni Settanta

La posizione di chiara egemonia, assunta dagli Stati Uniti all'indomani della Seconda guerra mondiale e evidenziata da numerosi fatti storici accaduti tra la seconda metà degli anni Quaranta e gli anni Cinquanta – come gli eventi che portano alla nazionalizzazione del canale di Suez da parte dell'Egitto di Nasser – al principio degli anni Sessanta sembra essere in via di logoramento.

L'Unione sovietica non solo aveva almeno in parte colmato il gap militare esistente alla fine del conflitto – con la realizzazione della prima bomba atomica "orientale" nel 1949 – ma aveva altresì raccolto successi simbolici importanti sul piano della conquista dello spazio, con l'invio nell'orbita terreste del primo animale, nel 1957, seguito qualche anno dopo dal primo uomo: il Cosmonauta Gagarin, che porta a termine la sua missione nel 1961. Soltanto alla fine del decennio gli Stati Uniti riportano la sfida in parità, con l'allunaggio del 1969.

Dal punto di vista più prettamente geopolitico, alla fine degli anni Cinquanta la rivoluzione cubana, con il rovesciamento del dittatore Fulgencio Batista, appoggiato in modo aperto dagli Stati Uniti, determina una piccola ma significativa frattura nel controllo statunitense dell'emisfero occidentale. Al contempo, un paio di anni più tardi, il fallimento dell'invasione della baia dei Porci costituisce uno smacco destinato a segnare l'atteggiamento del gigante nordamericano negli anni a venire, non soltanto nei confronti dell'America latina. Allargando l'orizzonte, il progressivo impegno nella guerra del Vietnam, le sorti tutt'altro che magnifiche di tale conflitto e la sua conclusione, con quella pace con onore che maschera a mala pena una sconfitta strategica, prima ancora che militare, sono un altro tassello che mostra come l'egemonia statunitense, tra gli anni Sessanta e il principio dei settanta, sia piuttosto ammaccata.

Se quelli che si sono appena ricordati sono alcuni esempi che mostrano le difficoltà degli Stati Uniti, nel periodo indicato, a mantenere una posizione saldamente egemonica sul piano geopolitico, le difficoltà del Paese appaiono ancora più rilevante se ci si sposta nell'ambito più strettamente economico, con la crisi del dollaro che non è più in grado di sostenere la parità aurea delineata a Bretton Woods e la discendente necessità di rinunziarvi, annunciata nel 1971 dal presidente Nixon, con

tutte le conseguenze sull'ordine economico transnazionale che aveva accompagnato la fase espansiva dei Trenta gloriosi.

Il declino dell'egemonia statunitense sul piano esterno si riflette nella collegata crisi, sul piano interno, della supremazia delle classi dominanti e dell'ideologia che ne esprime gli interessi. Dapprima il movimento per i diritti civili, che trova una sponda importantissima nel lavoro del giudiziario all'epoca della Corte Warren e nella legislazione approvata dal Congresso nel biennio 1964-1965, poi l'emergere della nuova sinistra, con la sua critica serrata nei confronti delle autorità tradizionali, e del movimento pacifista in opposizione al citato conflitto vietnamita, e infine la crescita del cosiddetto secondo femminismo, anch'esso in grado di raggiungere traguardi importanti come il riconoscimento costituzionale del diritto di interrompere una gravidanza indesiderata e il superamento delle norme che di fatto, nella maggioranza degli Stati federati, rendevano lecito lo stupro maritale, sono tutti accadimenti vissuti con angoscia dai ceti più conservatori della società. Non è un caso se, proprio a partire dagli anni Sessanta, la grande impresa inizia a foraggiare in modo assolutamente cospicuo fondazioni e think thank finalizzati a promuovere un profondo riorientamento della cultura del Paese in senso marcatamente conservatore[28]. Si tratta di un'offensiva che è particolarmente virulenta nei confronti di alcune discipline storico ermeneutiche, a partire dall'economia politica, i cui studi subiscono un riorientamento in senso marcatamente neoliberale, grazie al supporto di cattedre e progetti di ricerca volti a dimostrare la superiorità del mercato e delle sue logiche rispetto allo Stato e alle formule dell'interventismo in materia economica e sociale.

La crisi dell'egemonia dei ceti dominanti sul piano interno e il declino della presa statunitense sui Paesi del blocco occidentale sono evidentemente due fenomeni distinti e separati. Ciò nondimeno si tratta di due dinamiche profondamente interconnesse, così come sono legate a doppio filo le due egemonie di cui si tratta: l'egemonia sul piano esterno è funzionale al mantenimento di relazioni tra centro e periferia, serventi rispetto alle esigenze del sistema socioeconomico statunitense nel suo complesso e, in particolare, a quelle dei ceti in esso dominanti.

---

[28] Sul tema, v. l'ampia ricostruzione operata da M. D'Eramo, *Dominio. La guerra invisibile dei potenti contro i sudditi*, Milano, 2023.

D'altra parte, non avrebbe molto senso – e sarebbe incomprensibile in un sistema giuridico caratterizzato dal principio del governo rappresentativo – mobilitare risorse materiali e simboliche per mantenere un'egemonia sul piano internazionale priva di conseguenze concrete sul piano domestico. In tal caso, infatti, una posizione di compassato isolazionismo apparirebbe decisamente più conveniente.

Peraltro, il profondo legame tra i due versanti dell'egemonia è testimoniato in modo evidente proprio da quel *Four point program* nel cui contesto matura l'accordo di cooperazione tra Universidad católica di Santiago e Dipartimento di economia di Chicago, con il programma di formazione di cui si giovano i Chicago boys.

6. La crisi dell'egemonia statunitense e il golpe del 1973

Quando, a dispetto delle previsioni[29], le elezioni presidenziali cilene del 1970 vedono il candidato di *Unidad popular*, Salvador Allende, giungere in testa, con il 36,6% dei suffragi, la reazione del sistema politico statunitense è particolarmente allarmata: nei giornali viene dato grande risalto alle posizioni politiche di orientamento marxista del vincitore[30]; l'ambasciatore statunitense a Santiago scrive al Dipartimento di Stato che «Chile voted calmy to have a Marxist-Leninist state ... It is a sad fact that Chile has taken the path to Communism with little more than a third of the nation approving this choice»[31]; soprattutto, la Casa bianca decide di reagire immediatamente ai fatti cileni, dapprima caldeggiando una soluzione non apertamente incompatibile con la legalità costituzionale cilena e, dopo il fallimento di questo tentativo, con un opera di boicottaggio e di destabilizzazione del Paese latinoamericano che rammenta da vicino le modalità di azione già sperimentate nei confronti delle democrazie dell'Europa continentale.

Quanto alla prima soluzione, essa ha quale fulcro essenziale la disposizione di cui all'art. 64 della Costituzione cilena del 1925, vigente all'epoca dei fatti: solo laddove abbia ottenuto la maggioranza assoluta

---

29 V. P. Navia, R. Osorio, *Las enquestas de opinión pública en Chile ante del 1973*, in *Latin America Research Review*, 50, 2015, p. 117 ss.

30 Ad esempio, il New York Times, nell'edizione del 6 settembre 1973, titola: *Allende, Chilean Marxist, Wins for Presidency*.

31 Il testo è oggi disponibile sul sito de *The National Security Archive*, nsarchive2.gwu.edu.

dei voti validamente espressi, un candidato è senz'altro eletto presidente; altrimenti, spetta al Congresso scegliere e nominare uno dei due candidati che abbiano preso più voti. Di qui, le pressioni acciocché la scelta ricada sul secondo arrivato, Jorge Alessandri, il quale avrebbe poi immediatamente rassegnato le dimissioni[32] per permettere al più popolare (rispetto ad Alessandri) capo di Stato uscente, Eduardo Frei, di candidarsi alle nuove consultazioni e sperabilmente battere il candidato di orientamento marxista, con ciò aggirando nella sostanza la previsione dell'art. 62, a detta della quale il Presidente in carica non può immediatamente ricandidarsi per un nuovo mandato.

Quella che sicuramente sarebbe stata una forzatura dell'ordine costituzionale, senza assumere però i contorni di una sua sovversione, non va in porto, essenzialmente per il prevalere della corrente del Partito democratico cristiano favorevole a concedere una possibilità al leader di Unidad polular, in cambio di formali e cogenti rassicurazioni da parte di questi di rispettare alcuni capisaldi dell'ordine costituzionale cileno, tra cui l'indipendenza del giudiziario, il carattere democratico dello Stato, la libertà di riunione e quella religiosa. A tal fine, le forze presenti nelle Assemblee legislative adottano l'*Estatuto de garantías constitucionales*, un emendamento costituzionale volto a dare esplicita protezione a quanto appena ricordato[33], quale suggello del patto tra le forze politiche decise a dare seguito al risultato elettorale.

Il fallimento di questo primo tentativo di ingerenza appare scontato quando, il 14 settembre, la commissione speciale del Partito democratico cristiano approva la richiesta di speciali garanzie ad Allende e, con essa, la linea politica che si è sopra riferita. Così, già il giorno innanzi, alla Casa bianca si svolge un concitato incontro tra il Presidente Nixon, il direttore della Cia Richard Helms, il Procuratore generale e fedelissimo del Presidente, John Mitchell, e Henry Kissinger, per decidere la strategia da seguire. In questa sede, viene definita almeno nei suoi

---

[32] Volontà, questa, annunciata nel primo discorso ufficiale tenuto dallo sconfitto, cinque giorni dopo la pubblicazione dei risultati elettorali. Dichiara infatti Alessandri che «nel caso in cui venissi eletto dall'intero Congresso, mi dimetterei, il che porterebbe a una nuova elezione. Anticipo, ovviamente, in modo categorico che non vi parteciperei per nessun motivo». Cfr. *Declaración del Sr. Jorge Alessandri R.*, in *La Nación*, 10.9.1970, p. 1 (traduzione mia).

[33] V. J. Magasich, *Historia de la Unidad Popular. De la elección a la asunción: los álgidos 60 días del 4 de septiembre al 3 de noviembre de 1970*, Santiago, 2020.

tratti essenziali l'Operazione Fubelt, affidata al vice di Helms, Thomas Karamessineses, e volta ad impedire la presa del potere da parte di Allende o, in subordine, a limitarne quanto più possibile il raggio di azione e la permanenza in carica, anche attraverso operazioni volte a strangolare l'economia del Paese[34].

All'interno della strategia appena rammentata, si collocano diverse operazioni portate avanti nei mesi seguenti dagli Stati Uniti nei confronti del Cile e di personalità ritenute vicine al nuovo Presidente, come l'attentato al Generale René Schneider, leale verso le istituzioni repubblicane e il loro nuovo corso, operato da alcuni attivisti conservatori con armi e strumenti forniti dalla Cia, il finanziamento dei partiti di opposizione e soprattutto dello sciopero degli autotrasportatori, che finirà per paralizzare il Paese nel corso del 1972, e il fallito colpo di Stato del giugno 1973.

La carenza di documenti ufficiali accessibili non rende possibile valutare con certezza l'esatto grado di coinvolgimento degli Stati Uniti nelle vicende che conducono al golpe dell'undici settembre 1973. Sicuramente, la strategia delineata già nella tarda estate del 1970 e la sua successiva messa in pratica rassicurano i golpisti circa una posizione più che benigna di Washington nei loro confronti. Si tratta di un elemento di cui è difficile dubitare, poste anche le dichiarazioni rese da un soggetto influente come Kissinger, nel frattempo divenuto Segretario di Stato, rispetto al governo cileno e alla necessità di tutelare gli interessi statunitensi nell'area, e che trova indiretta conferma nell'omicidio dell'ex ambasciatore cileno negli Stati Uniti, Orlando Letelier, ucciso dalla polizia segreta cilena su esplicito ordine di Pinochet proprio a Washington il 21 settembre 1976. Il compimento di un'azione di siffatta gravità – l'assassinio per ragioni politiche di un ex ambasciatore nella capitale in cui aveva prestato recentemente servizio è un *unicum* nella storia delle relazioni internazionali –, destinata peraltro ad avere una eco mondiale, appare difficilmente immaginabile senza qualche forma di preventivo assenso da parte del governo del Paese in cui viene perpetrato, tanto più se si tratta di un Paese geopoliticamente

[34] Il direttore della Cia annota in proposito un'espressione colorita che merita di essere citata. Secondo quanto riporta nel suo diario, uno degli assi portanti della strategia definita con il presidente Nixon è «make the economy scream». Lo riporta, insieme ad altre informazioni usate nel corpo del testo, S. Edwards, *The Chile Project. The Story of the Chicago Boys and the Downfall of Neoliberalism*, Princeton NJ e Oxford, 2023, p. 52 s.

centrale come gli Stati Uniti. Al contempo, appare ragionevole ritenere che il coinvolgimento statunitense nel golpe del 1973 sia stato più intenso rispetto a un mero atteggiamento benigno, una volta che i fatti si siano compiuti. In parte, questo coinvolgimento, al pari di quello in ulteriori colpi di Stato che nel periodo hanno rovesciato governi in altri Paesi dell'emisfero occidentale, emerge laddove si consideri che, nella formazione militare di significativi esponenti delle dittature che ne sono seguite, la School of the Americas ha giocato un ruolo di primo piano. Quale sia stato l'effettivo ruolo giocato dal gigante nordamericano è invece materia ancora dibattuta in sede storica. Ciò nondimeno, per quanto concerne l'esperimento cileno, esso è stato con certezza rilevante, anche laddove gli Stati Uniti non dovessero avere contributo direttamente alla sua organizzazione.

7. Il golpe cileno, i Chicago boys e la svolta neoliberale

La parabola dei Chicago boys si intreccia ad almeno in due punti fondamentali con quella del regime del generale Pinochet: una prima intersezione concerne la fase della preparazione del colpo di Stato; una seconda, riguarda la torsione neoliberale che l'ordinamento cileno conosce a partire dal 1975.

Quanto alla prima intersezione, essa è il frutto dell'azione politica di alcuni gruppi economici del Paese, i quali iniziano a spingere per una soluzione militare che ponga fine al governo Allende e al suo progetto di riforma dell'ordine economico del Paese. Così, alla fine del 1972, Roberto Kelly, un ex ufficiale della marina militare legato alla famiglia Edwards, incontra il vicecomandante della stessa arma cilena, Toribio Merino, per saggiare la disponibilità dell'esercito a porre fine, con un colpo di mano, alla presidenza Allende, argomentando che la situazione economica del Paese lo rendeva necessario. Alla risposta di questi, secondo cui sono proprio le difficili condizioni economiche il primo ostacolo sulla strada di una soluzione militare al problema della linea politica del governo, l'emissario degli Edwards dichiara di avere la possibilità di ingaggiare un gruppo di giovani e combattivi economisti per ricevere le indicazioni di politica economica necessarie a risolvere i problemi del Paese e a riportarlo su di un sentiero di

sviluppo[35]. In seguito egli incontra un gruppo di economisti riuniti nel Centro di Estudios sociales y económicos, che già avevano proposto un primo documento di politiche volte al rilancio dell'economia cilena al candidato presidente Alessandri, per chiedere loro di vergare un nuovo e più comprensivo piano, che verrà in effetti scritto nei mesi successivi e che, per la sua mole, è passato alla storia come *El Ladrillo* (letteralmente, il mattone). I componenti del team che redige il documento sono quasi tutti ex allievi del Dipartimento di economia di Chicago, attestati su posizioni radicalmente liberiste, e destinati ad avere negli anni un ruolo significativo all'interno della futura dittatura[36].

Il testo svolge un ruolo non secondario nello spingere i vertici militari a rompere gli indugi e a porre in essere il colpo di Stato. Ciò nondimeno, sarebbe errato immaginare questi ultimi alla stregua di un gruppo compatto ed allineato con le tesi liberiste elencate dal Ladrillo, anche se con qualche venatura più attenta alle ricadute sociali degli interventi posti in essere dovute alla penna di Andrés Sanfuentes[37]. Al contrario, nella *junta* militare non mancano personaggi che reputano necessario mantenere un controllo pubblico su settori considerati strategici per la sovranità statale e che credono poco alle virtù taumaturgiche della mano invisibile. Così, per almeno un anno, l'indirizzo in materia economico politica del regime appare chiara e precisa laddove si tratti di proteggere gli interessi della grande industria, ma molto più incerta nella sua vocazione economico politica fondamentale.

Soltanto a partire dal 1975, complici gli interventi di Milton Friedman, chiamato a svolgere delle conferenze a beneficio della classe imprenditoriale cilena, Pinochet decide di sposare la linea suggerita dallo stesso economista di Chicago in favore di una terapia d'urto che inietti robuste dosi di neoliberalismo nell'ordine economico del Paese. Appena un mese dopo il ciclo di conferenze di Friedman, che aveva altresì avuto l'occasione di intrattenersi con lo stesso dittatore, il governo adotta il *Plan de recuperación económica*,

---

35 V. ancora S. Edwards, *The Chile Project*, cit., p. 75 ss.

36 Degli undici partecipanti alla stesura del documento, ben otto avranno ruoli nel futuro governo di Pinochet. Si tratta di Pablo Barona, Alvaro Bardón, Sergio de Castro, Juan Carlos Méndez, Emilio Sanfuentes, Sergio Undurraga, Juan Villarzú, José Luis Zabala.

37 Si tratta di un componente atipico del circolo dei Chicago boys. Nonostante la sua partecipazione al *Ladrillo*, successivamente assumerà posizioni critiche nei confronti del regime e svolgerà invece ruoli significativi dopo il ritorno del Cile alla democrazia.

che è il primo significativo passo verso la svolta neoliberale che da lì in avanti sarebbe stata impressa al sistema economico e sociale del Paese[38]: al fine di domare l'inflazione, le poste di bilancio dei diversi dicasteri subiscono un taglio lineare del 15%. Il nuovo corso in materia economico politica determina anche un rimescolamento delle posizioni all'interno della compagine governativa, con l'assurgere di alcuni dei Chicago boys a posizioni di primo rilievo: tra gli altri, Sergio de Castro diviene Ministro dell'economia, mentre Pablo Barona è nominato governatore della Banca centrale.

Il 1975 è lo spartiacque fondamentale nella politica economica del regime. Da lì in avanti, la torsione neoliberale dell'ordinamento cileno procederà a ritmi serrati: i dazi alle importazioni verranno abbassati in misura drastica; le aziende in mano pubblica – pur con qualche rilevante eccezione – saranno oggetto di privatizzazione; lo sviluppo economico verrà affidato in misura preponderante agli investimenti esteri; il sistema di istruzione verrà improntato al principio di sussidiarietà orizzontale, con il progressivo disimpegno dello Stato; i servizi pubblici saranno oggetto di un affidamento al mercato pressoché completo; il sistema pensionistico verrà incentrato su meccanismi di natura assicurativa integralmente privati. Infine, tutto questo troverà il suo suggello giuridico con l'approvazione del testo costituzionale del 1980, chiamato a perpetuare l'ordine liberale anche al di là dell'esperienza autoritaria.

8. Alcune osservazioni conclusive

Dall'insieme delle circostanze e dei fatti che si sono ricostruiti emergono alcuni punti fermi, che vale la pena di rimarcare, al pari di elementi che invece è necessario meditare e ricostruire nella loro portata storica effettiva.

Per un verso, la cornice storica in cui prende corpo l'esperimento cileno ed il rilievo di quest'ultimo nelle dinamiche politiche interne all'Occidente trovano una conferma indiretta ma sufficientemente salda. Dopo l'undici settembre 1973, all'interno dell'area atlantica non paiono più esperibili esperimenti politici volti a contraddire gli assunti fondamentali dell'ordine economico e sociale che trova

[38] V. S. Edwards, *The Chile Project*, cit., p. 94 ss.

negli Stati Uniti il proprio primigenio centro di irradiazione. Al contempo, questi assunti fondamentali sono oggetto di una rilettura tesa a rafforzare il ruolo del mercato all'interno dell'organizzazione socioeconomica e a ridurre l'intervento pubblico in favore dei ceti subalterni e della loro emancipazione.

Per altro verso, sarebbe del tutto ingenuo immaginare che l'esperimento cileno sia il frutto di un progetto elaborato per così dire a tavolino, a partire dalla metà degli anni Cinquanta. Piuttosto, esso è il frutto di accadimenti storici in buona misura non predeterminabili, i quali offrono occasioni e, più in generale, preparano inconsapevolmente la strada a ciò che verrà dopo, secondo le logiche fondamentalmente dialettiche che riflettono il conflitto endemico delle società pluraliste. Sicuramente, l'accordo di collaborazione tra l'Universidad católica e il Dipartimento di economia dell'Università di Chicago si inserisce in un contesto, quello del *Four point program*, che è figlio della contrapposizione tra primo e secondo mondo, che mira a consolidare l'egemonia statunitense nelle cosiddette economie in via di sviluppo e che, infine, è incentrato sul ruolo degli investitori privati statunitensi. Di conseguenza, è nella natura delle cose, considerate anche le relazioni centro-periferia interne all'emisfero occidentale, che esso abbia una vocazione marcatamente *market friendly* e diffonda una lettura dei rapporti economici simpatetica nei confronti delle imprese e, in particolare, del capitale.

Quando, nel 1970, incomincia la presidenza di Allende, si avvia un nuovo corso politico che, a prescindere dalla sua intrinseca meritevolezza, sfida l'egemonia statunitense nell'area – la quale aveva già subito il duplice smacco della rivoluzione cubana e del fallimento della Baia dei Porci –, sia dal punto di vista delle forme, che da quello non meno importante della tutela dei gruppi economici e sociali dominanti nel Paese e nella più ampia zona soggetta all'influenza determinante degli Stati Uniti. In questo contesto non è necessario imputare al governo di quest'ultimo Paese di avere progettato o di avere in qualche misura attivamente prodotto il rovesciamento manu militari del governo cileno e dell'ordine costituzionale del Paese andino, insediando per tale strada una dittatura repressiva e particolarmente sanguinaria. Il boato cileno si è verificato con il chiaro beneplacito del Paese egemone dell'Occidente e la sua eco è giunta, forte e chiara, all'interno dei diversi contesti politici europei e latinoamericani.

Nel contesto di una dittatura, nata per contrastare l'indirizzo

economico e sociale di Allende e per ristabilire un ordine simpatetico verso le forze di mercato e funzionale agli interessi economici più strutturati, la presenza in loco di una scuola economica pronta per confezionare politiche adeguate allo scopo appare una risorsa preziosa. Anzi, non vi è tema di errare nell'individuare una sorta di relazione reciproca vantaggiosa tra dittatura militare e Chicago boys: per i secondi, la dittatura costituisce un'occasione storica, che offre a questo gruppo di economisti la possibilità di emergere e di assumere posizioni politiche di rilievo; simmetricamente, per un regime politico chiamato a ristabilire un ordine liberista, avere in casa – se così ci si può esprimere – un gruppo di studiosi combattivi e persuasi della bontà dell'obiettivo è quanto meno una fortunata coincidenza. Sicuramente, tale coincidenza rappresenta altresì un'occasione per quegli economisti statunitensi che, in patria, non avevano fino a quel punto avuto significativa occasione per sperimentare in concreto le loro tesi, posta la prevalenza – almeno sino agli anni del golpe – di scuole del pensiero economico favorevoli a un certo livello di interventismo del potere pubblico nella sfera economica e, soprattutto, della difficile praticabilità in contesti democratici delle ricette propugnate dai monetaristi.

Il tema dell'inconciliabilità tra il carattere democratico dei processi politici e le ricette propugnate dalla scuola di Chicago – almeno in versioni non largamente edulcorate – può giovarsi peraltro di testimonianza particolarmente interessante, poste le aperte simpatie della leader in questione nei confronti degli economisti chicaghiani e delle loro ricette. In risposta a una missiva di von Hayek, che lodava le riforme attuate da Pinochet ed esortava Margaret Thatcher, premier in carica, a fare altrettanto, la lady di ferro aveva infatti risposto:

> I was aware of the remarkable success of the Chilean economy in reducing the share of Government substantially over the decade of the 70s. The progression from Allende's Socialism to the free enterprise capitalist economy of the 1980s is a striking example of economic reform from which we can learn many lessons.
> However, I am sure you will agree that, in Britain with our democratic institutions and the need for a high level of consent, some measures adopted in Chile are quite inacceptable. Our reform must be in line with our traditions and our Constitution. At time the process may seem painfully slow. But I am certain we shall achieve our reforms in our

own way and in our own time. Then they will endure[39].

In questo contesto, è cosa perfettamente naturale e comprensibile che la *junta* guidata da Pinochet abbia deciso di rivolgersi ai Chicago boys per ricevere indicazioni di policy: anzi, come dimostra la redazione del *Ladrillo*, la collaborazione inizia anche prima del colpo di Stato, senza che neppure tutti i soggetti coinvolti ne siano a conoscenza: prima del golpe, pochi soggetti all'interno dei vertici militari sanno chi siano gli autori del voluminoso report sull'economia cilena e le sue prospettive di riforma e, al contempo, non tutti i collaboratori alla redazione del volume sono consapevoli di lavorare per i futuri dittatori del Paese. Ancora, è facilmente comprensibile la scelta di Milton Friedman di recarsi a Santiago nel 1975 e di incontrare per un lungo colloquio il generale Pinochet, al fine di perorare l'idea della terapia d'urto, elaborata secondo lo schema di pensiero impartito a Chicago: un viaggio che ha contribuito significativamente a condurre il Paese sulla strada della svolta neoliberale. Forse meno comprensibile, ma inquadrabile nello stesso modo, è poi la scelta di Frederick von Hayek di seguire le orme del suo collega, all'indomani dell'assassinio di Orlando Letelier.

In altri termini, sono molte le circostanze storiche che portano il Cile a diventare un laboratorio di politiche di stretta osservanza neoliberale: la presenza dei Chicago boys, il colpo di Stato e la conseguente dittatura con il suo indirizzo fondamentale, la volontà dei monetaristi di sfruttare l'occasione per vedere messe in pratica le proprie dottrine.

Ciò che precede, spiega il processo che ha portato il Paese andino a divenire il teatro dell'esperimento neoliberale. È invece necessario aggiungere ancora qualche tassello per illustrare come – e come mai – l'esperimento sia divenuto un modello.

Un esperimento può trasformarsi in un modello soltanto in presenza di circostanze storiche a ciò favorevoli. Sicuramente, l'insieme di forze che, tra il tramonto del sistema monetario internazionale disegnato a Bretton Woods e la prima crisi petrolifera da un lato e, dall'altro, i primi anni Ottanta, determina un riorientamento fondamentale del mainstream economico politico, la stagflazione del periodo appena indicato e poi le vittorie elettorali di leader politici di dichiarata fede liberista

[39] Telegramma di Margaret Thatcher a Frederick von Hayek, datato 17 febbraio 1982, disponibile sul sito della Margaret Thatcher Foundation, archive.margaretthatcher.org/doc01/3D5798D9C38443C6BD10B1AB166D3CBF.pdf

costituiscono un insieme che ha, quale effetto specifico, l'esaltazione dell'esperimento cileno e la sua declinazione in termini di modello o, comunque, di storia di successo in grado di dare alle dottrine politico economiche emergenti un aurea di realizzabilità e di efficacia.

In altre parole, se con gli occhi del 1973 il boato cileno suona come monito in tutto l'Occidente a non intraprendere strategie politiche eccessivamente in contrasto con l'appartenenza al blocco delle liberaldemocrazie, il quale può tollerare un certo pluralismo interno ma non certo espliciti ammiccamenti al modello seguito al di là della cortina di ferro, negli anni Ottanta quello che è ormai un esperimento in buona misura compiuto si trasforma in una narrativa di successo a beneficio del nuovo corso. Non si deve infatti sottovalutare come i processi di privatizzazione e di liberalizzazione, tesi ad affidare al mercato e al meccanismo offerta domanda prezzo il compito di individuare gli equilibri migliori nella distribuzione delle risorse scarse, con la conseguente riduzione dei consumi pubblici e del ruolo giocato dal decisore politico in quest'arena, suscitassero diffidenza in numerosi settori delle società occidentali e incontrassero l'opposizione di diverse soggettività politiche e sociali. L'esperimento neoliberale cileno assurge così a modello, al fine di mostrare – non importa con quanta parte di ragione – che un altro mondo è possibile e che offre risultati apprezzabili. Così, il Washington consensus[40] può beneficiare non solo della potenza economica e militare del gigante nordamericano, ma anche della persuasività derivante dalla sperimentazione in concreto – per quanto con risultati non mento controvertibili – da parte dei singoli Paesi. Dopo tutto, un qualunque ordine necessita di un seguito spontaneo per potersi realizzare e per permettere alla forza della spada di reprimere i comportamenti devianti.

---

[40] Si noti che il volume in cui il concetto di Washington consensus è definito – all'interno del capitolo del curatore, intitolato *What Washington Means by Policy Reform* (p. 5 ss.) –, il Paese che riceve più ampio spazio è proprio il Cile: il capitolo ad esso dedicato, collocato nella sezione *Three Policy Experiments*, si sviluppa per 32 pagine, contro le 13 dedicate alla Bolivia e le 9 del Perù. Cfr. P. Meller, *Chile*, in J. Williamson (a cura di), *Latin American Adjustment: How Much has Happened*, Washington DC, 1990, p. 54 ss.

Riesgo político en américa latina: el caso chileno

Nelson Pozo Silva

1. Introducción

Hace no pocos años se inició el regreso de una marea rosa a América latina, donde cuatro de las principales economías – Brasil, México, Chile y Colombia -son actualmente gobernadas por fuerzas de izquierda. Una marea rosa consecuencia del "voto de castigo" en la región, donde en las 14 últimas elecciones (desde 2019 a 2022) los votantes castigaron al oficialismo, con la excepción de una Nicaragua sin democracia ni elecciones libres. Esta nueva marea enfrenta un escenario completamente distinto al de la primera década del 2000. Los perfiles de los gobernantes de izquierda son variados (sólo Lula repite) muchos de ellos no tendrán mayorías o constituirán alianzas frágiles en los Parlamento y no gozarán de la bonanza fiscal tal como fue hace dos décadas, producto del súper-ciclo de los Commodities.

El 2023 fue otro año complejo y desafiante para una América latina que debió enfrentar un contexto internacional volátil e incierto, con una desaceleración económica significativa, condiciones financieras más restrictivas y una inflación aún en niveles elevados.

Riesgo Político América latina 2023 anticipó que los "tiempos nublados" continuarán en la región, pero acompañados de nuevas oportunidades de crecimiento, en especial en agricultura, minería, energía y nearshoring, que deben ser aprovechadas. En este escenario de alta inestabilidad, volatilidad y riesgo político, los gobiernos y empresas deberán seguir mejorando su capacidad de navegar en aguas agitadas, manejar incertidumbre y expectativas, implementar reformas que respondan a las demandas ciudadanas con responsabilidad fiscal y sin afectar el clima de inversión y,

sobretodo ofrecer resultados en materia económica.

2. Crimen organizado y retroceso democrático

La realidad es triste y preocupante. A pesar de que la población de América latina y el Caribe representa cerca del 9% del planeta, la región registra más del 30% de los homicidios mundiales.

Superado sólo por Jamaica, Venezuela ocupó el segundo lugar en la tasa de homicidios en América latina el 2021, con 40.9 homicidios por cada 100.000 habitantes según el Emergency Watchlist 2022 del Comité internacional de rescate (IRC por su sigla en inglés). Honduras, en tanto, ocupó la tercera posición en tasas de homicidios, con 38.6 por cada 100.000 habitantes, siendo considerado el lugar más mortífero de América central. Colombia y México también exhibieron cifras altas, en su gran mayoría relacionadas con el crimen organizado y el narcotráfico.

El crimen organizado crece donde el Estado es relativamente débil, las instituciones corruptas predominan en economías informales con altas tasas de desigualdad y pobreza. En América latina existe una multiplicidad de actores relacionados al crimen organizado, incluyendo grandes, medianos y pequeños empresarios ilegales, que entre otras cosas pueden ejercer control territorial o proveer servicios públicos en aquellos lugares donde el Estado o las instituciones son débiles o no llegan.

El riesgo político asociado al crimen organizado y otras formas de violencia ha aumentado significativamente los últimos años por su transnacionalidad. Éste ya no sólo se concentra en México, Colombia y América central, sino que tiene presencia en la mayoría de los países de la región.

Un caso sintomático es el chileno, uno de los países tradicionalmente más seguro de la región. Actualmente se ha puesto foco en hacer frente a organizaciones de extranjeros que han intentado instalarse en el país y fijar redes desde sus países de origen, como han sido facciones del Tren de Aragua, del Cartel de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación. Con afán de hacer frente a la expresión del crimen organizado, a fines de 2022 Chile presentó la «Política Nacional contra el Crimen Organizado» orientada a enfrentar las economías ilícitas, fortalecimiento institucional, entre otros.

Por otro lado, sistemas judiciales sin independencia e instituciones

públicas con altos índices de corrupción contribuyen a una cada vez mayor percepción de inseguridad e impunidad. Los datos de Transparencia Internacional revelan que los índices de percepción de corrupción de América latina no muestran un evidente progreso.

La región sufre con el debilitamiento del Estado de Derecho, el aumento del crimen organizado y otras manifestaciones de violencia, generando una creciente sensación de inseguridad, aumento de la corrupción y la frustración frente a la impunidad de los actos delictivos.

3. Nuevo estallido de malestar social

Como señala el Fondo monetario internacional (Fmi), la región se encamina a un tercer shock. A la pandemia del 2020-2021 y los efectos de la guerra de Rusia vs Ucrania el 2022, se agregó un entorno económico y financiero más complejo. Las proyecciones económicas para el año 2023 se han corregido a la baja y, según el Fmi, la economía latinoamericana crecerá un tímido 1,7% del pib. Más pesimistas las estimaciones de la Cepal y de S&P Global, con un crecimiento regional del 1,4% y 0,7%, respectivamente.

El aumento de la tasa de desempleo, aunque moderadas en su momento, se utilizarán en un contexto de caída de la economía y se agravará aún más la informalidad laboral. Según la Cepal y la Organización internacional del trabajo, América latina aún sufre los efectos del Covid-19, donde se perdieron 25 millones de puestos de trabajo y la pobreza llegó al 33,7% en el 2020. En la actualidad, cerca del 50% de la economía opera bajo la vertiente de la informalidad, mientras que el nivel de los jóvenes se empina sobre el 60%, según la misma Oit. Ello también ha constituido una fuente de frustración y malestar de cara al complejo 2023.

Si bien las manifestaciones desaparecieron el año 2020, por los extensos confinamientos de la población, en 2021 y 2022, progresivamente fueron apareciendo, como ha sucedido en Perú, Guatemala, Panamá, Colombia o Haití, entre otros. El panorama económico y social del año 2023 eleva el registro de nuevos estallidos de malestar social. Una región que se dirige hacia una nueva década perdida, con un crecimiento promedio cercano al 0,8% anual, incluso más bajo que la década perdida de los 80.

Nada impide que puedan surgir nuevas y amplias formas de malestar social, tomando en consideración que muchos de los problemas asociados a los estallidos sociales no han sido resueltos, ni tampoco se ven formas propositivas que pudieran mejorar las condiciones económicas y sociales en la región. En el caso particular de Chile el fenómeno de la conmoción social se agrava dado que el agudo problema de los inmigrantes ha significado un alto costo económico y político a las autoridades en el país, tema sobre el cual aún no existe una política definida que pueda enfrentar tales sucesos y sus efectos en materia de empleo, salud, previsión social y educación que se encuentran muy presentes en el país.

4. Crisis migratoria, aumento de ataques cibernéticos y debilidad de la integración regional

Múltiples elementos confluyen para que el malestar social al cual hemos hecho referencia preferentemente se desencadene. En efecto, es la crisis migratoria, el aumento de ataques cibernéticos y una debilidad de los procesos de integración regional los cuales han incidido en los magros resultados.

En relación a la crisis migratoria, el patrón migratorio actual es eminentemente intrarregional más que extrarregional. En otras palabras, los grandes flujos migratorios se producen en subregiones más que de una región a otra, donde lo gravitante es la búsqueda de mejores oportunidades laborales y económicas, cuyo destino principal son Argentina, Chile y Brasil.

El impacto económico, social y político de la migración venezolana y de otras olas migratorias ha obligado a los gobiernos a adoptar políticas y estructuras de emergencia y mecanismos de financiación en los servicios ante una creciente e inesperada llegada de poblaciones migrantes. Los servicios requeridos son el acceso a salud, alimentación, vivienda y, sobre todo, el acceso al mercado laboral.

En cuanto al aumento de los ataques cibernéticos cabe señalar de manera tajante, que los estudios realizados por la consultora de PwC, desde el año 2019 han podido identificar 180 delitos contra el sector gubernamental y por lo menos 26 grupos criminales en América latina. El principal medio utilizado por estos grupos es el "ransomware", método consistente en el "secuestro" de los sistemas informáticos, en

que el ataque a nivel global tiene un costo de más de USD 20.000 millones sólo para el año 2021.

Los afectados son instituciones ligadas a entidades académicas y a universidades, a la administración pública, a los servicios de salud y en especial, a la infraestructura de los países afectados.

Ante un mercado múltiple para la comisión de delitos informáticos, cada vez más refinados, y ante un mayor acceso a herramientas y metodologías que permiten perpetrar dichos ciberdelitos, el riesgo que enfrenta América latina es alto: cuanto más lucrativo sea el negocio del ciberdelito más actores querrán participar de él.

Por último, en vínculo al debilitamiento de la integración regional cabe considerar que la falta no ya de organismos de integración, sino de un atisbo de coordinación ha conducido a que la región sea contemplada por el resto del mundo como un conjunto de estados conexos. En el caso de México, Brasil y Argentina nunca han querido colocar una agenda común para llevar de manera mancomunada al G-20 a desarrollar una política punitiva al respecto. Tal desunión obstaculiza cualquier aspiración de los países de América latina por mantener una autonomía estratégica en medio de la pugna entre China y Estados Unidos. Se requiere cierta coordinación entre los países de la región para ejercer presiones e injerencias en alguna de las superpotencias y América latina, como actor regional requiere aliados externos para potenciar un rol internacional efectivo y eficaz al efecto.

5. Procesos constitucionales con múltiples etapas

A. Los procesos constituyentes y el texto constitucional. En ciertos procesos constituyentes se producen estancamientos o estos terminan sin adoptar un texto constitucional definitivo y vinculante, lo cual sucede por múltiples razones. A modo de ejemplo, el órgano constituyente puede ser incapaz de llegar a un consenso sobre determinadas disposiciones y ser disuelto por los líderes políticos; en otras ocasiones, su trabajo puede ser interrumpido por episodios de violencia o disturbios; pueden simplemente, no llegar a construirse de manera correcta, o pueden, redactar constituciones que luego no sean aprobadas por los órganos ejecutivos, legislativos o por el rechazo del pueblo soberano simplemente.

Son relativamente raros los ejemplos de Estados en que los órganos constituyentes han completado proyectos de textos y luego han sido rechazados por el pueblo en un referéndum aprobatorio.

Los procesos de Zimbabwe en el año 2000 y el de Kenia en el año 2005, más el pasado caso de Chile los años 2022 y 2023, son ejemplos ilustrativos de Estados en los que el proceso constituyente terminó por un rechazo del texto en un plebiscito denominado de salida o aprobatorio.

B. Acuerdo político. El examen de los países de manera comparada, muestra que se inician procesos constituyentes de diversas fases lo cual indica que un precursor necesario es un acuerdo o convenio político que guíe este fenómeno. Éste puede adoptar diversas formas en función del contexto del Estado. Por ejemplo, en los Estados con un conflicto abierto dicho acuerdo puede ser un acuerdo político de paz o un alto al fuego, en otros puede ser un acuerdo político de transición o incluso, un documento como una constitución provisional. El Acuerdo por la paz social y una Nueva Constitución celebrado el 15 de noviembre de 2019 por los partidos políticos en Chile entra en esa categoría.

En Sudáfrica, la primera etapa del proceso de elaboración de la Constitución fue un proceso de negociación multipartidista en que los partidos políticos, que negociaban en igualdad de condiciones independientemente del tamaño de su base de apoyo en el país, establecieron un "marco" para guiar la forma en que el país pasaría del apartheid a la gobernanza democrática.

En Kenia y Zimbabwe, la violencia relacionada con las elecciones obligó a organismos regionales africanos a intervenir y ayudar a negociar la paz entre los partidos políticos enfrentados. Éstos acuerdos de paz establecieron sendos acuerdos transitorios de reparto del poder (componentes necesarios para el funcionamiento pacífico día a día de los países), y ordenaron que se iniciaran procesos constitucionales impulsados por el pueblo. En el caso de Zimbabwe, el acuerdo de paz proporcionó una gran cantidad de detalles en cuanto a cómo debería ser el proceso de diseño constitucional, pero sin ir tan lejos como la Constitución provisional sudafricana y sus principios constitucionales. En Kenia, el acuerdo alcanzado por las partes en las conversaciones de paz fue vago y se limitaba a conceder al nuevo gobierno formado en virtud del acuerdo doce meses para llevar a cabo una reforma

constitucional. Sin embargo, al pacto se adjuntó una lista de medidas para aplicarlo. Éstas incluían: la aprobación por el Parlamento de una ley de revisión constitucional, la consulta a las partes interesadas, la redacción de una constitución mediante un proceso consultivo con asistencia de expertos, la aprobación por el Parlamento del proyecto y la celebración de un referéndum público sobre el mismo.

C. Principales hipótesis. Cuando se han vivido procesos de crisis políticas y sociales en los países, podemos divagar en el sentido de generar hipótesis o más bien, métodos para evitar un fracaso que tienda a que los riesgos políticos en algún país puedan derivar en procesos fracasados en la concepción de un proceso constituyente que genere un cambio involutivo respecto a una nueva carta constitucional.

En efecto, las principales hipótesis son las siguientes:

1. Cuando hay grandes divergencias sobre el camino a seguir en un proceso de elaboración de la Constitución, un acuerdo político inicial puede ser fundamental.

2. Según la experiencia comparada, estos acuerdos son negociados por partes con intereses contrapuestos y establecen la hoja de ruta para la elaboración de la Constitución. Cuando ciertos grupos tienen preocupaciones particulares – por ejemplo, en relación con la forma de garantizar la inclusión de los intereses de las minorías en un órgano constituyente elegido – se pueden utilizar acuerdos políticos para calmar estos temores.

3. Algunos ejemplos de enfoques utilizados para calmar dichos temores son la creación de principios vinculantes para guiar la redacción de un texto, el establecimiento de un papel fijo para los expertos independientes en el proceso y el uso de acuerdos para guiar los plazos y el tamaño de los órganos constitucionales.

4. Es importante señalar que en los casos en los que la redacción de una nueva constitución tardare en completarse, estos acuerdos políticos pueden garantizar la continuidad y la estabilidad jurídica en el intertanto.

6. El proceso constituyente tracasado (total o parcial)

Los órganos que participan en el proceso de elaboración de la Constitución pueden ser nombrados por el Ejecutivo, proceder del Parlamento, estar formados por expertos externos o de la sociedad

civil, o ser órganos elegidos. Además, algunos órganos constituyentes recurren a múltiples órganos nombrados de diferentes maneras, que operan en distintas etapas de elaboración de la constitución para equilibrar intereses opuestos.

El uso de múltiples órganos puede aumentar la legitimidad general del proceso de elaboración de la constitución. Por ejemplo, cuando los expertos no elegidos redactan por sí solos un texto constitucional, puede temerse que este texto no responda a la voluntad del pueblo; o cuando el Parlamento redacta por sí sólo un nuevo texto, puede tenerse que éste texto refleje la dinámica del poder político del momento en lugar de crear un marco para el Estado a largo plazo; o cuando la redacción de un texto la realiza un órgano constituyente por sí solo, existe el riesgo de que carezca de delicadeza técnica y jurídica. Si se recurre a varios órganos en distintas fases del proceso - por ejemplo, un grupo de expertos que elabore materiales iniciales que luego guíen a un órgano electo o a un órgano parlamentario, permitiendo la participación pública en todas las fases por parte de todos los órganos -, estos riesgos pueden mitigarse, ya que los distintos órganos compensan las deficiencias de los demás.

Cuando se utilicen varios órganos o se recurra a ellos en múltiples etapas del proceso de elaboración de la Constitución, es importante que las funciones de sus órganos estén claramente definidas. Dichas definiciones podrían encontrarse en un acuerdo político inicial o en un convenio.

El uso de diversos órganos por parte de Kenia condujo a la creación de una constitución que resultó del diálogo entre el Ejecutivo, los expertos independientes, el Parlamento y el pueblo. El uso de varios órganos por parte de Islandia garantizó que los legos destinados para la Asamblea Constitucional tuvieran acceso a la asistencia de expertos y la confianza en el Parlamento para promulgar la Constitución que garantizó que se aplacaran los intereses políticos.

En Sudáfrica y Zimbabwe, los órganos constituyentes estaban obligados a cumplir con los acuerdos tomados por los representantes políticos antes de iniciar el proceso de elaboración de la constitución y recurrieron a la ayuda externa y a comités más pequeños para garantizar que pudieran completar su trabajo.

7. Principales caminos a seguir en el proceso chileno

La labor de los órganos constituyentes puede verse a veces limitada por la inclusión de principios o normas en los acuerdos o leyes que los constituyen.

Luego de la experiencia del proceso constituyente comenzado en Chile en julio de 2021 y que derivó en un amplio rechazo a la propuesta sometida a plebiscito, el 12 de diciembre de 2022, el denominado «Acuerdo por Chile» abre el camino a una nueva discusión constitucional en el que se introducen doce Bases institucionales fundamentales que deben encontrarse contenidas y respetadas en la nueva propuesta de Constitución.

El primer proceso constituyente también contó con bordes, los que fueron definidos en el artículo 135 de la Reforma Constitucional. En ella se estableció como límite el «respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes». Sin embargo, esta vez los bordes fueron mayores en cantidad y mucho más profundos y detallados en sus contenidos.

Dichas Bases fueron recogidas en el artículo 154 de la Constitución vigente, teniendo por objeto enmarcar la discusión a partir de 12 principios o bordes constitucionales que deben estar presentes en la redacción de cualquier futuro texto constitucional, ello a partir de conceptos y temas organizadores que van desde asuntos normativos a materias políticas, sociales, económicas y culturales, las cuales deben necesariamente estar presentes en la propuesta de nueva Constitución que emane de la discusión constituyente.

Según se desprende de las negociaciones estas Bases tendrían como fin evitar sumergirse en debates políticos o ideológicos que habrían perjudicado el proceso anterior. Su contenido provocó una gran discusión pública; algunos planteaban que constriñen en demasía el debate democrático, pero para otros permiten avanzar en ciertas materias, sin que exista una transgresión de los consensos mínimos de un buen texto constitucional.

En Chile incluso se ha innovado en la creación de un órgano autónomo denominado Comité Técnico de Admisbilidad, que tiene a su cargo la revisión de las normas aprobadas en las distintas instancias

que componen el proceso conctitucional, a fin de determinar una eventual inadmisibilidad de estas cuando sean contrarias a las bases institucionales o el texto no incorpore alguna de ellas.

Si ya se hayan completado procesos constituyentes anteriores, puede decirse que un órgano constituyente utilice dichos proyectos y propuestas como guía para su trabajo. De efectuarse aquello, es importante que se especifíque claramente qué proyectos del texto deben ser considerados y cómo se debe llevar a cabo esta consideración.

En el caso chileno, el primer proceso constitucional no ha sido establecido como guía para el nuevo proceso, e incluso dada la polarizacion que se vivió durante el mismo su ejemplo ha sido utilizado como elemento de negociación para un nuevo proceso más bien controlado, en que se han incorporados a lo menos dos órganos que tienen por objeto la redacción de un anteproyecto que servirá de base para la discusión y redacción del nuevo texto, como es el caso del Comité de Expertos, y de revisión de normas con el objeto de respetar las Bases, como es el caso del Comité Técnico de Admisibilidad.

No obstante, sin ser vinculante la propuesta emanada del primer proceso, sí pueden servir como herramienta de discusión, aquellas normas que lograron consenso entre los distintos sectores que formaron parte del mismo.

Los órganos constituyentes también pueden recibir el mandato de basarse en informes o documentos de expertos. En este caso, debe especificarse cuidadosamente el alcance de su obligación y si es o no vinculante.

Como ya señalamos, el segundo proceso constitucional chileno, desarrollado a partir de marzo de 2023 incorpora un órgano constituyente, denominado Comité de expertos, conformado por expertos elegidos por la Cámara de diputados y el senado, cuyo objetivo es proponer al Consejo constitucional un ateproyecto de la propuesta de nueva Constitución Política de la República de Chile, el cual sirve de base para la discusión y redacción del nuevo texto constitucional que será discutido por el Consejo constitucional, órgano de elección popular. Además, desarrolla un rol de colaboración en la armonización del texto final y la redacción de las normas transitorias.

El anteproyecto elaborado por el Comité de expertos es una recomendación que dicho órgano hace al pleno del Consejo

constitucional de elección democrática, no se trata de un texto vinculante, sino un documento desde el cual debía partir el debate y cuyas normas requerían de una aprobación de 3/5 del pleno.

La inclusión de los principios constitucionales de los acuerdos o convenios políticos pueden servir para garantizar que se respeten los consensos alcanzados por los partidos políticos antes del proceso constituyente.

Chile ha recorrido un largo camino hasta llegar al momento actual. Después de un periodo en el que el cuestionamiento a la Constitución vigente fue esparciéndose en el debate académico y público, en 2016 la expresidenta Michelle Bachelet impulsó un debate que continúa hasta hoy.

El estallido social de 2019 obligó al expresidente Sebastían Piñera, a dar un cauce constitucional a la explosión de violencia que se tomó las calles de las principales ciudades del país. El resultado fue la tramitación de una primera reforma que habilitaba un mecanismo de reemplazo del texto actual. Ese proceso fue diseñado con el fin de constreñir la discusión a partir de ciertos límites sustantivos y normativos. Sin embargo, la conformación de la Convención Constitucional estuvo fuertemente influenciada por grupos identitarios con impulsos explícitamente refundacionales, lo que derivó en que el texto presentado a la ciudadanía en el plebiscito de salida del 4 de septiembre de 2022 fuese masivamente rechazado.

El rechazo de la propuesta de la Convención no cerró, sin embargo, la pregunta por la legitimidad de la Constitución vigente, lo que se tradujo en el acuerdo firmado el 12 de diciembre de 2022, con un nuevo segundo proceso diseñado para dejar atrás aquellos problemas que se enfrentaron en el primer proceso, siendo su principal cimiento la incorporación de Bases Institucionales Fundamentales, que consideran algunos de los pilares claves del constitucionalismo histórico chileno.

Los principios constitucionales pueden ser vinculantes o ser simplemente una guía para los redactores. Cuando son vinculantes, es importante que el organismo legítimo e independiente se encargue de hacerlos cumplir.

Cuando los principios constitucionales no se imponen a un órgano constituyente, éste puede decidir derivar los suyos propios para actuar como un entendimiento unificado de los objetivos del proceso, como ha ocurrido en el caso chileno.

8. Roberto Gargarella y sus enseñanzas

Roberto Gargarella [1] fue uno de los intelectuales más citados durante los procesos constitucionales en Chile. Convencionales, constitucionalistas, columnistas y medios no perdieron oportunidad en hablar de la llamada "sala de máquinas", metáfora con la que este argentino denominó a las instituciones que organizan, distribuyen y ejercen el poder al interior de la Constitución.

Gargarella[2] no se cansa de repetir parte de los conceptos que lo han hecho conocido en la teoría política continental: poco importa expandir la lista de derechos protegidos en la Constitución si no se cambia la organización del poder.

Atento al debate chileno, indicó que:

> Las formas de organización del poder no pueden seguir siendo concentradas como históricamente han sido en Chile. Una organización democrática requiere de más descentralización, de más protagonismo de la ciudadanía y de procesos de discusión pública. Parte de la izquierda piensa erróneamente que en el sistema deben existir iniciativa popular y plebiscitos. Yo estoy en contra de eso. Cuando digo más democracia no estoy diciendo plebiscitos para todos los demás.

Al respecto añadió que le parece una manera de tratar de adherirle legitimidad democrática al texto y que se trataría de una mala manera. A su juicio, si uno quiere dotar de legitimidad a una propuesta, lo que tiene que hacer es abrir la asamblea a la discusión pública, tender todos los puentes posibles hacia la ciudadanía durante el proceso. Si eso no se hace, y no ocurrió en el pasado proceso, más allá de la buena voluntad de muchos de los participantes, el plebiscito parece una excusa para mantener las puertas cerradas, porque «total, en su momento ya hablará la gente». El ciudadano no quiere que lo convoquen para decir «si» o «no» a un paquete cerrado; sino que hay un derecho a decir porqué una parte referida a los poderes presidenciales le parecen bien o no. No es que los ciudadanos tengan quinientas causas, les interesan cinco o seis sobre las que tiene derecho

---

1 R. Gargarella (coord.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, Buenos Aires, 2011, p. 12.

2 *Ivi*, p. 14 s.

a opinar. Hay algo muy perverso en este mecanismo, por el cual se sigue insistiendo, no sé si por ingenuidad o cinismo. Creo que hay una combinación de ambas cosas.

Sobre el proceso en sí, indicó que no sabe si es poco tiempo, pero le preocupaba mucho más el tema de la composición del Consejo constituyente. «Entiendo que la derecha mostró una gran capacidad de extracción sobre el proceso, para forzar hacia mecanismos que debilitan el componente democrático de la discusión. En la historia larga del constitucionalismo regional, no es una buena elección de método. La Constitución que resulte sea atractiva y que sea aprobada; pero a mí me apena esta defección que veo en la construcción democrática del proceso», lo cual redundó en el rechazo del segundo proceso.

Me parece se vislumbra excepcional en términos comparados la idea de un órgano de expertos la cual es extraña. En los inicios del constitucionalismo, con modos a veces muy imperfectos se apelaba a la idea de que la Constitución debe ser «expresión de la voluntad del pueblo».

La idea de que haya un cuerpo de técnicos es un tipo de injerencia que a mí me parece una muestra del viejo constitucionalismo basado en la desconfianza democrática difícil de tragar. A mí el procedimiento en términos democráticos me resulta muy deficitario, un mal ejemplo, en la historia contemporánea del constitucionalismo[3].

El nuevo acuerdo constituyente incluyó una especie de marco de 12 puntos, que sí o sí deben ser parte del contenido de la propuesta. ¿Eso limita el debate o asegura un buen proyecto?

Es posible establecer que, si esos principios son tan generales, uno puede hacer con ellos cualquier cosa. Los corsés de este tipo suelen ser muy ligeros.

Para mí el problema es de representación democrática, si hay un problema está menos vinculado con estos puntos iniciales, que finalmente suelen tener poca capacidad restrictiva, que en quiénes serán los que van a trabajar sobre estos puntos. Si el "quiénes" es un grupo que no puede verse como la genuina expresión de la voluntad ciudadana, el problema estará allí.

---

[3] *Ivi*, p. 16.

Sobre la relevancia constitucional de los derechos sociales en el mundo occidental no hay dudas. Aún de la Constitución de Estados Unidos, que es la única que no tiene una lista extendida de derechos sociales es entendida en términos del welfare (asistencia social). En España, Alemania, Italia, los países escandinavos, y en toda América hay un acuerdo profundo sobre la inclusión de los derechos sociales. Segundo ¿qué son los derechos finalmente? Ciertos intereses que la sociedad deja declarados en su Constitución y que espera sirvan tanto como sea posible. Es un compromiso público que asume la sociedad y eso es compatible con que la política encuentre modos y formas de activar de la mejor manera esos compromisos. No entiendo el temor que tienen muchos sobre los derechos sociales[4].

El ejemplo de Irlanda. Primero, no es un país tan distinto a los nuestros: es una sociedad desigual, con mucha influencia de la iglesia y con mucho atraso en varios temas. Pero institucionalmente tuvieron la imaginación para pensar maneras más interesantes de decidir ciertos temas. Por ejemplo, hicieron asambleas especiales, electos por sorteo y sin representantes políticos, para tomar decisiones en materia de matrimonio igualitario y aborto. Lo que buscaban era abrir la discusión pública a la ciudadanía todo lo que fuera posible. Por supuesto, siempre habrá clase política, pero bueno, tal vez nos tengamos que dividir entre cómo se administran las cosas del día a día y cómo resolvemos los grandes temas.

El problema en el proceso de la sustancia. El proceso fue mucho más cerrado de lo que debió ser. Eso hizo que mucha gente se enojara con la Convención porque veía que, quien había construido la propuesta de una nueva Constitución, era una elite. Si no hay mecanismos de control, de diálogo y puentes con la ciudadanía, la representación se rompe enseguida. Entonces, lo que parecía una asamblea súper representativa al final no representaban a nadie. Todo esto se plasmó en que en la sustancia muchas decisiones no fuesen aceptables. Los cambios que se han hecho ahora, anuncian formas más elitistas que democráticas. Es un camino errado. Me queda el gusto amargo de la oportunidad perdida, se podía aspirar a algo mucho más interesante que el texto presentado y finalmente rechazado.

---

4 *Ivi*, p. 43.

9. Otros dilemas pendientes

Para entender la mecánica de la trama constitucional en la actualidad, resulta primordial entender por un lado el componente esencial que garantizó el dominio estatal de las fuerzas armadas y las capacidades militares para intimidar, produciendo en el pluralismo militar una especie de consenso estable ante otras formas de gobiernos autoritarios y totalitarios. En efecto, las condiciones de interacción dentro del pluralismo no democrático se estructuraban bajo condiciones de interacción regidas en contextos autoritarios y en áreas ampliamente desconocidas y no estudiadas aún, al decir de Robert Barros[5]. En un mismo sentido nuestra democracia se ve ante una disyuntiva, que por un lado las elites políticas deben aparecer adscritas a un mínimo de lealtad constitucional y que en las reglas que organizan el poder y hacen funcionar la visación política y al Estado, se han adaptado cómodamente a la actual Carta Fundamental.

Por otro lado, el fenómeno del reformismo de la Constitución, su debate y las transformaciones que ha sufrido la Constitución han sido fruto de negociaciones entre líderes políticos, cúpulas partidarias – normalmente a puertas cerradas -, lo que enrareció e hizo perder legitimidad a las transformaciones de la Constitución de 1980.

Un segundo problema es, el Chile pre 1973 y el Chile de la dictadura militar, desde la perspectiva de la transición a la democracia en un sentido de que la responsabilidad fundamental del Estado democrático, siempre debe generar condiciones mínimas para el desarrollo socioeconómico de la población. Pero, en segundo término, el sistema político debe integrar elementos legales para minimizar las desigualdades de origen en la sociedad, a efecto de que sus necesidades básicas sean satisfechas, disminuyendo la disparidad de acceso a bienes y servicios públicos y de calidad, llámense educación, salud, pensiones y trabajo.

Desde la perspectiva de la teoría de la justicia constitucional, ya hace muchos años John Rawls[6] señaló que el bien primario es aquello

---

[5] R. Barros, *La Junta Militar: Pinochet y la Constitución de 1980*, Santiago de Chile, 2005.

[6] J. Rawls, *Political Liberalism*, Oxford, 1972 y Id., *Las Capacidades del Ciudadano y su*

en el cual la sociedad es vista como una unión social donde la prioridad de la libertad debe incluir el cubrir las necesidades primarias e inmediatamente las necesidades de libertad.

La duda metodológica consiste en tener la capacidad en Chile de crecer económicamente como en los prósperos años desde 1996 al 2012, en democracia y en libertad. La respuesta a aquello se enfrenta a la gestión de los actores políticos. El malestar social revela la necesidad de traer de regreso la solidaridad al primer plano de las preocupaciones, y más que nunca, se denota la diferencia entre el capitalismo y el neoliberalismo, ante lo cual la crisis social es explicada por los economistas a que el intercambio y la competencia en temas económicos han sido sobrevalorados frente a la dimensión política y ética.

Los cambios estructurales que deben realizarse no solo en cuanto al régimen político vigente, sino también en el sistema económico que lo acompaña y en aquellas formas en que se expresa el epifenómeno del modo de producción que ha desconocido un concepto clave, como es la solidaridad que debe existir entre los valores de libertad e igualdad.

Si ante el fracaso de dos procesos constituyentes, estimamos que las reformas constitucionales requeridas son de dos niveles. Por un lado, el cambio del modelo económico-social, y, por otro lado, la ampliación de la base democrática y participativa de todos los sectores políticos a fin de lograr estabilidad, erradicación de la violencia y consolidación de un modelo de funcionamiento social que implique participación y representación territorial, de género, de pueblos originarios, sumado a un pacto parlamentario a fin de consagrar una democracia sin el veto de una minoría dominante.

La idea es establecer una Constitución del siglo XXI que represente un modelo democrático, equitativo y sustentable a fin de dotar al país de estabilidad política, económica y social, cuya principal preocupación es un mayor bienestar de la mayoría social de la población.

10. Conclusiones

Ante las interpretaciones que se pueden hacer del proceso constituyente, la mayoría de los chilenos alega una falta de legitimidad

Representación, in *Estudios Públicos*, 53, 1994, p. 171 y ss.

de la Constitución de 1980, tanto de forma como de fondo, tema sobre el cual la historia se encargará de juzgar. Nuestro análisis político-constitucional debe centrarse que un nuevo proceso constitucional, ante el rechazo mayoritario de dos intentos y luego que un plebiscito celebrando el 4 de septiembre del año 2020, donde se estableció una especie de dislocamiento institucional, económico y social.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante establecer que la legitimidad del actual proceso va aparejada por el otorgamiento del funcionamiento de la institucionalidad democrática, donde una amplísima mayoría de los representantes de la mayoría aprobó el proceso de cambio. Es tal que, la elección de los integrantes del Consejo y la participación ciudadana en su desarrollo constituyeron otras fuentes de legitimidad, para finalmente la propuesta que fue sometida al decisivo pronunciamiento ciudadano el 17 de diciembre de 2023, fue rechazada.

Si bien en las encuestas sonó contradictorio y luego de haber pasado por un periodo denominado estallido social, el tema constitucional ha sido superado por otras urgencias sociales. Sin embargo, y atendido el apoyo ciudadano recibido en el plebiscito 2020, no es posible obviar una nueva Constitución con amplia participación de la población, en el futuro, la mirada realista del proceso es el encauzamiento por el Congreso destinado a que una nueva Constitución corresponde a saldar una deuda del sistema político con los ciudadanos, pero estos – los ciudadanos- la rechazaron por segunda vez.

En general, podemos plantearnos diversas hipótesis, pero al parecer la más loable es que existió un cuestionamiento al orden constitucional, y sumado a la violencia, la destrucción y el pillaje de octubre 2019 hicieron lo suyo, el rechazo.

Chile recorrió una vía singular del paso de una dictadura a la democracia. El triunfo del No en el plebiscito de 1988, no obstante que se produjo en el marco del texto del 80, fue el detonante de la recuperación de las libertades.

Otro plebiscito, acaecido en julio de 1989, aprobó 54 reformas que permitieron efectuar elecciones libres y competitivas en diciembre de ese año. Esta transición aseguró la paz y comprometió a las Fa. Aa. en la reconstrucción del régimen de libertades. No es posible desconocer que el texto original de la Constitución del 80 cambió sustancialmente

y se convirtió en el soporte de una institucionalidad democrática y el proceso económico y social (lleva más de 70 reformas).

Todas esas etapas se modifican cuando la antigua Concertación y el Frente amplio plantean el tema de una Asamblea constituyente y una nueva Constitución, cuyo sello distintivo es crear un nuevo discurso histórico y ético. ¡La historia se encargará de juzgar ese criterio!

El tema de actualidad es que los partidos que gobernaron bajo la equidad de la antigua Concertación condicionaron, al aceptar las reformas un orden constitucional y entramos de lleno al proceso del cuestionamiento del estatuto constitucional y nos vemos enfrentados a que en el actual estado de cosas resulta indispensable generar una nueva Carta fundamental. Luego de un fallido experimento constitucional, el cual fue rechazado dos veces mayoritariamente, los cambios que impliquen la no afectación de dos hitos importantes en el actual estado de cosas: la estabilidad y la gobernabilidad, sumado a ello la nueva figura de la criminalidad aparentemente incontrolable y que tiene profundas raíces internacionales.

La última encuesta del Centro de estudios públicos, órgano de sello liberal, reveló que la Constitución sólo es prioridad para el 3% de los consultados, sin embargo, sin mostrar inquietud respecto a lo que está pasando en el país, en especial, la crisis que existe en el Palacio de gobierno, acentuada por el agudo deterioro de la credibilidad y la autoridad de la institución Presidente la República. En los actuales tiempos, nuestra democracia enfrenta a diversos dilemas. Sin embargo, la Constitución de 1980 sigue vigente con los arreglos y reparaciones que se han hecho en los últimos 44 años.

Educazione, cittadinanza e potere costituente nelle fauci del neoliberalismo: il caso cileno

Silvia Redon Pantoja e Maralice Verciano Cunha

1. Di cosa parliamo quando parliamo di educazione? L'educazione come processo della socializzazione e l'educazione istituzionalizzata

Il processo educativo è un processo inerente alla condizione umana nella sua capacità simbolica e sociale. La costituzione umana è inerente all'educazione. Impariamo e insegniamo dal momento in cui apriamo gli occhi e questi processi ci accompagnano per tutta la vita, mediati a seconda dei contesti e delle culture in cui viviamo. Pertanto, l'educazione è inerente o consustanziale al linguaggio ed è quindi sinonimo dei processi di socializzazione. I processi di socializzazione, tutto ciò che rientra nella trasmissione culturale come parte della vita in società, sono processi permanenti e dinamici, senza una chiara direzionalità o intenzionalità formale o dichiarata.

Altra questione è l'educazione come scuola istituzionalizzata e formale, in cui viene selezionata, decisa e ritagliata la parte di cultura che è valorizzata, quindi privilegiata per essere trasmessa e perpetuata dal quadro istituzionale dello Stato. Valutare la dimensione istituzionalizzata dell'educazione nello spazio scolastico rispetto ai suoi risultati o fallimenti è una questione per un'altra analisi; tuttavia, è importante sottolineare che non esiste un altro spazio di associatività obbligatoria responsabile della base morale di un popolo[1], come l'educazione formale o istituzionalizzata.

---

[1] A. Honneth, *La educación y el espacio público democrático. Un capítulo descuidado en la Filosofía política*, in *Isegoría*, 2013, p. 377 ss.

2. Segue: Alcune politiche esterne che riguardano l'istruzione istituzionalizzata

La politica dell'istruzione pubblica di ogni Stato-nazione di solito orienta le sue linee guida, tra le altre, nel quadro dei principi dichiarati dall'Unesco nei diversi decenni che sono serviti come piattaforma per promuovere le riforme educative a livello globale. Così, il primo Rapporto intitolato *Imparare ad essere* del 1973 ha illuminato le politiche educative degli anni Settanta, Ottanta e Novanta, molto influenzate dalla corrente psicologica umanistica incentrata sul rafforzamento della materia da prospettive integrali, fino a quando è emerso un nuovo Rapporto, coordinato da J. Delors intitolato *L'educazione custodisce un tesoro* del 1996, che ha guidato e ispirato con i suoi principi pedagogici strutturali di: «imparare ad essere», «imparare a conoscere», «imparare a vivere insieme» e «imparare a fare», fornendo le basi per un'educazione costruttivista con enfasi meta-cognitiva sul motto «imparare ad imparare», che in seguito avrebbe fatto il passo o sarebbe stato deformato a livello globale e locale originando le politiche del curriculum basato sulle competenze[2], focalizzato sull'apprendimento e sulla dimensione più pragmatica o performativa del processo educativo[3].

Al di là delle sue luci e delle sue ombre, che non sono motivo di riflessione, oggi l'attenzione è concentrata, dopo quasi tre decenni, sull'ultimo rapporto dell'Unesco del 2021, che propone un nuovo patto sociale nell'educazione, sottolineando e avvertendo che «l'istruzione non sta ancora mantenendo la sua promessa di aiutarci a forgiare un futuro di pace, equo e sostenibile» e propone pertanto che «l'istruzione stessa debba essere trasformata»[4].

Il rapporto 2021 dell'Unesco affronta in dettaglio l'impatto delle tecnologie digitali, il cambiamento climatico, l'arretramento democratico e la polarizzazione sociale e il futuro incerto del posto di lavoro.

---

[2] J.F. Angulo Rasco, *The will of distraction: Competencies in Universities*, in J.M. Paraskeva (a cura di), *Unaccomplised Utopia. Neo-Conservative Dismantling of Public Higher Education in European Union*, Rotterdam etc., 2009, p. 107 ss. e Id. e S. Redon, *Competencias y contenidos: cada uno es su sitio en la formación docente*, in *Estudios Pedagógicos*, 2011, p. 281 ss.

[3] D. Gleeson e Ch. Husbands, *The performing school. Managing, teaching and learning in a performance culture*, London, 2001.

[4] Unesco, *Reimaginar juntos nuestros futuros. Un nuevo contrato social para la educación*, Paris, 2021, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379381_spa.

Attraverso questo documento consegnato dall'Unesco, non si intende solo contribuire alla partecipazione di tutte le persone al dibattito sull'educazione e promuovere la riflessione, ma anche sollecitare tutti gli individui ad agire. La tesi fondamentale del rapporto, che si concentra sul patto sociale, sostiene che, attraverso milioni di atti individuali e collettivi caratterizzati da coraggio, leadership, resistenza, creatività e attenzione, saremo in grado di cambiare rotta attraverso l'educazione trasformativa in campo pedagogico, al fine di forgiare futuri giusti, equi e sostenibili. Il rapporto Unesco propone infatti un'educazione emancipatoria, capace di liberare l'individuo. Ma una libertà proposta come atto sociale, promosso attraverso la trasformazione globale della società e non nel senso di esercitare un atteggiamento individualistico nel senso di *empowerment*[5].

L'educazione può essere considerata un contratto sociale, cioè un accordo implicito tra i membri di una società basato sulla cooperazione, per ottenere un beneficio comune.

Un contratto sociale è più di una convenzione, in quanto riflette norme, impegni e principi che hanno un carattere legislativo formale e sono culturalmente radicati. Il punto di partenza è una visione comune degli obiettivi pubblici dell'istruzione. Questo contratto consiste nel recuperare i principi fondanti e organizzativi che strutturano i sistemi educativi, nonché il lavoro distribuito che viene svolto per crearli, mantenerli e perfezionarli, nel quadro del significato ultimo dell'educazione, che è la buona vita nella convivenza sociale e con la natura.

In questo stesso quadro, e in modo complementare, è necessario evidenziare l'Agenda 2030, che si compone di 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e 169 target. Il suo pilastro fondamentale è realizzare i diritti umani di tutti gli esseri umani, raggiungere l'uguaglianza di genere e l'emancipazione di tutte le donne e le ragazze. «Gli Obiettivi e i traguardi sono integrati e indivisibili in natura e combinano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: economica, sociale e ambientale»[6]. La scommessa è che da qui al 2030 la comunità mondiale si mobiliterà intorno a loro, per l'importanza che hanno sia

---

[5] P. Freire e I. Shor, *A Pedagogy for Liberation*, London, 1983 e Id., *Medo e ousadia: o cotidiano do profesor*, Rio de Janeiro, 1987.

[6] Un, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, doc. A/RES/70/1, https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf.

per le persone che per il pianeta.

Pertanto, propongono di prendere in considerazione i seguenti fattori chiave quando si pensa allo sviluppo sostenibile: persone, pianeta, prosperità, pace e partnership. Un «partenariato globale per lo sviluppo sostenibile» basato sul principio della solidarietà globale e con particolare attenzione ai più poveri e vulnerabili[7]. Dal punto di vista delle politiche educative, l'interrelazione dei tre grandi problemi dell'umanità: povertà, disuguaglianza e sostenibilità ambientale, deve essere affrontata tenendo conto di una prospettiva globale, territoriale, locale e particolare nella necessaria sinergia di affrontare il tutto a partire dalle parti che li costituiscono.

Sembra che l'educazione istituzionalizzata, come spazio di associatività obbligatoria, sia l'unica via sicura rimasta per realizzare un cambiamento[8], una trasformazione delle società neoliberali, su scala planetaria in termini di abitudini di consumo mercatiste, forme diseguali di produzione e distribuzione che minacciano la democrazia e la vita sul pianeta.

3. Segue: educazione istituzionalizzata: di cosa stiamo parlando?

La "istituzionalità" o lo spazio "formale" che "intende" il processo educativo, dandogli "tempo", "spazio" e "luogo", chiamato scuola, è già presente nei documenti storici che ci permettono di conoscere l'esistenza di scuole nell'Egitto dell'Antico regno, circa 2.500 anni prima della nostra era[9]. Le diverse nazioni dovranno attraversare secoli o molti decenni, secondo i loro fondamenti storico sociali, economici e politici per raggiungere gli obiettivi di copertura e di "qualità inclusiva" nell'educazione, come dovere dello Stato sotto la soglia dell'uguaglianza, della libertà e della fraternità e poi come diritto sociale[10] che si consolidò con la nascita del welfare, la cui formazione organica figurava nella nuova

---

7 Vedi www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible.

8 A. Honneth, *La educación y el espacio público democrático*, cit., p. 377 ss.

9 J.M. Esteve Zarazaga, *La tercera revolución educativa. La educación en la Sociedad del conocimiento*, Barcelona, 2003.

10 Vedi: www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible.

legge inglese del 1834 che si evolveva nel Welfare State. Una definizione ampiamente accettata, come un insieme di politiche pubbliche in cui lo Stato fornisce ai cittadini o a gruppi di cittadini protezione contro i rischi e le esigenze di prestazioni sotto forma di assistenza o sicurezza sociale, fornendo diritti sociali specifici.

Per quanto riguarda l'istruzione, essa è stata riaffermata come diritto sociale sotto la responsabilità e l'obbligo dello Stato in diverse Costituzioni del secondo dopoguerra, come la Costituzione italiana del 1948, che stabilisce che la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole per tutti i livelli di istruzione (art. 33) e che è responsabilità esclusiva dello Stato italiano legiferare sugli standard generali dell'istruzione (art. 117), nonché l'attuale Costituzione cilena, che sancisce l'obbligo dello Stato di promuovere lo sviluppo dell'istruzione a tutti i livelli (art. 10)[11].

A partire dalla fine del 19. secolo, l'impulso definitivo per l'estensione della scolarizzazione si è trovato all'intersezione di tre casi: il completamento del primo livello di alfabetizzazione, la creazione di Ministeri dell'istruzione e l'approvazione delle leggi statali sull'istruzione[12].

Nella dimensione teleologica dell'educazione, Gimeno cita quattro grandi obiettivi: «il fondamento della democrazia, stimolare lo sviluppo della personalità del soggetto, la diffusione e l'incremento della conoscenza e della cultura in generale e l'inserimento dei soggetti nel mondo»[13]. Tuttavia, questo scopo educativo e mandato statale di responsabilità sociale, incorporato nella Magna carta della nostra educazione moderna e sotto gli auspici della Dichiarazione dei diritti

---

[11] Costituzione politica della Repubblica del Cile, www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf.

[12] C.E. Núñez e G. Toirtella (a cura di), *La maldición divina. Ignorancia y atraso económico en perspectiva histórica*, Madrid, 1983; Y.N. Soysal e D. Strang, *Contruction of the First Mass Education Systems in Nineteenth-Century Europe*, in *Sociology of Education*, 62, 1989, p. 277 ss.; J. Boli, F.O. Ramírez e J.M. Meyer, *Explicación de los orígenes y el desarrollo de la educación de Masas* , in P.G. Altbach e G.P. Kelly (a cura di), *Nuevos enfoques en educación comparada*, Madrid, 1990, p. 123 ss.; J.W. Meyers, F.O. Ramírez e Y.N. Soysal, *World Expansion of Mass Education 1870-1980*, in *Sociology of Education*, 65. 1990, p. 128 ss.; C.E. Nuñez, *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España contemporánea*, Madrid, 1992 e J.F. Angulo Rasco, *La educación y el curriculum en el espacio europeo: ¿Internacionalizar o globalizar?*, in J. Gimeno Sacristán (a cura di), *Saberes e incertidumbres sobre el currículum*, Madrid, 2010, p. 478 ss.

[13] J.H. Gimeno Sacristán, *Educar y convivir en la Cultura Global. Las exigencias de la ciudadanía*, Madrid, 2000, p. 21.

dell'uomo, è progredito e regredito; in altre parole, non ha seguito un chiaro percorso di significato, perché sebbene le conquiste sostanziali nel campo dell'alfabetizzazione precoce non possano essere ignorate, la scuola continua a riprodurre la culla d'origine ed è stata inefficiente nel compensare le differenze escludenti delle classi sociali[14]. Riducendo tutta l'educazione a un arsenale di metodologie e strumenti di apprendimento, che finisce per depoliticizzare la grande massa della popolazione, la scuola finisce cioè per enfatizzare una coscienza ingenua, diventando uno spazio isolato dai problemi reali e lontano dalle decisioni politiche, diventando uno spazio insufficiente per realizzare un reale cambiamento sociale[15]

La scuola, in quanto istituzione dello Stato, ha seguito un itinerario che tende a riprodurre piuttosto che a trasformare l'ordine costituito che accoglie il potere egemonico del momento. Per anni e lunghi decenni, la scuola è stata oggetto di studio di sociologia come istituzione sociale volta a superare e ridurre i divari di disuguaglianza. Tuttavia, non è riuscita del tutto in questo obiettivo, in quanto la scuola ha riprodotto la disuguaglianza piuttosto che superarla. La scuola, come spazio di soggettivazione del soggetto e quindi configuratore della società, diventa ripetutamente il centro dell'attenzione, della speranza e della salvezza dei problemi sociali, asse ricorrente di politiche pubbliche, riflessioni, produzioni teoriche con un certo messianismo.

Tuttavia, questa dimensione teleologica e sociologica della scuola nella sua realtà istituzionale ha la sua equivalenza con la dimensione politica o dell'educazione alla cittadinanza. Da questo quadro argomentativo, possiamo affermare che ogni fatto educativo è sempre un fatto politico[16]. Tuttavia, non si può ignorare che lo spazio scolastico è

---

[14] Tra l'immensa letteratura disponibile, si possono consultare: M. Osborn et al., *A World of Difference? Comparing Learners Across Europe*, Maidenhead, 2003; D.P. Baker e G.K. LeTendre, *National Differences, Global Similarities. World Culture and the Future of Schooling*, Stanford Ca., 2005; B. Holsinger e W.J. Jacob (a cura di), *Inequality in Education: Comparative and International Perspectives*, Dordrecht, 2008; C. Raffo et al., *Education and Poverty in Affluent Countries*, London, 2010; J. Ermisch et al., *From Parents to Children. The Intergenerational Transmission of Advantage*, New York NY, 2012 e M.L. Jackson e S.L. Moffitt, *The State of Unequal Educational Opportunity: Introduction to the Special Issue on the Coleman Report 50 Years Later*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2017, p. 6 ss.

[15] P. Freire, *Educação e mudança*, 12. ed., Rio de Janeiro, 1986.

[16] S. Redon, *La pedagogía crítica como la pedagogía en sí misma*, in R. Vázquez, (a cura di),

compromesso, dato che l'istruzione sta attraversando una crisi generalizzata che ha importanti conseguenze per il futuro delle democrazie[17].

Questa crisi si costituisce principalmente attraverso l'attuazione delle politiche di istruzione pubblica degli Stati nazionali, che cercano di eliminare sempre di più dai loro programmi scolastici, a tutti i livelli di istruzione formale, materie incentrate sulle arti e sulle discipline umanistiche, viste come «inutili abbellimenti»[18]. La scuola istituzionalizzata diventa uno spazio per la produzione di macchine utilitaristiche umane, invece di formare cittadini capaci di pensare in modo critico, empatico e solidale, che comprendano l'importanza delle conquiste e delle sofferenze estrinseche. Questa soppressione dei soggetti sociali e umani distorce lo spazio scolastico e «le scuole si trasformano facilmente in spazi per la vendita del sapere, che corrisponde all'ideologia capitalista»[19] in cui i soggetti sono finalizzati a promuovere «la redditività a breve termine attraverso la coltivazione di capacità utilitaristiche e pratiche per generare reddito»[20].

Il significato dell'educazione istituzionalizzata è la vita buona, che richiede al fatto educativo di pensare ai fili che tessono la vita in comune, la cittadinanza, i modi di vivere insieme in quello spazio comune, approfondendo ciò che è propriamente umano come specie[21]. Ed è a questo punto che l'educazione intenzionale o istituzionalizzata viene assunta come un fatto politico.

Questa affermazione è stata discussa nel corso della storia filosofica, da Aristotele a Dewey, una questione che Honneth riprende: «la scuola è uno degli spazi lasciati alla società democratica per rigenerare i propri fondamenti morali»[22]. La scuola pubblica «è la fonte delle capacità culturali e morali dell'individuo, con l'aiuto del quale può esistere e svilupparsi un ordine statale repubblicano in cui la cittadinanza

---

Reconocimiento y bien común en educación, Madrid, 2018, p. 231 ss. e Ead., *Ciudadanía y Educación*, in R. Espinoza Lolas e F. Angulo Rasco (a cura di), *Conceptos para disolver la educación capitalista*, Barcelona, 2020, p. 59 ss.

17 M.C. Nussbaum, *Senza scopo di lucro. Perché la democrazia ha bisogno delle discipline umanistiche (2010)*, Bologna, 2010.

18 *Ibidem*.

19 P. Freire e I. Shor, *Medo e ousadia: o cotidiano do profesor*, cit.

20 M.C. Nussbaum, *Senza scopo di lucro*, cit.

21 V. Camps e S. Giner, *Manual de civismo*, Barcelona, 1998.

22 A. Honneth, *La educación y el espacio público democrático*, cit, p. 377 ss.

partecipa anche all'emancipazione politica della gente comune»[23]. Honneth ci ricorda che i fondamenti del processo educativo sono problemi politici, che grandi pensatori come Kant, Durkheim e Dewey hanno sviluppato in dettaglio[24].

4. Cittadinanza: un concetto polisemico

Il concetto di cittadinanza è diventato un tema centrale nelle politiche educative degli ultimi decenni. Come si è sottolineato in scritti precedenti[25], alla fine degli anni Ottanta questo concetto ha cominciato a riaffiorare, e dagli anni Novanta in poi c'è stata un'esplosione senza precedenti nel campo della produzione teorica nell'educazione e nella cittadinanza[26].

Tuttavia, assumendo la sua polisemia che svilupperemo in seguito, il concetto di cittadinanza contiene due assi, principi o pilastri costitutivi fondamentali. Da un lato, i diritti individuali, dall'altro, la nozione di legame con la comunità. Questi due principi e assi principali della cittadinanza la collegano alla discussione politica, filosofica e giuridica tra due correnti o razionalità; vale a dire, liberalismo e comunitarismo. Queste prospettive teoriche sull'individuo e sulla società rispondono al cuore della filosofia politica e alla sua riflessione sul tema e al suo legame con la comunità, il che significa amalgamare il concetto di democrazia come teoria del governo e l'esercizio del potere come modi di vivere insieme in un territorio comune. Per questo, Balibar affermerà che

---

[23] *Ivi*, p. 378.

[24] *Ivi*, p. 377 ss. Cfr. anche S. Redon, *La pedagogía crítica como la pedagogía en sí misma*, cit., p. 231 ss.

[25] S. Redon, *Ciudadanía y Educación*, cit., p. 59 ss.

[26] A. Pérez Luño, *Ciudadanía y Definiciones. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, 1989; W. Kymlicka e W.J. Norman, *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. La política*, in *Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, 1997, p. 5 ss.; A. Bolívar, *Educar en valores: una educación de la ciudadanía*, Sevilla, 1998; M. Bartolomé Pina, *Identidad y Ciudadanía. Un reto a la educación intercultural*, Madrid, 2002; A. Cortina, *Ciudadanos del mundo*, Madrid, 2003; V. Camps, *Educar para la ciudadanía*, Sevilla, 2007; C. Cullén (a cura di), *El malestar en la ciudadanía*, Buenos Aires, 2007; P. Fernandez Liria et al., *Educación para la ciudadanía. Democracia, Capitalismo y Estado de Derecho*, Madrid, 2007; R. Marí Ytarte, *¿Culturas contra ciudadanía? Modelos intestables en educación*, Barcelona, 2007; M. Arnot, *Coeducando para una Ciudadanía en Igualdad*, Madrid, 2009 e J. Rubio *Carracedo, Democracia, ciudadanía y educación*, Madrid, 2009.

cittadinanza e democrazia sono due facce della stessa medaglia[27].

Il focus dell'educazione e della cittadinanza non risponde solo alla densità del suo costrutto e alla polisemia dei suoi significati nell'esperienza di esso, ma risponde anche a una ragione storica, sociale e contestuale legata alla crisi della democrazia, al crollo del Welfare State, alla violenza sociale dovuta alla crescente disuguaglianza, alla diversità culturale come risultato delle migrazioni, delle tensioni razziali e del fallimento delle politiche ambientali nel quadro politico e giuridico del trionfo del sistema capitalista mondiale neoliberale. La vittoria senza precedenti del neoliberalismo come ragione normativa e principio guida che governa, controlla e ordina la vita quotidiana[28].

Mettere la questione della cittadinanza al centro dell'educazione istituzionalizzata non solo risponde al fallimento della giustizia sociale e della distruzione ecologica ambientale, ma anche all'impatto delle tecnologie sulla società e sulle interazioni quotidiane nella vita umana. E quindi, un compito urgente per il curricolo e l'istituzione scolastica in presenza di una collettività che è sempre più indebolita e diminuita nella fiducia di fondo del legame, della solidarietà, nel senso del "comune" e dell'appartenenza al "Noi" come modo di abitare il sociale e il *co-living*[29]. Questo scenario porta a una contraddizione insanabile: la travolgente produzione teorica, l'eccesso di discorsi politici per rafforzare i diritti e la democrazia e la scomparsa di quegli stessi diritti, in una cittadinanza che si sta sgretolando tra individualismo, disperazione nella democrazia rappresentativa, crescente disuguaglianza e distruzione della vita sul pianeta.

Sebbene esistano assi strutturali che definiscono il concetto di cittadinanza e contesti più o meno consensuali, la sua polisemia deriva dalla sua dimensione epistemologica. Una prospettiva positivista configurerà questo concetto, da un assoluto normativo, ereditato dall'Occidente (la modernità) nella sua tradizione greco latina. Spiegherà questo concetto a partire da una concezione idealistica che dà per scontata

---

27 E. Balibar, *Ciudadanía*, Madrid, 2013.

28 D. Harvey, *Breve historia del neoliberalismo (2005)*, Madrid, 2007; M.B. Sterger e R.K. Roy, *Neoliberalismo. Una breve introducción (2010)*, Madrid, 2011; W. Brown, *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo (2015)*, Barcelona, 2016 e Ch. Laval e P. Dardot, *La Pesadilla que no Acaba Nunca: El Neoliberalismo Contra la Democracia*, Barcelona, 2016.

29 S. Redon, *Ciudadanía y Educación*, cit., p. 59 ss.

l'uguaglianza formale, astraendo e prendendo le distanze dalla disuguaglianza reale. Lo stesso vale per i diritti e le libertà, intrappolati come assoluti in Costituzioni al di fuori del tempo, della storia, della cultura e dello spazio vitale.

Un'altra dimensione epistemologica diversa dalla prospettiva positivista per comprendere il concetto di cittadinanza è la prospettiva ermeneutica e critica. Questa concezione ci permette di aprire questo concetto al mondo della vita, di significarlo dal punto di vista della storia, della cultura e del territorio e degli assi neocoloniali del potere, soprattutto economico, che sono alla base del rango di cittadino. A partire da questa razionalità ermeneutica, antropologica e critica, è essenziale decostruire il concetto[30], per aprirlo come realtà dinamica ed equivoca, determinata dalle forze del potere politico ed economico e dai fili del divenire storico.

Ciò significa che la realtà e la veridicità di questo concetto è fratturata e dispersa tra la sua normativa e/o dichiarazione e la sua esperienza. La cittadinanza e i modi di convivere in un territorio comune attraversato da dimensioni sociali, politiche e giuridiche saranno molto dissimili a seconda del colore della pelle, del genere, del continente, e soprattutto del potere economico e delle proprietà che portano o avvolgono. Pertanto, etimologicamente alludendo alla radice greco latina di cittadinanza che ha il suo parallelo o equivalenza con i prefissi *cives* o *polis*, cioè la città, le appartenenze di cittadino saranno molto disparate. Infine, questo concetto lascia fuori le molteplici visioni del mondo dei popoli indigeni che non hanno configurato questo concetto da logiche patriarcali, contrattualiste e soprattutto individualistiche che riguardano la proprietà privata nelle dinamiche estrattive di dominio.

Ma la concettualizzazione che di solito si rende visibile nel concerto educativo è quella che si ricollega alla dimensione liberale e positivista, da concezioni piuttosto normative, in cui l'appartenenza del soggetto-cittadino e il suo legame politico e giuridico con lo Stato sono ciò che dà tale evidenza e significato al rango di cittadino; ovviamente da un'enfasi strutturale e assoluta. Questo approccio pone l'accento sulle istituzioni, sulla struttura di base dello Stato, sulla Costituzione e sul soggetto del diritto, dimenticando l'origine delle Costituzioni (emerse in tempi di

30 H. Bashir, Ph. Gray e A. Bashir, *Deconstructing Global Citizenship: Political, Cultural, and Ethical Perspectives*, Lanham Md, 2015.

crisi e redatte dalla minoranza). Anche se, va ricordato, oltre ad essere state elaborate da una minoranza privilegiata, sono state realizzate più di duecento anni fa, ancorate a realtà sociali, politiche ed economiche diametralmente diverse dalla realtà attuale, e sebbene siano state corrette, completate, ricostruite, hanno posto le basi per regolare il tessuto normativo giuridico dell'Occidente, con una chiara enfasi sulla tutela della libertà individuale e dei diritti di proprietà privata dei poveri[31].

In generale, i programmi scolastici tendono a riprodurre una concezione chiusa e inattaccabile della cittadinanza, di carattere normativo universale, priva di radici territoriali, di contesto storico locale e di realtà vitale, al fine di sommergere acriticamente l'ordine costituito e riprodurlo. I temi che non vengono menzionati e non vengono approfonditi nella maggior parte dei contenuti ufficiali per l'insegnamento della cittadinanza nelle scuole sono: la ricchezza del patrimonio indigeno, il neoliberalismo, la cittadinanza come equivalenza tra il politico, la comunità, il comune e le antinomie della democrazia.

Ciò che più colpisce è che, non vengono analizzate le razionalità del neoliberalismo come una scala di valutazione e produzione di soggetti. Oltre a tutti questi temi omessi, c'è l'omissione del punto di partenza, quello più naturalizzato, quello relativo alla prospettiva epistemologica. L'eredità greco romana è assunta come l'unica realtà e verità nella visione del mondo, che dà per scontato un ordine istituito (politico, epistemico, etico, estetico) e riprodotto, a partire da una razionalità ideale, lontano dai contesti storici, spazio-temporali e culturali. D'altra parte, l'attenzione alla democrazia e alla partecipazione viene esacerbata, nascondendone fallacie e contraddizioni. In altre parole, l'eccesso di "illuminazione" di questa matrice teorica ci abbaglia e ci acceca a guardare le sue antinomie. Per questo motivo, colpisce nella discussione curricolare ufficiale che la democrazia sia visibile come asse centrale e sostanziale, tradotto nella sua dimensione normativa e strutturale ridotta al voto. D'altra parte, sotto l'egida del neoliberalismo, ci sono contenuti nei curricula ufficiali che esacerbano ed evidenziano l'imprenditorialità e l'educazione finanziaria e il risparmio.

Il quadro del caso cileno è un buon esempio, che condensa e riflette la tensione e la contraddizione di queste polisemie. In questo contesto

---

31 M. Hardt e A. Negri, *Commonwealth: el proyecto de una revolución del común* (2009), Madrid, 2011 e C. de Cabo Martín, *El común. Las nuevas realidades constituyentes desde la perspectiva del constitucionalismo crítico*, Madrid, 2017.

di molteplici significati e paradossi, è importante ricordare che la scuola perpetua l'ordine stabilito attraverso le due dimensioni; lo spazio di configurazione del soggetto da un lato e della società dall'altro.

Nella dimensione individuale e nei processi di soggettivazione, come sottolinea Foucault, la scuola opera come uno spazio di sorveglianza e controllo che cattura il soggetto per lunghi anni, «istituzioni che si fanno carico dell'intera dimensione temporale della vita degli individui»[32].

Nella dimensione sociale, l'istituzionalità della scuola continua ad essere imprigionata come apparato dello Stato, dalle coordinate dell'obbedienza all'ordine costituito e della sua conseguente riproduzione. La profonda frattura tra i curricula "cartacei" che non hanno alcuna correlazione con il mondo della "vita reale" personale e sociale, annida nelle soggettività la necessità di rivendicare diritti sociali di base che permettano una vita dignitosa o dignitosa seguendo Margalit[33]. Perché bisogna ricordare che l'esperienza della cittadinanza risiede nel potere costituente come espressione di una democrazia reale che esercita il potere che le corrisponde come autogoverno. In questo modo, si spiega che i movimenti sociali avviati dagli studenti delle scuole superiori in Cile hanno promosso un potere costituente rilevante che ha cambiato il corso della storia cilena in materia di istruzione e diritti sociali, essendo responsabili dell'avvio di una trasformazione sociale.

5. Mobilitazioni studentesche: potere costituente

Al culmine della dittatura, tra il 1983 e il 1987 ci sono state 22 giornate nazionali di protesta in Cile[34]. Nel 1989 in Cile è stata ripristinata la democrazia. Movimenti studenteschi recenti: il *mochilazo* del 2002, la rivoluzione dei pinguini del 2006[35] e il movimento per l'istruzione pubblica del 2011[36] hanno generato cambiamenti di direzione nella

---

32 M. Foucault, *Vigilar y Castigar* (1975), Buenos Aires, 2000, p. 129.

33 A. Margalit, *La sociedad decente* (1996), Barcelona, 1997.

34 G. Salazar, *En el nombre del poder popular constituyente*, Santiago de Chile, 2011.

35 C. Belleï, *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*, Santiago de Chile, 2015.

36 M. Arrué, *El movimiento estudiantil en Chile (2011-2012): una lucha contra la discriminación. Amérique Latine*, in *Les Cahiers ALHIM*, 2012, p. 1 ss., http://journals.openedition.org/alhim/4388 e A. Mayol, *No al lucro. De la crisis del*

politica neoliberale prevalente in Cile, ma molto specifici e puntuali. Insieme a questo dobbiamo includere le proteste "No + Afp" dal 2016, il maggio femminista del 2018, le lotte socio ambientali per l'acqua e la conservazione del patrimonio naturale del Cile[37] e lo sciopero degli insegnanti nel 2018[38].

Tuttavia, è necessario evidenziare e alludere al lavoro di Bruey[39] che le mobilitazioni più massicce vissute nell'ottobre 2019 in Cile non emergono per generazione spontanea; al contrario, basandosi sull'idea del *topos* di Gabriel Salazar[40], ci costringe a guardare, valorizzare e riconoscere, come i settori emarginati e popolari, hanno mantenuto il coraggio, la consapevolezza politica e l'attivismo dei cittadini per secoli, nonostante il modo in cui sono stati assassinati, violati, schiacciati e repressi dalla classe politica oligarchica, dai media e dai governi autoritari e fascisti. Partendo dal presupposto che questa immagine del *topos* che crea tunnel negli strati sotterranei dello status quo politico e sociale, questo emergere della sovranità popolare è alla base di una lunga traiettoria di coscienza e di storia sociale, per spiegare il contesto attuale.

Alla fine di ottobre 2019 (tra il 14 e il 18) è stata vissuta e osservata una delle proteste più rilevanti e significative avviate dagli studenti universitari e delle scuole superiori cilene. La protesta è iniziata simbolicamente dopo l'aumento della tariffa della metropolitana di trenta pesos e la conseguente evasione del pagamento in una stazione della metropolitana di Santiago. Lo slogan di questa mobilitazione studentesca era «evadere, non pagare, un altro modo di combattere», rendendo evidente il prolungato malcontento nella società cilena a causa della crescente disuguaglianza, dell'indebitamento delle famiglie, della corruzione e dell'ingiustizia prevalente[41]. La protesta studentesca si è allargata da venerdì

modelo a la nueva era política, Santiago de Chile, 2012.

37 R. Mundaca, *La privatización de las aguas en Chile. Causas y Resistencias*, Santiago de Chile, 2015.

38 J.F. Angulo Rasco, S. Redon, *Un currículum constituyente para Chile*, in *Revista Brasileira de Educação*, n. e280076, p. 1 ss., https://www.scielo.br/j/rbedu/i/2023.v28.

39 A. Bruey, *Justicia y libertad. Luchas populares por los derechos sociales y democracia en Chile*, Santiago de Chile, 2023.

40 G. Salazar, *En el nombre del poder popular constituyente*, cit.

41 A. Mayol, *No al lucro*, cit.; H. Fazio, *Mecanismos fraudulentos de hacer fortuna. Mapa de*

18, proseguendo con pentole e padelle in alcuni comuni della stessa città, l'incendio di alcune stazioni della metropolitana e il saccheggio di negozi e supermercati[42].

La grande caratteristica di questa protesta è legata alla sua trasversalità, alla raccolta di varie associazioni, epoche, ideologie in modo massiccio e spontaneo. Paradossalmente, è il momento più chiaro ed efficace che il Cile abbia vissuto di coesione sociale, in cui le diverse classi sociali dal nord al sud del Paese si incontrano, ma con enorme intensità a Santiago, Valparaíso e Concepción.

Lo sfogo sociale del 2019 riflette un profondo malessere nella società cilena. Come sottolineava uno dei loro slogan più scanditi, non si trattava di trenta pesos (l'aumento del prezzo della metropolitana) ma di trenta anni di costante ingiustizia e disuguaglianza[43]. Il governo conservatore e neoliberale di Sebastián Piñera ha risposto decretando lo stato di emergenza e portando l'esercito nelle strade; ma con loro sorpresa, le mobilitazioni continuarono, occupando piazze, marciando e sbattendo pentole e padelle nei comuni e nei quartieri. Le proteste che non sono riuscite a fermarsi nonostante l'enorme repressione, violazione e calpestamento dei diritti umani, portata avanti dai *carabineros*, hanno lasciato giovani ciechi, morti e altro ancora[44].

L'insurrezione popolare dell'ottobre 2019, avviata dagli studenti, rifletteva la richiesta di un profondo cambiamento nella politica economica e sociale del Cile. Una sorta di pentola a pressione che esplode, a simboleggiare il quasi mezzo secolo di politiche neoliberali avviate dal grande esperimento messo in atto in Cile a colpi di fucile. Dopo vent'anni di dittatura sommati a trent'anni di governi democratici, la società è immersa nelle fauci di un feroce neoliberalismo e, quindi, soffre di enormi debiti, precarietà, malattia, divisione e disperazione.

L'unica via d'uscita che i cittadini vedevano in quel momento

---

la extrema riqueza 2015, Santiago de Chile, 2016; C. Tromben, *Crónica secreta de la economía secreta*, Santiago de Chile, 2016 e J.A. Guzmán e J. Rojas, *Empresarios Zombis. La mayor elusión tributaria de la élite Chilena*, Santiago de Chile, 2017.

42 J.F. Angulo Rasco e S. Redon, *Un currículum constituyente para Chile*, cit.

43 M. Garcés, *Estallido social y una nueva constitución para Chile*, Santiago de Chile, 2020; A. Mayol, *Big Bang. Estallido Social 2019*, Santiago de Chile, 2019 e J.F. Angulo Rasco e S. Redon, *Un currículum constituyente para Chile*, cit.

44 J.F. Angulo Rasco e S. Redon, *Un currículum constituyente para Chile*, cit.

era un cambiamento radicale simboleggiato da una nuova costituzione che avrebbe sradicato lo Stato sussidiario e neoliberale, una nuova Costituzione che avrebbe protetto i cittadini attraverso il rafforzamento dei diritti sociali, annullando l'attuale Costituzione elaborata ai tempi della dittatura di Pinochet. È importante notare che questa Costituzione è stata guidata e in gran parte creata dall'ideologo Jaime Guzmán, sponsorizzata dallo stesso Hayek e da Friedman secondo i principi contrattualisti di ispirazione carlista[45]. È anche necessario ricordare che sia Hayek che Friedman visitano il Cile come simbolo del programma chiamato «il mattone» che rappresenta il supporto giuridico, etico ed epistemologico guidato dal costituzionalista Jaime Guzmán, per ispirare e rafforzare l'attuazione del modello neoliberale[46]. Anche la Costituzione del 1980 si ispira alla dottrina sociale della Chiesa interpretata dall'ala più conservatrice e si posiziona lontana, o meglio fratturata, dai valori evangelici della teologia della liberazione[47].

Per contestualizzare la storia costituzionale del Cile, è necessario risalire alla sua indipendenza come colonia e alla sua creazione come repubblica del Cile, che è stata un atto aristocratico.

Come ha dimostrato Salazar[48], in 200 anni di storia, "La classe dominante (mercantile) non ha mai ammesso, per convinzione e per interesse, alcun esercizio pubblico del potere costituente" [49]; ma nemmeno la sinistra politica ufficiale, che lo ammette solo quando può guidare appropriandosi di esso[50]. Ne è un esempio laconcertazione come blocco politico post-dittatura, in alleanza con la Democrazia Cristiana, che rappresenta un settore elitario, una *"élite politica dissociata dalle sue basi sociali"*. In breve, la "concertación" cerca

---

45 R. Cristi, *La tiranía del mercado El auge del neoliberalismo en Chile*, Santiago de Chile, 2021.

46 *Ibidem*.

47 Bisogna anche ricordare che dietro la dittatura civile-militare c'è la potenza nordamericana con tutto il suo macabro spionaggio di cospirazione internazionale per perseguitare, punire, assassinare e annientare ogni possibilità di far emergere di un modello comunitario e socialista di potere popolare.

48 G. Salazar, *Del poder constituyente de asalariados e intelectuales (Chile, siglos XX y XXI)*, Santiago de Chile, 2009 e G. Salazar, *En el nombre del poder popular constituyente*, cit.

49 *Ibidem*, p. 129.

50 C. Ruiz Encina, *De nuevo la sociedad*, Santiago de Chile, 2013 e Id., *La política en el neoliberalismo. Experiencias latinoamericanas*, Santiago de Chile, 2019.

di mascherare sotto le vesti della "democrazia" un governo che non si allontana dall'eredità neoliberale, distante dallo stato sociale e dal rafforzamento dei diritti sociali, usufruendo e adattandosi ai privilegi concessi dal potere di turno[51].

Dobbiamo capire qui che dall'inizio della democrazia (e dopo la partenza del Dittatore), il Cile approfondisce il neoliberalismo, inizialmente mano nella mano con i partiti della *concertación*, con il consenso dell'élite di corte come la chiama Ruiz Encina[52] e con la comprensione politica della comunità imprenditoriale[53]. Il neoliberalismo, come previsto, si è radicalmente espanso, soprattutto nel campo dell'istruzione, con l'arrivo alla presidenza dell'uomo d'affari Sebastián Piñera nel 2011. Lo Stato e il mercato vanno di pari passo, perché contrariamente a quanto a volte si sostiene, il neoliberalismo ha bisogno di strutture statali, non solo per imporre e legittimare le politiche neoliberali, ma anche per coprire i fallimenti del mercato. È la *corporate governance*[54].

Ci sono due processi costituzionali di mobilitazione sociale in Cile, prima delle Costituzioni ufficiali del 1833 e del 1925, nel 1822 e nel 1924, in cui la voce popolare si levava attraverso assemblee di quartiere o consigli aperti che consolidavano una tradizione di autogoverno. Questi *cabildos* erano organi diretti e locali di sovranità popolare, che riunivano *chacareros*, allevatori, proprietari terrieri, operai, artigiani, minatori, insegnanti, notai, ufficiali giudiziari e miliziani. La chiave qui è duplice: da un lato, abbiamo che il potere costituente ha bisogno di un potere sociale diversificato[55]; dall'altro, che la sua sostanza fondamentale si trova in una cultura sociale autogenerata[56]. Tuttavia, soccombono al potere economico dell'élite; è la classe oligarchica cilena che non permetterà al potere popolare di sedersi al tavolo del governo.

L'insurrezione popolare del 2019, nonostante tutti gli ostacoli e gli

---

51 J.F. Angulo Rasco e S. Redon, *Un currículum constituyente para Chile*, cit.

52 C. Ruiz Encina, *La política en el neoliberalismo*, cit.

53 C. Ruiz Encina, *De nuevo la sociedad*, cit. e C. Ruiz Encina, *Lo público y lo estatal en el actual problema de educación*, in *Revista Anales*, 2014, p. 95 ss.

54 A. Osborne e T. Gaebler, *La reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial* (1992), Barcelona, 1994.

55 G. Salazar, *En el nombre del poder popular constituyente*, cit.

56 *Ibidem*.

impedimenti a cui è stata sottoposta la volontà popolare, ha dato vita a un processo che, sebbene unico e singolare, è collegato alla tradizione costituente cilena[57]. Il 14 novembre 2019 è stato firmato l'Accordo per la pace sociale e la nuova Costituzione e il 25 ottobre 2020 si è tenuto un plebiscito con l'obiettivo di scoprire se i cittadini fossero d'accordo o meno ad avviare un processo costituente che consentisse la stesura di una nuova Costituzione per il Cile. Sebbene la data fosse inizialmente fissata per aprile 2020, è stata posticipata all'ottobre dello stesso anno a causa della pandemia.

Il risultato del plebiscito è stato il seguente: 78,28% a favore di una nuova Costituzione contro il 21,72% contrario; inoltre, il 79% si è dichiarato a favore di una Convenzione costituzionale. La Convenzione costituzionale generò una grande mobilità sociale di una cittadinanza attiva, nello stile dei *cabildos* come in passato. Attraverso una consultazione democratica e un processo elettivo, la Convenzione era composta da 17 membri dei popoli indigeni e da una maggioranza di indipendenti e membri di sinistra. Inoltre, la convenzione fu eletta democraticamente da una donna Mapuche, Elisa Loncón Antileo, e sostituita, secondo le procedure concordate, da un'altra donna, María Elisa Quinteros.

Questo potere sovrano popolare che è emerso dai movimenti sociali avviati dagli studenti dall'esplosione sociale del 2019, fallisce, ancora una volta come i molti movimenti sociali che sono emersi in Cile prima della stesura delle Costituzioni ufficiali. Questa volta al referendum per sradicare la Costituzione ingannevole della dittatura del 1980 e approvare la Costituzione scritta dai cittadini, la proposta costituzionale è respinta da più di tredici milioni di elettori, corrispondenti all'85,86% del registro. Se non altro ha segnato la pietra miliare di essere il processo elettorale con la più alta partecipazione nella storia del Cile. Più di 7,8 milioni di voti, pari al 61,89% di quelli validamente espressi.

Spiegare questo fallimento ha molteplici prospettive e molte variabili. Una parte significativa della popolazione fa riferimento a decisioni sostanziali in termini giuridici. Un altro aspetto, non meno importante nell'analisi della sconfitta, è legato ad un senso patriottico nazionalista che osserva con timore e rifiuto la

[57] J.F. Angulo Rasco e S. Redon, *Un currículum constituyente para Chile*, cit.

definizione della Repubblica del Cile come plurinazionale.

Heiss postula tre spiegazioni per il rifiuto del progetto di Costituzione: in primo luogo, il voto come "punizione" alla classe politica e al governo; la prolungata e sistematica manipolazione mediatica del discredito che il potere economico e la destra hanno fatto contro la convenzione costituzionale e infine i cambiamenti di contesto. La messa in discussione di questa premessa ha collegato la disuguaglianza con gli "abusi" del mercato, soprattutto nel caso delle merci e servizi necessari per una vita dignitosa. Tuttavia, la percezione di ingiustizia che avrebbe potuto dare forza all'epidemia sarebbe passata in secondo piano con l'aumento dell'insicurezza pubblica e la crisi economica scatenata nel 2020 a causa della pandemia. Infine, un altro elemento che ha giocato contro il progetto costituzionale è stato il voto obbligatorio che ha mobilitato una vasta popolazione "soggettivata nel neoliberalismo" alle urne in cui il senso di comunanza, pubblicità, solidarietà per contribuire alle casse dello Stato, non rientravano nei desideri e l'orizzonte critico che volevano raggiungere. Il Cile non ha l'esperienza di uno Stato sociale e ancor meno di un sistema solido e forte di diritti sociali. Non ha l'esperienza di guardarsi da pari a pari negli spazi pubblici. Non ha vissuto l'esperienza egualitaria dell'appartenenza e del riconoscimento in una comunità di eguali nella differenza[58].

[58] C. Heiss, *¿Por qué se rechazó la propuesta de nueva Constitución en Chile?*, in *Blog Revista Derecho del Estado*, 2 novembre 2022, https://blogrevistaderechoestado.uexternado.edu.co/2022/11/02/por-que-se-rechazo-la-propuesta-de-nueva-constitucion-en-chile.

6. Segue: L'esperimento neoliberale[59] del Cile

Come abbiamo già spiegato, in Cile sta prendendo forma un modello neoliberale in tutte le dimensioni della cittadinanza: sociale, politica e legale. Ciò significa che al momento della distruzione del legittimo governo democratico di Allende, dell'attentato al palazzo presidenziale della Moneda e del conseguente suicidio del presidente Allende, c'era una ideologia politica ed economica di fondo sostenuta dagli Stati Uniti, dalla classe elitaria degli oligarchi cileni e dall'ideologia filosofica politica conservatrice neoliberale.

È necessario ricordare che sia Hayek che Friedman visitano il Cile come simbolo del programma chiamato «il mattone» che rappresenta il sostegno giuridico, etico ed epistemologico di Pinochet e della giunta militare. Il costituzionalista Jaime Guzmán ed economisti formati a Chicago collaborano con questo programma, per rafforzare politicamente e giuridicamente l'implementazione del modello neoliberale[60]. A questo scopo, il Cile ha redatto nel 1980 una costituzione ispirata alla dottrina sociale della Chiesa interpretata dal carlismo e totalmente

---

[59] L'aggettivo è utilizzato da J.M. Naredo, *La crítica agotada*, Madrid, 2022 per alludere e ritenere responsabile la grande crisi di civiltà del momento attuale nelle sue dimensioni economica, ecologica, sociale e profondamente etico-morale. Il neoliberalismo per Cristi è una corrente di pensiero economico del libero mercato che si è installata in Cile come modello della dittatura civico-militare: R. Cristi, *La tiranía del mercado*, cit. D'altra parte, W. Brown, *El pueblo sin atributos*, cit., ci dice che è una forma particolare di ragione che configura tutti gli aspetti dell'esistenza in termini economici, installa una razionalità guida e governativa e una scala di valutazione, in cui "vale" o ha valore solo chi ha sviluppo economico. Per C. Ruiz Encina, *La política en el neoliberalismo*, cit., p. 11: «Il neoliberalismo è presente nella nostra vita quotidiana, in tutti i suoi angoli, al punto che non lo notiamo nemmeno come ideologia, come se fosse una forza naturale… Il neoliberalismo è nato con lo scopo premeditato di riorganizzare la vita umana, compreso il modo in cui la società delibera su se stessa». W. Brown, *El pueblo sin atributos*, cit., insiste sul fatto che il neoliberalismo distrugge tutte le forme di democrazia perché esacerba la disuguaglianza e consente alle élite endogame di perpetuare la supremazia dei loro poteri economici. Distrugge il tessuto sociale della collaborazione, perché riconosce solo il soggetto competitivo, imprenditore e uomo d'affari di se stesso, autoresponsabile del suo successo o del suo fallimento, facendo scomparire il comune come orizzonte pubblico alla base di una società solidale e comunitaria. Seguendo Nancy Fraser, nella sua analisi del capitalismo cannibale, si insiste sul fatto che la crisi democratica può essere compresa solo da una prospettiva critica della totalità sociale, e la totalità sociale è sinonimo di neoliberalismo N. Fraser, *Capitalismo Caníbal*, cit.

[60] R. Cristi, *La tiranía del mercado*, cit.

distinta dai valori evangelici della teologia della liberazione.

Sotto l'egida del terrore, dei centri di detenzione e tortura, delle violazioni dei diritti umani e dei detenuti scomparsi, si sta attuando senza opposizione una Costituzione che permetterà legalmente, secondo la logica sussidiaria, di consegnare al settore privato tutti i beni comuni e sociali per la loro rispettiva mercificazione. In alcuni casi sarà per un'amministrazione a scopo di lucro, in altri sarà semplicemente venduto e lasciato al mercato. Immagino che il popolo cileno non si renda ancora conto della profondità e della travolgente profondità con cui questa logica economica e politica ha distrutto la nozione etica e morale del vivere insieme in un territorio di beni comuni e di vita di benessere comune.

Il Cile è un popolo plasmato da una profonda frammentazione sociale. Si tratta di un Paese altamente segmentato in cui non ci sono quasi spazi pubblici che riuniscano tutti i cittadini in cui realizzare i propri diritti sociali. Manca un orizzonte comune e una coesione sociale. È un popolo socialmente e culturalmente diviso. Un popolo che non vuole riconoscere la sua storia plurinazionale e non vuole risarcire in modo dignitoso i suoi popoli nativi perché il patriarcato dell'uomo bianco europeo continua ad essere il padrone della terra e della produttività cilena. Una casta di sudditi possidenti, configurati da superiorità, comodità e privilegi. Perché se c'è una cosa su cui siamo chiari e che possiamo affermare con radicalismo, è che il neoliberalismo aumenta ed esacerba le disuguaglianze sociali[61].

E per questo le classi subalterne, configurate dalla servitù, dalla sottomissione, dalla dipendenza, dalla precarietà e dall'esclusione, anelano a far parte della casta della potente superiorità che gode di privilegi. In questo senso, il neoliberalismo "declassa" la popolazione, non c'è lotta di classe, perché non ci sono sfruttamento e oppressi, ci sono solo i soggetti padroni di sé, responsabili dei loro successi o fallimenti. Il neoliberalismo che ha permeato la soggettività cilena, è stato più forte delle granate e dei bombardamenti della moneta e del palazzo presidenziale, è riuscito a polverizzare, spezzare e atomizzare completamente il popolo. Così, afferma ancora Brown:

---

61 Si vedano anche i contributi, tra gli altri, di C.S. Fischer et al., *Inequality by Design*, Princenton N.J., 1996 e K. Arrow, S. Bowles e St. Durlauf (a cura di), *Meritocracy and Economic Inequality*, Princenton NJ, 2000.

> Il neoliberalismo traspone i principi politici democratici della giustizia in un lessico economico, trasforma lo Stato stesso in un amministratore della nazione sul modello dell'impresa... e svuota gran parte della sostanza della cittadinanza democratica e persino della sovranità popolare[62].

Nel caso dell'istruzione, per citare un diritto sociale, il settore pubblico o, meglio, l'istruzione pubblica fa parte solo del 30 per cento dell'istruzione cilena. Insieme a questo, nella maggior parte delle istituzioni educative, prevale una logica di gestione aziendale, con una forte dinamica di responsabilità e strutture di governance dall'alto verso il basso, che esercitano il potere con enfasi autoritarie e mercantili.

In Cile, questa logica di domanda e offerta ha portato alla graduale e sistematica chiusura delle scuole pubbliche, poiché, nella logica della selezione degli studenti delle scuole private, le scuole pubbliche diventano il ricettacolo dei "rifiuti", dei "marginali" e il depositario delle realtà più precarie, carenti e vulnerabili della popolazione più svantaggiata.

A questo si aggiunge un feroce principio filosofico neoliberale: il finanziamento avviene attraverso le tasse scolastiche (il voucher). Questo è il motivo per cui la guerra di marketing per attirare gli studenti (risorse attraverso i voucher-tasse scolastiche) è una vera e propria lotta di mercato. La scuola e l'istruzione pubblica richiedono culture democratiche e simmetriche, che presuppongono anche il potere popolare e non un potere endogamico, elitario, imposto o ereditato.

Il neoliberalismo è in gran parte responsabile della grande crisi di civiltà del momento attuale nelle sue dimensioni economiche, ecologiche, sociali e profondamente etico-morali[63]. Tuttavia, al giorno d'oggi, l'uso eccessivo del concetto, definizioni semplici o generali, il suo uso nella vita di tutti i giorni, lo hanno trasformato in un concetto ombrello o non-concetto[64], che ci avverte del pericolo di utilizzare un costrutto come responsabile di tutto, trasformandolo così in un concetto vuoto, che allude al nulla. Assumendo questi vizi e inesattezze nel suo uso, questa affermazione non lo lascia esente da colpe rispetto all'entità

---

62 W. Brown, *El pueblo sin atributos*, cit.

63 D. Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*, cit.; R. Cristi, *La tiranía del mercado*, cit. e N. Fraser, *Capitalismo Caníbal*, cit.

64 J.M. Naredo, *La crítica agotada*, cit.

delle sue conseguenze, perché la politica neoliberale è molto più di una forma di organizzazione economica per il sistema capitalista, è un sistema di razionalità, un principio guida, una scala di valori e quindi una produzione di soggetti. Come dice Brown:

> Il neoliberalismo è spesso più simile a una termiti che a un leone... la sua forma di ragione penetra capillarmente nei tronchi e nei rami dei luoghi di lavoro, delle scuole, degli enti pubblici, del discorso sociale e politico e, soprattutto, del soggetto[65].

Il neoliberalismo sembra essere tutto, perché è in ogni cosa, non solo negli aspetti fisici o materiali della nostra esistenza, ma anche nel modo in cui sperimentiamo il mondo che ci circonda, nella scala di valori per configurare l'ordine dell'essere, di ciò che è importante, di ciò che è rilevante e di ciò che è prezioso[66]. Il neoliberalismo pulsa nella competitività, nella disuguaglianza e nell'assenza di beni comuni, penetra nella soggettività e nella società cilena nella spinta alla proprietà privata dell'individualismo possessivo. La condizione di *homo-economicus*, imprenditore di se stesso, è alla base di ogni cileno che cerca di intraprendere qualsiasi cosa incroci sul suo cammino e ottenere benefici e risorse economiche da ciò che è alla sua portata. Soggetti declassati, inconcepibili senza sviluppo economico. L'esistenza e il valore sono produttività e realizzazione economica. Senza "profitti" cessiamo di esistere, scompariamo, e rimaniamo paralizzati dalla paura del collasso economico.

L'orizzonte sociale della solidarietà, della cooperazione, dell'aiuto reciproco e del benessere sono nebulose che i nostri popoli non possiedono come orizzonte critico e non custodiscono come bene comune. È in questo contesto soggettivo e sociale che il Cile deve concordare lo scheletro normativo che regolerà la struttura giuridica raccolta nella Costituzione della repubblica.

---

65 W. Brown, *El pueblo sin atributos*, cit., p. 42 s.

66 M. Fisher, *Realismo Capitalista*, cit.

7. La scuola come unica via d'uscita: il corpo docente come attore etico-politico

La lotta per costruire scuole come un modo per allargare «l'orizzonte della curiosità sociale e individuale»[67] è sempre stata enorme, soprattutto nei Paesi del Sud del mondo. Questo perché è sempre stato visto come uno spazio in cui ritrovare speranze ed esseri umani. Dove possono e devono iniziare i processi di resistenza contro il neoliberalismo, secondo Freire, «la speranza come necessità ontologica viene interrotta, mal indirizzata e diventa disperazione che a volte si estende alla tragica disperazione»[68].

Lo spazio scolastico è il luogo in cui si deve combattere la disperazione, per evitare «l'inazione e l'immobilismo»[69], di fronte al fallimento delle democrazie o alle catastrofi ambientali, già annunciate in anticipo. La scuola è l'unica via d'uscita dalla disperazione. Tuttavia, «il ruolo della scuola non finisce o finisce lì»[70] va molto oltre, è qui che il verbo aspettare può essere coniugato, non come aspettare, ma come alzarsi, inseguirla, costruire, non arrendersi, andare avanti. La scuola è lo spazio che permette alle persone di riunirsi per fare le cose in modo diverso[71].

È necessario comprendere definitivamente che il problema non risiede nella scuola, che non è «il luogo sbagliato per apprendere un'abilità o il luogo peggiore per ricevere un'istruzione», ma deve essere considerata come lo spazio in cui l'educazione viene messa in pratica come strumento fondamentale per la formazione e lo sviluppo della materia, utilizzando la pedagogia come scienza che promuove un'educazione non elitaria, ma di massa, dove l'istruzione è la procedura principale che unisce l'educazione intellettuale e morale, essendo una condizione per l'altro nel senso di consentire la creazione di molteplici interessi, utilizzando le discipline, e in particolare quelle incentrate sulle arti e le discipline umanistiche, dato che, secondo Herbart, le discipline saranno responsabili del mantenimento e del rafforzamento del desiderio di

---

67 P. Freire, *Pedagogia da indignacao: cartas pedagogicas e outros escritos*, São Paulo, 2000.

68 P. Freire, *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*, Rio de Janeiro, 1992.

69 *Ibidem*.

70 P. Freire, *Política e educação: ensayos*, 5. ed., São Paulo, 2001.

71 M.S. Cortella, *Recusar a destruição da convivência digna! valores inadiáveis*, in E. Passetti e S. Oliveira (a cura di), *A tolerância e o intempestivo*, Cotia, 2005, p. 169 ss.

educazione, come meccanismo per il raggiungimento degli scopi[72].

Sarà anche la scuola che permetterà agli insegnanti di agire come attori etico politici, cioè come agenti attivi preparati a confrontarsi con la società esterna, poiché la scuola è il primo contatto sociale di individui provenienti da molteplici contesti sociali e che si consolida. Si costituisce come un luogo che genera piccole folle che si inseriscono e creano relazioni, essendo costruito dal rispetto delle peculiarità di ciascuno, fungendo da strumento per l'inclusione dell'io come essere incompiuto, in un noi, che fornisce opportunità a questo io di comprendere l'importanza di questo noi a favore del riscatto della cittadinanza, un noi[73], che aggiunge l'importanza del comune. In questo senso, lo spazio educativo diventa l'unico spazio possibile per il processo di formazione umana nella promozione dell'associazionismo obbligatorio che abbiamo per la costruzione di una società giusta, dignitosa e comunitaria.

Spetta all'insegnante assumere il ruolo di mediatore, con tutto il bagaglio formativo specifico che possiede, sommato alla sua esperienza del mondo di cittadino che fa parte della società, agisce e aspira, in quanto tale, a vivere e lottare per una democrazia consolidata all'interno di questo spazio educativo che è la scuola. Questo perché la cittadinanza richiede lo spazio potente della scuola per smantellare e decostruire i processi di soggettivazione che hanno normalizzato e naturalizzato la società neoliberale globalizzata come qualcosa di ovvio e auto-evidente.

In questo processo, che non è semplice, ma complesso, è necessario che l'insegnante comprenda che la scuola è uno degli spazi lasciati alla società democratica per «rigenerare i propri fondamenti morali». La scuola pubblica «è la fonte delle capacità culturali e morali dell'individuo, con l'aiuto delle quali può esistere e svilupparsi un ordine statale repubblicano, in cui anche la cittadinanza partecipa all'emancipazione politica della gente comune»[74].

---

72 P. Vittoria, *L'educazione è la prima cosa! Saggio sulla comunità educante*, Firenze, 2017.

73 M.C. Verciano, *A trilha da educação ambiental entre teoria e prática: uma análise comparada das Constituições de Itália (1948), Portugal (1976), Brasil (1988) e Angola (2010)*, Tesi di Dottorato di Ricerca in Diritto Comparato e Processi di Integrazione, Dipartimento di Scienze Politiche "Jean Monnet", Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, Caserta, 2022.

74 A. Honneth, *La educación y el espacio público democrático*, cit., p. 378.

Cicatrici sociali e crimini di lesa umanità del modello economico cileno successivo al golpe. L'esperienza italiana del processo Condor

Andrea Speranzoni

1. Il corpo sociale torturato

Al centro del processo denominato *Plan Cóndor*, celebrato a Roma fra il 2013 ed il 2021 e relativo ai crimini commessi nel periodo delle dittature del Cono Sur dell'America latina, c'è un corpo torturato; il corpo non è solo quello umano, rinchiuso in una delle centinaia di centri di detenzione clandestini e vittima di *desaparición*, ma è anche il corpo sociale dei Paesi latinoamericani. Entrambi questi corpi, nel corso dell'esperienza giudiziaria, sono riaffiorati e la loro visione ha appalesato cicatrici profonde e ferite dolenti. La profondità dolorosa di esse, oltre che nella fisicità e nella psiche delle vittime, è emersa anche all'interno del corpo economico e sociale. I lembi separati e distanti di lesioni non rimarginate sono costituiti dalle diseguaglianze sociali, edificate e sviluppate attraverso la violenza politica ed, in second'ordine economica. Per spiegare le cicatrici sociali e il corpo torturato, è utile la riflessione di Antoine Garapon, ex magistrato della Corte suprema francese, il quale nel volume *Crimini che non si possono né perdonare né punire. L'emergere di una giustizia internazionale*[1], rispetto alla categoria dei crimini contro l'umanità, parla di «crimini contro gli inoffensivi»; delitti cioè in cui la vittima non può in alcun modo reagire, non può difendersi ed è posta alla totale mercé dell'autore del reato.

Nel processo italiano che ha trattato e giudicato imputati di crimini commessi nella *Operazione Cóndor* fra il 1975 e il 1980 e in territorio cileno fra il 1973 ed il 1976, al centro delle imputazioni vi erano delitti di

[1] A. Garapon, *Crimini che non si possono né perdonare né punire. L'emergere di una giustizia internazionale (2002)*, Bologna, 2005.

sequestro di persona aggravati e di omicidio plurimo pluriaggravato da premeditazione e crudeltà. Attraverso le testimonianze, abbiamo quindi dovuto ricostruire gli ultimi giorni di vita delle persone sequestrate, torturate e poi scomparse. Con riferimento ai casi cileni, il processo italiano ha trattato il caso dell'attacco al Palazzo della Moneda dell'11 settembre 1973 ed il sequestro del cittadino italiano di origine piemontese Juan Montiglio Murua, capo dei Gap[2] di Salvador Allende, sequestrato quel giorno assieme ad altri 25 consiglieri di Allende e membri del Gap. Condotto nella strada Morandè n. 80, posta alla sinistra del palazzo della Moneda, poi portato per due giorni al Reggimento Tacna a Santiago dove venne brutalmente torturato per due giorni e poi condotto a Peldehue, in un distaccamento del Tacna posto fuori Santiago e fucilato. Nel processo italiano l'imputato Rafael Ahumada Valderrama, comandante della Terza Batteria del Reggimento Tacna, che comandò il plotone di esecuzione a Peldehue e gestì le torture all'interno della struttura militare, è stato condannato all'ergastolo nel 2019 ed è in corso, oggi, una richiesta di estradizione da parte dello Stato italiano[3].

Un altro caso trattato nel giudizio italiano è quello del cittadino italiano di origine vicentina Juan Bosco Maino Canales, appartenente al partito politico Mapu[4] e fotografo[5] di grande valore che lavorava per la Vicaria di Santiago del Cile. Maino venne sequestrato il 26 maggio del 1976 a Santiago assieme ai due amici Elizabeth Rekas Urra e ad Antonio Elizondo Ormaechea e condotto nel centro clandestino di tortura di Villa Grimaldi e poi nel centro clandestino posto a trecento chilometri a sud di Santiago di Colonia Dignidad, nell'area del Comune

---

[2] L'acronimo Gap sta ad indicare il Grupo de Amigos Personales, guardie del corpo che garantivano la sicurezza del Presidente Salvador Allende, per lo più provenienti dalle fila del Partito Socialista del Cile.

[3] La Corte Suprema del Cile ha concesso il 5 luglio del 2024 in via definitiva l'estradizione dei condannati in Italia all'ergastolo per il caso del desaparecido Omar Venturelli Leonelli. Per Rafael Ahumada Valderrama la Suprema corte cilena ha riconosciuto uno stato di salute compromesso che impedirebbe di eseguire l'estradizione in condizioni di sicurezza per il condannato, che permane in esecuzione pena presso il proprio domicilio.

[4] Movimento di azione popolare unitaria.

[5] Vedasi L. Rossi (a cura di), *Lo sguardo di Juan. Sequestrato e desaparecido a Santiago del Cile dal 26 Maggio 1976*, Roma, 2017. Cfr. anche J.B. Maino Canales, *La mirada de Juan*, Santiago del Cile, 2023.

di Parral. Quest'ultimo fu un altro luogo ove vennero perpetrati gravissimi crimini e violazioni di diritti umani.

Un terzo caso cileno, trattato nel giudizio davanti all'Autorità giudiziaria italiana è stato quello della vicenda di *Calle Conferencia* e della *desaparición* del cittadino italiano Jaime Donato Avendaño, facente parte nel 1976 della Direzione del Partito comunista del Cile.

Un quarto caso oggetto del giudizio è stato quello del sequestro e dell'omicidio dell'ex sacerdote Omar Venturelli Leonelli avvenuto a Temuco nel 1973. La ragione per cui questi casi sono stati giudicati davanti alla giurisdizione italiana è legata all'applicazione di norme di diritto penale sostanziale e processuale che, in forza del criterio della cittadinanza italiana delle vittime e dello *jus sanguinis*, hanno attratto in Italia la competenza a giudicare talune categorie di delitti. In un caso, quello dell'ex vertice uruguaiano dell'intelligence dei Fucilieri navali (Fus.Na), Jorge Nestor Troccoli, il criterio è stato quello della nazionalità italiana dell'imputato. Troccoli dal luglio del 2021, dopo la conferma della condanna davanti alla Suprema Corte di cassazione, sta scontando la pena dell'ergastolo in Italia. Il processo italiano ha dunque trattato gravissime violazioni dei diritti umani in crimini rivolti agli inoffensivi e, nella costruzione e valutazione delle prove, ha obbligato le parti processuali che difendevano le vittime all'individuazione di quella che è la radice profonda e la natura stessa di un centro di detenzione clandestino. Quest'ultimo è una sorta di archetipo dello stato di eccezione, e l'ingresso in esso ha comportato la spoliazione radicale di qualsivoglia status giuridico della persona, la quale – per usare una categoria del filosofo Giorgio Agamben – è ridotta in questi luoghi a «nuda vita».

2. La presa del potere del dittatore Pinochet

Occorre inoltre premettere che il giudizio italiano denominato *Plan Cóndor* approda all'aula giudiziaria nell'autunno del 2013, dopo un'indagine preliminare condotta dalla Procura della Repubblica di Roma a partire dagli anni 1999-2000. Le prime denunce davanti all'autorità requirente italiana seguirono infatti di qualche mese l'arresto di Augusto Pinochet a Londra, su mandato di cattura internazionale richiesto dal magistrato spagnolo Baltasar Garzón. Episodio-spartiacque fu quello dell'arresto di Augusto Pinochet, che ha dato avvio ad altre indagini da

parte di autorità giudiziarie europee, come quella francese, sui crimini commessi dalla dittatura cilena; una di queste investigazioni portò ad un giudizio per i fatti dell'attacco al palazzo della Moneda dell'11 settembre 1973 e all'uccisione del medico di Salvador Allende di nazionalità francese Georges Klein e ad importanti condanne davanti all'Assise di Parigi nel 2010, poi confermate nei gradi successivi.

Altro profilo importante che ha connotato il processo italiano ai crimini commessi dalla dittatura cilena, è stato quello della ricostruzione delle premesse al golpe dell'11 settembre 1973 e delle strutture repressive, messe in piedi dalla dittatura militare dopo l'11 settembre, e del loro funzionamento.

Prima del colpo di stato, in Cile il quadro socio economico era connotato da un incremento e da uno sviluppo nel settore dei servizi, dall'applicazione della riforma agraria voluta dal governo del Presidente Salvador Allende che aveva incluso interi settori di campesinos e dalla nazionalizzazione di comparti strategici dell'industria come quello del rame. La dottrina della sovranità geoeconomica era appoggiata anche da settori lealisti e costituzionalisti dell'Esercito cileno, al cui vertice spiccava la figura del Generale Carlos Prats[6].

Nei mesi di luglio e agosto del 1973 i disordini provocati dal movimento di estrema destra *Patria y libertad* nel settore dei trasporti, generarono 77 attentati contro autobus e 16 contro stazioni di servizio, 37 contro linee ferroviarie, oltre a 71 attacchi contro camionisti che si rifiutavano di interrompere le loro attività. Altri attentati dinamitardi causarono 20 vittime. La documentazione acquisita nell'indagine italiana, frutto anche dell'apertura di archivi documentali della Cia e dell'applicazione del *Chile Declassification Project* del 30 giugno 1999, voluto dal Presidente nordamericano Bill Clinton, ha permesso di mettere a nudo il ruolo del governo statunitense nell'avallare politicamente e nel facilitare il golpe cileno dell'11 settembre 1973.

All'indomani del bombardamento del palazzo presidenziale, nell'arco di nove giorni vennero fatti 7812 prigionieri politici, 13500 persone furono illegalmente arrestate e 1500 vennero assassinate in esecuzioni sommarie. La famigerata *Carovana della morte*, capeggiata dal generale Sergio Victor Arellano Stark, assassinò lungo tutto il

[6] Il Generale Carlos Prats morirà a Buenos Aires il 30 settembre 1974 a seguito dell'esplosione di un'autobomba.

Paese 68 persone fra cui 40 militanti del Partito socialista del Cile. Questa prima fase della violenza golpista condotta dai militari ebbe come obiettivi primari l'eliminazione dei più stretti collaboratori del Presidente Allende e l'incutere il terrore nella popolazione, colpendo in particolare i settori più popolari dell'area metropolitana di Santiago del Cile e gli strati sociali più vicini e direttamente beneficiari delle politiche economiche portate avanti dal Governo di *Unidad Popular*.

3. La Dirección de inteligencia nacional

Altra esigenza probatoria nel processo italiano è stata quella di ricostruire la struttura repressiva della *Dirección de inteligencia nacional* (Dina), il servizio segreto operante per la dittatura di Pinochet, ed il suo modo di operare nel cosiddetto *aniquilamiento* delle strutture politiche e partitiche della società cilena e nella distruzione del Mir, del Partito Comunista del Cile, del Partito Radicale cileno, del Partito Socialista del Cile e del Mapu.

È emerso che la Dina (definita *Organismo militare di carattere tecnico professionale*) è stata istituita mediante il decreto legge n. 521 del 14 giugno 1974 che ne stabiliva finalità e struttura; queste ultime erano state poste dall'articolo 4 del decreto sotto il vincolo della segretezza. Direttore nazionale della Dina era il generale Manuel Contreras, Direttore del Reparto operazioni il colonnello Pedro Octavio Espinoza Bravo. Da quest'ultimo dipendevano i Comandanti di Brigata e la Centrale delle operazioni. Le Brigate erano due: la Bim (Brigata interna metropolitana) che controllava e organizzava la repressione nell'area di Santiago del Cile e la Bir (Brigata interna regionale) che operava nelle aree territoriali delle altre regioni del Paese ed in specifico ad Arica, La Serena, Valparaiso, Parral, Valdivia e Rocas de Santo Domingo. La Brigata interna metropolitana era composta di un proprio Stato maggiore (*Plana Major*) a cui erano subordinate cinque Brigate, denominate *Purén*, *Caupolicán*[7], *Ongolmo*, *Mulchén*, *Tucapel*, e *Raumén*. La gestione del Centro di detenzione e tortura clandestino di Villa Grimaldi[8] a Santiago era

[7] Al vertice della famigerata Caupolican vi erano Marcelo Moren Brito, Miguel Krasnoff Martchenko, Francisco Ferrer Lima e Manuel Provis Carrasco.

[8] A capo del centro di detenzione e tortura di Villa Grimaldi vi erano Cesar Manuel Manriquez Bravo, Pedro Octavio Espinoza Bravo, Marcelo Moren Brito, Carlos Lopez Tapia.

affidata alla Brigata *Caupolicán* dentro cui operavano i sequestri le Squadre *Halcón I* e *II, Aguila I* e *II, Tucán, Puma, Tigre* e *Vampiro*.

La Bim forniva e garantiva all'articolazione subordinata della struttura repressiva armi, veicoli, radio ricetrasmittenti, materiale elettrico e denaro per gestire i centri clandestini di detenzione e tortura ed il suo Stato Maggiore pianificava attraverso la raccolta informativa e l'elaborazione dei piani operativi la strategia della repressione e le azioni, poi delegate alle strutture operative subordinate. Sempre alla Bim, per previsione del decreto legge n. 521 del 1974, era demandato il compito di «valutare gli effetti delle azioni ed il loro ulteriore sviluppo nella guerra politica antisovversiva».

Lo sviluppo della Dina in questi termini emergeva pertanto essere cominciato alla fine dell'anno 1973, quando il dittatore Augusto Pinochet aveva iniziato un processo di armonizzazione dei servizi di intelligence. La Dina, ad un anno dalla sua costituzione, aveva quindi la consistenza di oltre 4000 agenti effettivi, di cui 2000 unità permanenti a tempo pieno (militari in servizio) e 2100 agenti civili con attività a part time. Sempre il sovracitato decreto legge consentiva alla Dina di ottenere da qualsiasi amministrazione ogni informazione richiesta ed era legittimata a mantenere il segreto su perquisizioni, arresti illegali, detenzioni clandestine, le quali non venivano comunicate al potere giudiziario.

La *Dirección de inteligencia nacional* applicava con una organizzazione di intelligence militare e civile la cosiddetta dottrina della sicurezza nazionale che aveva come scopo quello della repressione ed eliminazione di intere categorie di persone e di gruppi sociali, basata su di un'opera criminale di ingegneria sociale, che liquidando «esseri umani espressione di un pensiero che andava contro la natura dell'uomo, avrebbe ricreato la vera identità della nazione». Dentro questa cornice vennero perpetrati i crimini sistemici e seriali di natura politica, gestiti da agenti dello Stato, nei quali rientrano anche i casi giudicati in Italia. Il corpo torturato, dei singoli e della società, è stato sottoposto a supplizi e a *desaparición* e nella propria doppia declinazione incarna un concetto di biopolitica della sparizione di persone, reificate, ridotte a nuda vita ed eliminate. Va precisato che i vertici della Dina erano costituiti da quegli Ufficiali dell'Esercito cileno che rappresentarono l'ala più violenta, ideologica e visceralmente antidemocratica all'interno delle Forze armate.

Nell'ambito della ricostruzione delle responsabilità penali degli

imputati e del deposito delle prove documentali acquisite a Santiago del Cile, mi imbattevo in un documento della Dina, denominato Piano di azione di intelligence 1975-1981[9]. Tale documento, articolato, ricco di allegati e complesso, consente di comprendere come la violenza politica pianificata dalla dittatura cilena avesse come scopo ultimo quello di garantire una ridefinizione dei rapporti di forza economici nella società del Cile e un intervento economico funzionale ai poteri favoriti dalla dittatura stessa e compromessi con essa. Sotto la voce «obiettivi» del citato documento si legge:

> Attraverso la Direzione delle operazioni di intelligence, l'intelligence prodotta per le Subdirezioni di intelligence ha come scopo quello di realizzare attività di intelligence psicologica che permetta di soddisfare e compiere integralmente gli obiettivi ordinati dal Governo, che procurano la tutela e lo sviluppo del Paese.

Lo sviluppo del reparto di azione psicologica sulla società cilena, da porre in essere attraverso i mezzi di informazione dell'epoca, implicava analisi ed interventi sui seguenti aspetti, citati dal documento:

> realizzare una nuova configurazione della società cilena, intervenire su partecipazione e attività dei partiti politici in fase di esaurimento e fuori legge, a favore o contro i Programmi del Governo, orientare, coordinare e selezionare le informazioni al fine di produrre intelligence sui seguenti fronti: politico, studentesco, agrario, demografico, amministrazione pubblica, giuridico, spirituale, sindacale, salute, imprenditoriale.

L'intervento della Dina insisteva dunque in maniera dettagliata:

sullo sviluppo delle politiche energetiche del carbone, elettriche e degli idrocarburi, sul ruolo amministrativo e finanziario dei trasporti, sulla politica tecnologica dei trasporti, sulla politica internazionale dei trasporti, sulle imprese portuali del Cile, sulla partecipazione e attività del trasporto nel settore privato, sui programmi di avanzamento nel settore delle telecomunicazioni, sulle politiche agrarie comprese la politica di amministrazione, la politica dei prezzi, lo sviluppo rurale,

[9] Documento prodotto nel processo italiano nel corso del giudizio di primo grado, a firma del Direttore della Dina Manuel Contreras Sepulveda.

nonché sulle politiche amministrative relative al rame, al ferro, al salnitro e altro.

Le analisi economiche periodiche dovevano riguardare inoltre:

> energia, opere pubbliche, trasporti, telecomunicazioni, miniere, salute, tema abitativo, analizzando lo sviluppo della politica economica di investimenti, tenendo conto dei seguenti aspetti: evoluzione del tasso di investimento e partecipazione agli investimenti pubblici e privati, investimento pubblico di settore, investimento nel settore privato.

Il documento infine analizzava tutte le strutture della Dina applicate a questi scopi, a scopi di guerra psicologica e nella repressione violenta dei partiti politici posti fuori legge.

4. L'Operazione Condor davanti ai giudici

Il processo celebrato in italia fra il 2013 ed il 2021 conduceva alla condanna all'ergastolo dei militari cileni Ramírez Ramírez Hernán Jerónimo, Ahumada Valderrama Rafael, Espinoza Bravo Pedro Octavio, Aguirre Mora Daniél, Luco Astroza Carlos, Moreno Vásquez Orlando e Vásquez Chauan Manuel Abraham per casi di repressione e omicidi commessi da uomini della Dina entro i confini nazionali cileni, ma ha trattato anche i casi di cooperazione criminale sovranazionale sussumibili nella cosiddetta Operazione Condor o *Plan Condor*.

Il *Plan Condor* fu promosso dal generale cileno Manuel Contreras che organizzò una riunione fondativa a Santiago del Cile nell'ottobre 1975 la quale determinò l'avvio ufficiale degli operativi nel mese successivo. Tale piano implicava un rapporto di cooperazione bilaterale o multilaterale fra i Paesi del Cono Sur che vi aderivano e si traduceva nell'assassinio degli oppositori politici che si trovavano in esilio, essendo fuggiti dalle dittature. Vi presero parte Cile, Uruguay, Bolivia, Paraguay, Perù, Brasile e Argentina.

Nel panorama giurisprudenziale internazionale sono tre i processi e le sentenze che hanno giudicato l'Operazione Condor e i crimini commessi nell'ambito organizzativo di essa. Oltre al processo italiano, vi son stati un giudizio in Argentina ed uno in Cile. Credo sia importante sottolineare che la sentenza italiana statuisce l'esistenza

dell'Operazione Condor, lo strutturarsi della sua organizzazione e l'interscambio informativo che era alla sua base. Inoltre le sentenze di merito italiane di primo grado e di appello evidenziano le operazioni specifiche che hanno portato alla morte centinaia di persone e confermano anche sul piano giudiziario ciò che viene affermato sul piano storico: l'esistenza delle strutture dell'Operazione Condor ed il loro modo criminale di operare.

Ciò assume particolare significato nel processo italiano, poiché nei capi di imputazione non c'era alcuna contestazione di reato associativo, ma solo la contestazione del concorso di persone nei reati. Entro tale ultima configurazione giuridica è stato pertanto elaborato dalla sentenza di secondo grado, poi confermata nel luglio del 2021 dalla Suprema Corte di Cassazione, la categoria del *mandato in bianco*. Essa implica che si desse mandato perché venissero eliminati una serie di soggetti, non determinati ma determinabili, appartenenti ad un novero definibile di persone da colpire e si lasciasse alla struttura intermedia il compito di pianificare ed eseguire le operazioni omicidiarie. Credo significativo il giudizio italiano perché ha consentito di comprendere in modo più chiaro la portata dei piani repressivi ed il loro svolgersi.

Altro aspetto centrale nel processo italiano, come naturale per ogni giudizio penale nel quale ci si costituisce parte civile, è quello della prova del danno. Esso tuttavia ha caratteristiche molto particolari in questo caso, perché in moltissime imputazioni il corpo della vittima non c'era, in quanto era stato fatto sparire dagli autori dei crimini. C'è quindi il tema dell'inelaborabilità del lutto da parte di amici e familiari delle vittime, in assenza dei corpi dei *desaparecidos*: il tema del tempo immobile e non risolto legato alla sparizione delle vittime.

Vi è stato un momento processuale nel giudizio Condor italiano molto significativo in cui Margarita Maino, sorella del *desaparecido* Juan Maino, arrivò in aula con l'orologio del fratello rinvenuto sul tavolo della cucina dell'appartamento in cui la vittima era stata sequestrata dagli agenti della Dina cilena nel maggio del 1976. La teste giunse in aula ed esibì questo orologio fermo a conferma del tempo immobile prodotto dalla sparizione. Abbiamo dunque dovuto lavorare su alcune categorie di danno peculiari. Abbiamo poi dovuto ragionare anche sul danno alla generatività, legato alla tipologia delle torture che si accanivano nelle aree genitali delle persone, oltre che sul furto dei bebè, concepiti dai carnefici come "bottino di guerra" e sottratti subito dopo la nascita. Dunque

delle azioni, quelle dei sequestri e delle torture, seguite dalla sparizione, che hanno colpito soprattutto le giovani generazioni dell'epoca e le istanze di cambiamento di cui erano portatrici.

Ci siamo poi dovuti misurare con una ulteriore categoria in materia di danno derivante da reato, prendendola a prestito dalla studiosa francese Françoise Sironi, la quale nei suoi studi[10] parla di trauma psicopolitico e di «sindrome da mondo perduto» con riferimento ai crimini di massa che colpiscono interi gruppi e società. Il mondo perduto è quello cancellato dalla violenza politica estrema e sistematica. Anche nei crimini commessi in America latina negli anni Settanta, non si sono colpiti solo dei singoli soggetti, ma un'intera società e intere categorie di attori del cambiamento sociale e politico. Queste azioni lasciano in chi resta una "eredità" traumatica, secondo cui nulla sarà più come prima e nulla di ciò che resta sarà facilmente assimilabile e riconoscibile. Ciò sia nella dimensione del trauma individuale e, dunque, del danno alla persona, che in quella del trauma collettivo, riferibile agli interessi diffusi di cui sono stati portatori nel processo gli Enti pubblici o i partiti politici costituitisi, nei quali militavano le vittime.

Il processo italiano relativo al *Plan Condor* ha posto in evidenza anche interconnessioni con vicende giudiziarie italiane, legate ad attività di neofascisti italiani in Cile a metà degli anni Settanta e, viceversa, di uomini del calibro di Michael Townley, agente della Dina cilena, che venne ospitato, alla vigilia dell'attentato al leader democratico cristiano Bernardo Leighton a Roma in un covo del gruppo neofascista italiano Avanguardia nazionale.

La violenza dei crimini che hanno leso l'umanità in Cile ed in tutto il Cono Sur dell'America latina ebbe dunque come fine ultimo quello di destrutturare un ordine sociale, annientando delle esperienze politiche che si stavano realizzando, per sostituirlo, tramite l'instaurazione del terrore, con modelli neoliberisti portatori di profonde ingiustizie sociali e radicali diseguaglianze.

---

[10] F. Sironi, *Persecutori e vittime*, Milano, 2001. Della stessa Autrice vedasi il volume *Violenze collettive. Saggio di psicologia geopolitica clinica*, Milano, 2010.

Dai trenta gloriosi ai cinquanta pietosi

La costituzione materiale prima, durante e dopo i Trenta anni gloriosi

Omar Chessa

1. Premessa

I *Trente glorieuses*, i trenta anni di gloria successivi alla Seconda guerra mondiale, furono tali per diverse ragioni, tutte strettamente connesse. I tassi di crescita economica di tutte le democrazie industrializzate raggiunsero i livelli più elevati nella storia umana e il tasso di disuguaglianza divenne il più basso mai registrato[1]. Furono anni di benessere diffuso, di avanzamento sociale generalizzato, con la gentrificazione di ampi settori del ceto proletario, che divenne classe media[2].

Ma a partire dalla seconda metà degli anni Settanta il ciclo s'invertì e subentrarono quarant'anni di segno diverso. Al progresso economico, sociale, culturale, eccetera, seguì una fase di regresso che perdura ancora oggi, alla riduzione delle disuguaglianze seguì l'esplosione delle stesse[3].

---

[1] Come scrive T. Piketty, *Capitale e ideologia*, Milano, 2020, p. 735, «nel corso del periodo 1950-1980, l'età d'oro della socialdemocrazia, le disuguaglianze di reddito sono state molto più basse che in tutti gli altri periodi storici – negli Stati Uniti, nel Regno Unito, in Francia, Germania, Svezia, Giappone e in quasi tutti i Paesi europei e non europei per i quali sono disponibili dati adeguati».

[2] E ciò accadde perché «i cosiddetti Paesi "capitalisti" tra il 1950 e il 1980 divennero di fatto società socialdemocratiche, con varie combinazioni di nazionalizzazioni, sistemi pubblici di istruzione, assistenza sanitaria, welfare e pensioni, e con l'adozione di una tassazione progressiva sugli alti redditi e sui grandi patrimoni». È vero che «la riduzione delle disuguaglianze fu in parte una conseguenza delle devastazioni belliche, che avevano impoverito di più coloro che possedevano molto, rispetto a coloro che non possedevano nulla. Ma fu soprattutto il risultato delle politiche fiscali e sociali adottate, che permisero di dar vita a società allo stesso tempo più giuste e più prospere di tutte le società precedenti, e che possiamo generalmente definire come "società socialdemocratiche"» (*ivi*, p. 734 s.).

[3] Lo rileva Piketty, *ivi*, p. 734, a giudizio del quale «nonostante l'innegabile successo

La successione tra le due fasi potrebbe spiegarsi in termini ciclici, osservando che nel movimento storico si alternano "alti" e "bassi", accelerazioni impetuose e arresti altrettanto energici, con "corsi e ricorsi": *that's the way things go* e non occorre aggiungere altro. Oppure, con approccio meno fatalistico, si può fare leva sul principio di ragione sufficiente, secondo cui *nihil est sine ratione*, e tentare di risalire alle cause che determinarono il progresso, prima, e il regresso, poi.

Chi scrive aderisce al secondo corno del dilemma ed è convinto che all'origine dei *Trente glorieuses* non ci fu il caso, la mera contingenza, con il suo operare cieco, ma una serie di condizioni politiche e socio economiche ben precise, riassumibili nel compromesso democratico tra capitalismo e lavoro; e che, viceversa, il regresso dei successivi quarant'anni (e più) sia imputabile alla rottura di quel compromesso. Non si argomenterà qui la fondatezza di questi nessi causali immediati. Si proverà invece a capire che cosa indusse il patto socialdemocratico del trentennio glorioso e che cosa ne provocò la rottura negli anni seguenti, andando così alla ricerca di fattori causali ancora più originari e lontani.

L'indagine sarà condotta adoperando uno strumento teorico della scienza costituzionalistica: il concetto di «costituzione materiale», per come messo a punto da Costantino Mortati e nella varietà di formulazioni che ne diede l'eminente giuspubblicista[4]. Nel caso di specie la categoria mortatiana non verrà impiegata al fine di spiegare l'entrata in vigore e la vigenza stabile, la validità e l'effettività, di una costituzione formale scritta: se in diversi Paesi europei l'avvio del trentennio glorioso fu contestuale all'entrata in vigore di nuovi documenti costituzionali (ad esempio Italia, Germania, Francia, Giappone, eccetera), non fu così per tutte le nazioni democratiche che in quegli anni sperimentarono l'accordo tra capitale e lavoro (ad esempio Usa, Regno Unito, eccetera); e in ogni caso in nessuno dei Paesi interessati la fine

iniziale, a partire dagli anni Ottanta e Novanta del Novecento le società socialdemocratiche hanno perso gran parte della propria vitalità. In particolare, non sono state in grado di far fronte all'aumento della disuguaglianza, che da allora è cresciuta quasi ovunque».

[4] In particolare, si considereranno tre versioni della teoria, corrispondenti ai seguenti tre lavori di Costantino Mortati: *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940; Voce *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. 11, Milano, 1962, p. 139 ss.; *Brevi note sul rapporto tra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 1973, p. 511 ss.

del trentennio si accompagnò a un mutamento di costituzione formale. Ma allora perché mobilitare concetti della teoria costituzionale?

La risposta sta nella ricchezza della teoria mortatiana, la cui utilità trascende i confini del discorso costituzionalistico in senso stretto, mostrando, come vedremo, una connessione feconda pure con la teoria politica (specialmente con quella elitistica di Mosca, Pareto e Wrights Mills) e con la riflessione filosofica sull'*economico* (specialmente con quella di Marx).

2. La costituzione materiale prima dei Trenta gloriosi: la versione del 1940

La teoria mortatiana della costituzione materiale intende valere per ogni ordinamento statale. La sua prima formulazione, scritta sotto il regime fascista e debitrice della lezione di Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, risale al 1940 e definisce l'ordine costituzionale materiale come la somma tra il gruppo politico dominante, cioè il partito che è prevalso in una lotta mortale per la sovranità statale, e la sua ideologia di legittimazione[5]. La costituzione materiale si compone, perciò, di due elementi: l'«elemento soggettivo», cioè il partito dominante, e l'«elemento oggettivo», cioè il «fine politico fondamentale» che viene poi trasfuso nei contenuti del testo costituzionale e della complessiva attività statale di normazione e amministrazione[6]. Ogni costituzione formale, e quindi ogni Stato, si reggono sempre sulla volontà e l'azione di un soggetto politico preminente, organizzato in partito e animato da un progetto di ordine sociale.

Le esperienze storiche che ispirarono Mortati furono almeno due: la prima è la Rivoluzione bolscevica dell'ottobre 1918, con la conquista della Russia zarista da parte del Partito comunista russo (poi divenuto Partito comunista dell'Unione sovietica, Pcus), il quale perseguiva il «fine politico fondamentale» della repubblica socialista dei lavoratori e del superamento del modo di produzione capitalistico; la seconda è l'ascesa in Italia del Partito nazionale fascista (Pnf) e del suo leader Benito Mussolini, a seguito della Marcia su Roma nell'ottobre del 1922. In entrambi i casi un partito e un fine politico prevalsero, anche mediante

---

5 C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 63 ss.

6 *Ivi*, p. 71.

la lotta armata, sui partiti e i fini concorrenti, conquistando l'apparato statale e informando la produzione e applicazione del diritto.

Ma alla luce della teoria della costituzione materiale anche gli assetti pluripartitici delle democrazie angloamericane sarebbero in realtà regimi a partito unico, poiché tra le varie formazioni partitiche ci sarebbero soltanto «divergenze secondarie»[7]. Mortati sottolineava, infatti, l'«inesistenza di un vero contrasto di opinioni nei partiti americani di governo… e lo stesso si dica dei partiti inglesi»[8]. L'unicità del partito non doveva essere intesa, perciò, sotto il profilo strettamente organizzativo, bensì sotto quello propriamente ideologico del fine politico fondamentale: era l'unità fondamentale del fine a determinare l'unicità del partito, pur in presenza di organizzazioni partitiche separate e finanche concorrenti.

Se il fine politico fondamentale del Partito comunista sovietico era il superamento del capitalismo attraverso la collettivizzazione dei mezzi di produzione, invece quello del Pnf, ma anche dei principali partiti politici angloamericani, era la conservazione del modo di produzione capitalistico. L'ascesa del partito fascista fu la reazione alle lotte sociali del Biennio rosso (1919-1920), lotte che raggiunsero l'apice quando gli operai occuparono le principali fabbriche del Settentrione e imposero per un mese il metodo dell'autogestione. Nello stesso periodo non mancarono rivolte contadine nelle campagne del Meridione e occupazioni di latifondi. Furono eventi politicamente traumatici che scossero non poco la borghesia italiana, la quale temeva che anche l'Italia, sulla scia della Rivoluzione d'ottobre del 1918, fosse alla vigilia di una rivoluzione socialista. Bisognava perciò arginare in ogni modo la grande ondata rossa, anche ricorrendo a mezzi extralegali, se necessario: di qui la decisione della classe capitalista, e quindi della stessa élite liberale (non solo nazionale), di supportare sul piano finanziario, logistico, propagandistico, eccetera la violenza organizzata dello squadrismo fascista[9]. La posta in

---

[7] *Ivi*, p. 72.

[8] *Ivi*, p. 73 nt. 33. E ciò perché «anche l'ordinamento liberale presuppone pel suo funzionamento una comunità politica unitaria». Non per caso «la crisi del regime liberale cominciò a manifestarsi quando, con la estensione del diritto al voto, necessitata dalla stessa logica del sistema, fu consentita espressione legale ad ideologie contrastanti con quella borghese: ciò che rischiò di compromettere l'unità dell'azione politica dello Stato» (*ibidem*).

[9] È un punto fermo dell'analisi di C.E. Mattei, *Operazione austerità. Come gli economisti hanno aperto la strada al fascismo*, Torino, 2022, p. 25, che «in origine l'istituzione della

gioco della Rivoluzione bolscevica e della (contro)Rivoluzione fascista era la medesima: le sorti del capitalismo[10].

3. Il fine fa il partito

Il riferimento al capitalismo è il non detto della teoria mortatiana nella versione del 1940, ove si accenna genericamente al «fine politico fondamentale» senza però mai precisare che il contenuto di tale fine era o il superamento oppure la conservazione del modo di produzione capitalistico. E d'altronde, un fine politico è «fondamentale» se attiene ai caratteri di fondo, *strutturali*, dell'ordinamento sociale: il che poneva (e pone) dinanzi alla grande alternativa di sistema tra combattere e difendere l'ordine capitalistico. È difficile pensare a un «fine politico fondamentale» che sia estraneo o indifferente rispetto alla questione della struttura economico produttiva, cioè dei modi di riproduzione materiale della vita umana e di soddisfacimento dei bisogni vitali delle persone.

Il problema diventa allora quello di capire da dove "saltasse fuori" il fine politico fondamentale (del superamento o della conservazione del

dittatura fascista in Italia richiese il sostegno dell'élite liberale italiana così come il sostegno del sistema finanziario angloamericano, che Mussolini fu abile ad assicurarsi imponendo – spesso con la forza – politiche di austerità. Ed è significativo che gli anni dal 1925 al 1928 corrispondano al picco sia del consolidamento del regime fascista, sia degli investimenti finanziari americani e britannici in obbligazioni governative italiane».

10 Può obiettarsi che la conservazione del modo di produzione capitalistico non fosse il fine politico fondamentale del Pnf, ma il corporativismo, inteso come "terza via", alternativa sia al modello capitalista che a quello socialista. Ma va detto che il modello corporativista non metteva affatto in discussione la proprietà privata dei mezzi di produzione, ossia il capitalismo nella sua essenza profonda, e che operò soprattutto in funzione antisindacale e al fine di disciplinare il lavoro, negando e neutralizzando così l'antagonismo di classe. Infatti, la legge n. 563 del 1926 (*Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro*) assegnava al decreto regio, adottato su proposta governativa, il potere di riconoscimento delle associazioni sindacali (art. 4): riconoscimento subordinato alla condizione che «i dirigenti dell'associazione (dessero) garanzia di capacità, di moralità e di sicura fede nazionale» (art. 1) e col divieto di riconoscere associazioni «che, senza l'autorizzazione del Governo, (avessero) comunque vincoli di disciplina o di dipendenza con associazioni di carattere internazionale». Come scrive C.E. Mattei, *Operazione austerità*, cit., p. 318, la sostanziale negazione della libertà sindacale «era in linea con l'agenda dell'economista liberale Ricci, che si scagliò più volte pubblicamente contro la logica sindacale, descrivendola come una minaccia alla sovranità dello Stato così come alla produzione capitalistica».

capitalismo) e che cosa lo mediasse a sua volta. Mortati precisava che esso soddisfa il bisogno di «tenere unito il gruppo che l'assume e di differenziarlo dagli altri, ma soprattutto di costituire il centro d'attrazione per l'acquisto di nuovi aderenti e per la conquista del potere dello Stato»[11]. Ma in che senso un gruppo «assume» un fine fondamentale?

Si possono interpretare le parole mortatiane nel senso del decisionismo e addivenire alla conclusione che il fine politico sarebbe *deciso*, creato dal partito. L'*oggetto* sarebbe posto dal *soggetto*. Però, se il fine politico è «centro d'attrazione» e funziona, perciò, come fattore ideologico aggregativo, si può invertire il nesso tra soggetto e oggetto, e concluderne che il raggruppamento si coagula attorno a un fine politico fondamentale, il quale è all'origine del gruppo politico. L'ideologia *fa* il gruppo politico, anche se, evidentemente, ha bisogno a sua volta del gruppo, della struttura organizzata, anche militarmente organizzata, per radicarsi, realizzarsi e raccogliere nuovi militanti[12].

Basti pensare alla storia dei partiti socialisti e comunisti europei: non è che *prima* diverse persone si sono raggruppare sotto una stabile organizzazione unitaria e *poi* hanno deciso di darsi un certo fine politico da perseguire quale obiettivo precipuo della struttura organizzativa. È l'idea socialista ad avere spinto talune persone a unirsi e organizzarsi politicamente; ed in tanto questa idea è diventata qualcosa di più della solitaria speculazione di filosofi isolati in quanto è stata recepita da persone motivate dall'intento di tradurla in prassi mediante forme di organizzazione collettiva.

E per giunta questo riferimento al ruolo dei filosofi, e degli

---

11 C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 71.

12 Forse è la stessa caratterizzazione dei due elementi della costituzione materiale come soggettivo e oggettivo che andrebbe rivista, poiché il "vero soggetto attivo" sembra essere il fine politico fondamentale. Evocando Hegel, verrebbe da dire che l'Idea, la Sostanza si fa soggetto; o che, detto sempre in termini hegeliani, lo spirito oggettivo aggrega gli spiriti soggettivi, inducendoli a convergere in un progetto comune. È la forza del principio politico ideale a plasmare il soggetto collettivo, che è pertanto il tramite per il quale tale principio si realizza storicamente. Scrive Hegel che «la costituzione ha la sua garanzia nell'*organizzazione reale* conforme allo spirito del popolo, in quanto essa è *sviluppo* di quel principio. La costituzione presuppone quella coscienza dello spirito, e, viceversa, lo spirito nazionale presuppone la costituzione» (G.W.F. Hegel, *Enciclopedia delle scienze filosofiche in compendio* (1830), Milano, 2017, p. 856). Ebbene, questa «organizzazione reale conforme allo spirito del popolo», di cui parla Hegel, coincide per un lungo tratto con la costituzione in senso materiale di cui parla Mortati.

intellettuali in genere, non va equivocato. La vicenda formativa dei grandi partiti organizzati di massa non può narrarsi con un "c'era una volta qualche filosofo" che aveva avuto qualche buona idea e che aveva convinto della sua bontà molte altre persone, le quali si erano a loro volta adoperate per propagandarla, arruolando nuovi aderenti, e così via. In ciò non ci sarebbe nulla di "materiale", cioè di concretamente legato a interessi e condizioni vitali, ma solo un qualcosa di puramente e astrattamente ideale, nel senso più banale e deteriore del termine (e non certo nell'accezione dell'idealismo filosofico, che infatti è parecchio "concreto"). Interpretando il pensiero marxiano, Antonio Gramsci scriveva che

> le "ideologie" sono tutt'altro che illusioni e apparenza; sono una realtà oggettiva ed operante, ma non sono la molla della storia, ecco tutto. Non sono le ideologie che creano la realtà sociale, ma è la realtà sociale, nella sua struttura produttiva, che crea le ideologie[13].

4. La versione del 1962

Il non detto del 1940 viene finalmente espresso nel 1962, anno di pubblicazione della seconda versione della teoria della costituzione in senso materiale. Mortati non si accontenta più di registrare che alla base di ogni costituzione statale c'è un gruppo politico dominante tenuto assieme da un fine politico fondamentale, ma va alla ricerca di un substrato materiale ancora più profondo, trovandolo nel concetto di «classe dominante» o «governante»[14]: concetto che indica qualcosa di ancor più *strutturale* rispetto al partito e all'ideologia, che avrebbero invece valenza *superstrutturale*. E la citazione del dittico marxiano struttura-superstruttura non è certo casuale, come vedremo.

Si assiste, dunque, a uno slittamento di piani: dal partito politico alla classe sociale. L'elemento soggettivo della costituzione materiale non è più il partito che è emerso vittorioso dalla lotta armata contro altre formazioni partitiche, ma indica una nuova divisione, quella tra classe dominante e classe dominata: infatti, «di fronte a quella dominante sta la classe dominata, includente quanti non sono partecipi del

---

13 A. Gramsci, *Quaderni dal carcere*, Quaderno 4 (XIII), 1930-1932, Torino, 2014, p. 436.

14 C. Mortati, Voce *Costituzione*, cit., p. 162 ss.

potere o lo sono in posizione di effettiva subordinazione»[15]. Ne discende un'altra differenza: che mentre il partito politico della versione del 1940 è un attore integrativo, che include un numero crescente e indefinito di aderenti, potendo arrivare ad abbracciare potenzialmente l'intera società (e in ciò sta il suo carattere "totale"), invece la classe dominante del 1962 è un'élite ristretta, dai confini ben tracciati e dalla quale è più facile essere esclusi che inclusi: sicuramente, non se ne viene a fare parte aderendo a un fine e a una prassi politica, poiché esige ben altre condizioni di appartenenza.

Infatti, la classe dominante non è un modo più generico di indicare gli attori politici. È invece un'entità articolata, che assomma due sottoclassi: la «classe dirigente» e la «classe politica», a loro volta disposte in ordine gerarchico[16]. Il vertice è occupato dalla «classe dirigente», formata da coloro che hanno «il possesso delle armi, o del suolo, o di beni mobili, o di quello che può chiamarsi patrimonio spirituale, costituito da valori religiosi e spirituali»[17]. La sua composizione è perciò varia, poiché comprende gli alti gradi militari, i latifondisti, i capitalisti (industriali e finanziari) e gli attori più influenti del potere ideologico spirituale (operanti nelle chiese, nelle istituzioni accademiche, nei mezzi di informazione, eccetera).

In posizione subordinata troviamo la «classe politica», che raggruppa «i detentori del potere di esercizio dell'attività attraverso cui si estrinseca la volontà dello Stato» e che è «strumento tecnico» della classe dirigente, agendo «sotto l'influenza» di questa per concretare gli «orientamenti dell'azione statale», in vista della «migliore realizzazione dei fini suoi propri (della classe dirigente, *ndr*)»[18]. Certo, i membri della classe politica possono in parte provenire da quella dirigente, sicché taluni sarebbero allo stesso tempo classe dirigente e classe politica: cioè, capitalisti *e* uomini di partito, militari di rango *e* uomini di governo, influenti accademici *e* membri di organi costituzionali, romanzieri di successo *e* parlamentari, e così via. E tuttavia, non pare dubbio che la grande parte del personale politico (e dell'alta amministrazione) non provenga dai ranghi della classe dirigente

---

15 *Ivi*, p. 163.

16 *Ivi*, p. 162 s.

17 *Ivi*, p. 162.

18 *Ivi*, p. 163.

mortatianamente intesa[19]. Ad ogni modo, sebbene la classe dirigente abbia bisogno delle funzioni "tecniche" esercitate dalla classe politica, resta comunque fermo che i membri del governo, i parlamentari, le cariche istituzionali, gli alti boiardi dello Stato, eccetera mutuano dalla classe dirigente la base materiale degli interessi reali alla cui soddisfazione occorre preordinare le attività statali[20].

Ma pure tra le componenti della classe dirigente – i vertici del potere economico finanziario, del potere militare e del potere ideologico spirituale – ci sono rapporti di dipendenza gerarchica, specialmente tra i detentori del potere economico finanziario, cioè i grandi capitalisti, e gli attori della predicazione ideologico spirituale. Lo si evince chiaramente là dove Mortati scrive che al fine di contrastare l'azione politica degli «esclusi» componenti la «classe dominata», le «forze dominanti» si valgono talvolta, oltre che dell'«uso arbitrario del potere statale», anche «dei mezzi offerti dal predominio economico» e che «si esplicano nelle forme più varie», tra le quali figura soprattutto l'«influenza sulla formazione della pubblica opinione attraverso la disponibilità quasi esclusiva degli strumenti di diffusione del pensiero, con la conseguente formazione di ideologie, di miti, *costituenti la cosiddetta sovrastruttura ideologica del regime esistente*»[21]. Sono «i mezzi offerti dal predominio economico», cioè i mezzi in possesso della classe capitalista, a orientare gli "ideologi" della classe dominante e creare perciò la «sovrastruttura ideologica del regime esistente»[22].

5. La lotta per la costituzione come lotta di classe

La costituzione materiale è l'esito di una lotta, anche mortale, che consegna vincitori e vinti. Nel 1940 era raffigurata come una lotta tra

---

[19] Per fare qualche esempio tratto dalla storia recente, Silvio Berlusconi sì, in quanto grande capitalista, ma Giorgia Meloni o Matteo Salvini no.

[20] Per un'analisi di questa tematica nel pensiero marxista si veda il dibattito che impegnò N. Poulantzas, *Pouvoir Politique et Classes Sociales*, Paris, 1968 e R. Miliband, *The State in Capitalist Society*, London, 1969, cui seguirono il saggio critico del primo (*The Problem of the Capitalist State*, in *New Left Review,* 58, 1969, p. 67 ss.) e la replica del secondo (*Poulantzas and the Capitalist State*, *ivi*, p. 83 ss.).

[21] C. Mortati, Voce *Costituzione*, cit., p. 164, corsivi miei.

[22] Qui Mortati sembra accedere al concetto marxiano di ideologia come «falsa coscienza».

partiti "totali". Nel 1962 diventa una lotta non più tra partiti ma tra classi sociali. Possiamo perciò dire che la costituzione materiale è l'esito di una lotta di classe. E ambendo la teoria mortatiana al rango di teoria generale, possiamo dire che tutte le costituzioni materiali che stanno alla base degli ordinamenti statali sinora conosciuti sono il prodotto di una lotta di classe. Verrebbe da dire che per la teoria della costituzione materiale «la storia di ogni società finora esistita è storia di lotte di classi»: la citazione però non è tratta da Mortati, ma da un'opera ben più risalente e famosa, *Il manifesto del partito comunista* pubblicato nel 1848 da Karl Marx e Friedrich Engels[23].

L'accostamento del pensiero mortatiano del 1962 a quello marxiano non è un'inferenza indebita, ma un esito logicamente obbligato e, anzi, persino suggerito esplicitamente dallo stesso Mortati. Rivelatrice è la nota 66 della voce *Costituzione (dottrine generali*), densissima di contenuti[24]. Da questa si evince che Mortati non intende il termine "classe" in un senso generico, ma in un senso marxianamente preciso. Cita, infatti, Ferdinand Lassalle e, quindi, «la concezione marxista dello Stato come "comitato esecutivo della classe dominante"». È vero che cita anche Gaetano Mosca, ma precisando che è «di tendenza conservatrice» e, in ogni caso, per rimarcare l'impostazione elitistica. Subito dopo ribadisce per giunta la «priorità delle strutture economico sociali rispetto a quelle politiche».

Mortati, però, non era marxista. Era un cattolico democratico, convinto che mai sarebbe venuta sulla terra la società senza classi, l'anarchia comunista, e che fosse «ineliminabile l'organizzazione coattiva del potere in correlazione con i rapporti delle forze sociali»[25]. L'influenza della teoria elitistica era forte[26] e per il teorico della costituzione materiale non era politicamente e costituzionalmente ottenibile la fine della divisione *strutturale* tra classe dominante e classe dominata, essendo «pensabile non già l'eliminazione ma solo l'attenuazione di tale fenomeno, quale può ottenersi imprimendo una più accentuata

---

23 K. Marx e F. Engels, *Il manifesto del partito comunista* (1848), in K. Marx, *Le opere che hanno cambiato il mondo*, Roma, 2013, p. 480.

24 C. Mortati, Voce *Costituzione*, cit., p. 163.

25 *Ibidem*.

26 E difatti, è citato C. Wright Mills, *The Power Élite*, New York NY, 1956, una delle opere paradigmatiche della teoria elitistica.

mobilità sociale»[27]. Le relazioni sociali di dominio implicate nei rapporti di produzione dell'ordine capitalistico possono essere soltanto mitigate, ma non rimosse. Non si può colmare il fossato tra capitale e lavoro, ma solo renderlo meno profondo, in modo da consentire una qualche circolazione delle élites e fermo restando che le forze dominanti consentiranno solamente quel tanto di mobilità sociale che serve per «neutralizzare la spinta sovversiva dell'ordine costituito da parte della classe dominata»[28]. Ma sia chiaro che, al di là di questa contingente finalità autoprotettiva, la «mobilità (sarà) necessariamente limitata dal fenomeno, messo bene in rilievo dai sociologi, della tendenza delle classi dominanti a divenire, di fatto, ereditarie, riuscendo a perpetuare nel tempo il monopolio del potere»[29].

Mortati pubblica queste tesi nel 1962, verso la metà dei Trenta gloriosi, durante i quali, in effetti, si registra un forte incremento della mobilità sociale (perlomeno rispetto alle epoche passate). Ma il giurista calabrese non si faceva illusioni e teneva ferma l'idea che, a dispetto delle crescenti trasformazioni sociali, ci fosse comunque, da una parte, una classe dominante, costituita dai grandi capitalisti e dai vertici del potere militare, coincidente nella sostanza con quel «complesso industriale militare» di cui parlò criticamente il presidente Eisenhower nel suo discorso di commiato del 1961, e dall'altra, una classe dominata, costituita da tutti quanti gli altri. Il compromesso democratico tra capitale e lavoro

---

27 C. Mortati, *Voce Costituzione*, cit., p. 163 nt. 66.

28 *Ibidem*.

29 *Ibidem*. Inoltre, «quando gli esclusi si fanno promotori di movimenti rivolti ad ottenere la partecipazione alla vita politica e riescono nel loro intento, l'opera delle forze dominanti si svolge nel senso di neutralizzarne l'efficienza e di indebolire la spinta verso la trasformazione, nelle vie legali, dell'assetto sociale esistente. A ciò giova sia l'uso arbitrario del potere statale (dalla messa fuori legge dei partiti che si definiscono "non di governo", alla corruzione elettorale, all'impiego, a scopi di repressione o di intimidazione, delle forze di polizia e di quelle armate), sia l'utilizzazione dei mezzi offerti dal predominio economico, verso il quale gravitano anche, in ragione della convergenza di interessi materiali che viene a determinarsi, gruppi religiosi, culturali, ecc., e che si esplicano nelle forme più varie (dalla influenza sulla formazione della pubblica opinione attraverso la disponibilità quasi esclusiva degli strumenti di diffusione del pensiero, con la conseguente formazione di ideologie, di miti, costituenti la cosiddetta sovrastruttura ideologica del regime esistente; dalla formazione artificiosa di organizzazioni di partito o sindacali, indirizzata allo scopo di rompere l'unità delle forze avverse, agli allettamenti diretti a captare frazioni a queste appartenenti, alla minaccia di sanzioni religiose, ecc.)» (*ivi*, p. 164).

presupponeva comunque che tra i due termini ci fosse una distinzione ineliminabile e che implicasse una relazione sociale di dominio. La fase dei Trenta gloriosi aveva lasciato invariati i due elementi della costituzione materiale: sia la classe dominante che il fine politico fondamentale della difesa del modo di produzione capitalistico.

6. I Trenta gloriosi trasformarono la costituzione materiale?

Ma circa un decennio dopo, nel 1973, Mortati ritorna sulla sua teoria, proponendone una nuova versione alla luce della legislazione sociale prodotta nel frattempo[30]. Arriva persino a ventilare l'ipotesi che stesse mutando la costituzione materiale dell'Italia repubblicana: anzi, per effetto della transizione non c'era più, a suo giudizio, un'omogenea costituzione materiale, bensì una lotta per la costituzione, innescata dalle spinte di rinnovamento socio economico provenienti dalle forze politico sociali più progressive del Paese. Lo sviluppo attuativo delle proclamazioni costituzionali di principio socialmente più avanzate – eguaglianza sostanziale, diritti sociali, governo pubblico dell'economia, ossia il compromesso socialdemocratico tra capitale, lavoro e democrazia – stava mutando la fisionomia del Paese e creando la condizione affinché alla costituzione formale considerata nella sua interezza corrispondesse finalmente un ordine materiale coerente.

Il disincanto del 1962 cede il passo alla speranza nel 1973. E per Mortati «è chiaro che se la spinta proveniente dai presupposti del principio democratico e dall'assetto economico riuscirà ad avere ragione delle resistenze opposte agli svolgimenti ad essi corrispondenti, realizzando un lineare processo dinamico di integrazione, allora la costituzione materiale riuscirà a trovare la base unitaria, l'omogeneità di cui abbisogna»[31]. In altre parole, poiché il vecchio assetto di rapporti sociali era in crisi, o si era alla vigilia di una nuova costituzione materiale, con l'approdo a un modo di produzione nuovo e diverso rispetto a quello capitalistico conosciuto, e con il conseguente allargamento della base sociale da cui la classe dirigente avrebbe tratto i propri membri;

---

30 L'occasione è offerta dal saggio intitolato *Brevi note sul rapporto tra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, cit., p. 511 ss.

31 C. Mortati, *Brevi note sul rapporto tra costituzione e politica*, cit., p. 530.

oppure avrebbe avuto ragione «la resistenza opposta dalle forze di conservazione alle trasformazioni previste da solenni proclamazioni di principio»[32]. Mortati non esprimeva certo l'auspicio che la Repubblica italiana divenisse una repubblica socialista, sullo schema di quelle dell'Europa orientale: ma sicuramente riteneva che le trasformazioni intervenute negli anni Sessanta e Settanta avessero profondamente mutato il capitalismo, tanto da preludere a un cambio del modello produttivo e dei rapporti di produzione.

Oggi, col senno di poi, possiamo affermare con sicurezza che durante i Trenta gloriosi la costituzione materiale non subì nessun vero processo di smantellamento: rimaneva, infatti, indiscusso il fine politico fondamentale della conservazione del modo di produzione capitalistico, così come rimase sostanzialmente immutata la composizione della classe capitalistica dominante[33]. A conti fatti, l'analisi del 1962 rimaneva pienamente valida. E si può dire con ragione che lo sia ancora oggi, come vedremo nel prosieguo.

7. Il ruolo delle alternative di sistema e della geopolitica

Piuttosto, ciò che accadde nei Trenta gloriosi fu un mutamento di equilibrio all'interno della «classe governante», che permise alla «classe politica» di conquistare margini più ampi di autonomia e di forza rispetto all'influenza esercitata dalla «classe dirigente». E viceversa, la fase successiva ai Trenta gloriosi, che perdura ancora oggi, è scandita dalla subordinazione pressoché integrale della classe politica alla classe dirigente, cioè degli attori politici al capitale e alla sua logica di sviluppo e valorizzazione. All'equilibrio tra politica democratica, lavoro e capitale è subentrato lo squilibrio tra i tre termini, a tutto vantaggio del capitale e a discapito degli altri due. Si tratta, allora, di capire che cosa sia stato all'origine dell'equilibrio, *prima*, e dello squilibrio, *poi*.

Ebbe sicuramente un ruolo decisivo il fatto che durante i Trenta gloriosi ci fosse un'alternativa di sistema al modello capitalistico occidentale; un ruolo che però venne meno dall'inizio degli anni Ottanta

---

[32] C. Mortati, *Brevi note sul rapporto tra costituzione e politica*, cit., p. 526.

[33] Basti considerare che la famiglia Agnelli c'era prima dei Trenta gloriosi, rimase saldamente al suo posto durante i Trenta gloriosi, e lo è ancora oggi, sebbene adesso si chiami Elkann.

(e formalmente dal 1989), dacché il capitalismo divenne il sistema unico e indiscusso. La presenza o l'assenza di alternative di sistema, cioè, per dirlo con il lessico della costituzione materiale, di «fini politici fondamentali» alternativi, non è una circostanza trascurabile o di poco conto, ma forse è ciò che veramente spiega gran parte delle differenze tra i trenta anni gloriosi e i quarant'anni e più che seguirono. Fu, ovviamente, l'esperienza dell'economia di piano dei Paesi socialisti a spingere affinché il capitalismo occidentale siglasse un compromesso con il costituzionalismo democratico sociale. In vasti settori dell'opinione pubblica e della letteratura accademica dei Paesi occidentali si evidenziavano le virtù della pianificazione o programmazione economica, e questo sicuramente contribuì al recepimento nei nostri sistemi capitalistici di elementi di economia manovrata.

Ci sono poi le considerazioni di ordine geopolitico, probabilmente ancor più decisive. Le forze politiche dei grandi Stati industriali occidentali, dovendo reggere il confronto con il blocco dei Paesi dell'Est, costrinsero il capitalismo a scendere a patti al fine di creare la massima coesione sociale possibile. La forza di uno Stato si misura anche in relazione alla sua capacità di integrazione interna: e in quella fase storica di radicale competizione bipolare sulla scena internazionale occorreva dimostrare che i sistemi occidentali potevano integrare di più e meglio di quelli orientali. Il compromesso socialdemocratico tra capitale e lavoro fu indotto dal confronto geopolitico e dal contesto delle relazioni internazionali di allora. Queste circostanze ponevano le élites politiche nella condizione di poter fronteggiare con successo quelle economiche, le quali infatti acconsentirono alla imposizione fiscale altamente progressiva, alla repressione finanziaria e alla redistribuzione a favore del lavoro dipendente onde evitare danni peggiori, e cioè che l'alternativa del socialismo dilagasse anche in Occidente. In una certa qual misura era una possibilità contemplata dalla stessa teorizzazione mortatiana del 1962, là dove faceva presente che la classe dominante talvolta consente quel tanto di mobilità sociale che occorre per «neutralizzare la spinta sovversiva dell'ordine costituito da parte della classe dominata»[34].

---

[34] C. Mortati, Voce *Costituzione*, cit., p. 163 nt. 66. Giustamente M. Pivetti, *Sulla dottrina marxista dello Stato. Una nota nel centenario della Rivoluzione d'Ottobre*, in *Costituzionalismo*.it, 2017, 3, p. 35 osserva che «fino a una quarantina di anni fa, all'interno del capitalismo industrialmente avanzato, nella sinistra era ancora diffusa la consapevolezza che ciò che poteva indurre i capitalisti e i loro

Ma ciò spiega anche perché dai Trenta gloriosi si sia passati alla fase successiva. Una volta che viene meno la minaccia orientale, muta lo scenario geopolitico, le classi politiche nazionali non hanno più il pungolo dell'alternativa di sistema, che esercitava un fascino indubbio anche sulle forze politiche centriste, abbracciano senza esitazioni il modello unico e alla fine si lasciano catturare dalle élites economiche, essendo ormai prive delle risorse di legittimazione che assicuravano la loro autonomia e indipendenza dal potere economico capitalistico. È vero che i Trenta gloriosi s'interrompono grosso modo alla fine degli anni Settanta, con la Thatcher e Reagan, e quindi prima del 1989: ma è altresì vero che proprio in quegli anni si affermava la consapevolezza che la Rivoluzione d'Ottobre avesse esaurito la sua forza propulsiva (parole proferite proprio in quegli anni da Enrico Berlinguer, il leader del più grande partito comunista d'Occidente). L'alternativa di sistema non era più tale da allora[35].

8. Il political capitalism

E veniamo alla costituzione materiale del presente, cioè quella che vige dalla fine dei Trenta gloriosi. I suoi caratteri ricalcano esattamente la teorizzazione proposta da Mortati nel 1962: un'analisi che conserva, perciò, inalterata la sua validità, ricevendo più conferme che smentite dalla situazione costituzionale attuale.

---

rappresentanti a fare delle concessioni importanti sul terreno economico era solo il timore di perdite maggiori, o addirittura il timore di perdere tutto». Ma va detto che a esercitare pressioni sui capitalisti non furono soltanto le forze della sinistra, ma anche i partiti centristi o loro settori importanti, nel convincimento che ciò fosse necessario per assicurare la "tenuta" degli ordinamenti statali occidentali: «essenzialmente alla minaccia della sovversione comunista si dovette dopo la guerra lo stesso prevalere in Europa di classi politiche e dirigenze statali progressiste, spesso capaci di fare buon uso di una cultura borghese illuminata di cui il keynesismo costituì una componente importante ma non l'unica» (*ivi*, p. 36).

35 «L'esistenza dell'URSS e le sue realizzazioni furono infatti nel primo trentennio postbellico i principali elementi fondanti della forza della sinistra – in particolare della forza sia del PCF che del PCI – in quanto prove solide della possibilità per i lavoratori di sottrarre con successo alla borghesia il controllo esclusivo della macchina dello Stato e dunque basi reali della minaccia del sovvertimento dell'ordine sociale in Europa. Con il peggiorato funzionamento e l'indebolimento dell'URSS dalla fine degli anni '60, l'appannarsi progressivo della sua immagine e proiezione internazionale e infine la sua implosione, il comunismo europeo rapidamente si indebolì per poi sparire anch'esso del tutto» (*ibidem*).

Il discorso vale, ovviamente, non soltanto per l'Italia, ma almeno per tutti i Paesi che negli ultimi tempi sono definiti come "democrazie occidentali" (e quindi per un po' tutti gli Stati europei, per gli Usa, il Regno Unito, i Paesi del Commonwealth, eccetera). Nella letteratura accademica americana circola da tempo la tesi che gli Usa siano diventati un sistema di *political capitalism*, cioè un assetto in cui l'accordo tra élites economiche ed élites politiche governa il sistema sociale, assumendo le decisioni fondamentali sulla produzione e distribuzione del prodotto sociale, e quindi plasmando di risulta le ideologie costituzionali di riferimento. La parte politica esercita le funzioni legislative e di governo soddisfacendo le esigenze della parte economica, e questa supporta in vario modo l'élite politica per assicurarne la permanenza in carica. Insomma, i due gruppi di potere collaborano per mantenere stabile e indiscussa la loro posizione di superiorità gerarchica[36].

Un esempio paradigmatico di capitalismo politico fu la reazione del governo federale americano e della Federal reserve conseguente alla crisi del 2008, quando intervennero a sostegno del sistema finanziario privato e a spese dei contribuenti. È noto che proprio in quegli anni sorsero movimenti di contestazione politica e sociale come *Occupy Wall Street* nel 2011, che accusava i privilegi dell'un per cento delle persone, costruiti a valere sui sacrifici posti a carico del restante novantanove per cento: un'accusa che rimarca, evidentemente, la divisione e la lotta tra una classe dominante, composta dall'un per cento, e una classe dominata, composta dal restante novantanove per cento.

Il *political capitalism* è la costituzione materiale di cui parlava Mortati nel 1962, salvo che per un aspetto: il sensibile e crescente assottigliarsi dell'elemento soggettivo costituito dalla classe dominante o dirigente. Il processo di centralizzazione dei capitali ne riduce progressivamente le dimensioni (ma non l'influenza e il potere) e gli appartenenti della *ruling class* o élite diventano sempre meno numerosi, in correlazione alla concentrazione oligarchica del loro potere economico sociale[37]. Non smette,

---

[36] Per R.G. Hollcombe, *Political Capitalism. How Economic and Political Power is Made and Maintained*, Cambridge, 2018, p. 1: «Political capitalism is an economic and political system in which the economic and political elite cooperate for their mutual benefit». E ancora: «it is a system in which the political and economic elite design rules so that they can use the political system to maintain their elite positions».

[37] Sulla centralizzazione dei capitali vedi, per tutti, E. Brancaccio, *La guerra capitalista. Competizione, centralizzazione, nuovo conflitto imperialista*, Milano e Udine, 2022, p. 35 ss.

però, di essere una classe, seppure composta soltanto dall'un per cento (contro il novantanove della restante comunità)[38].

Tutti i dati a disposizione attestano che da tempo è in corso una scissione all'interno della classe dei capitalisti. Da una parte lo *small business*, che insieme al lavoro salariato è gettato nel mare aperto e feroce della concorrenza di mercato, e dall'altra il *big business* delle potenti istituzioni finanziarie, dei grandi gruppi industriali e dei signori del capitalismo digitale: grandi capitalisti che non solo stanno al di sopra delle regole concorrenziali comuni ma che per giunta stabiliscono tutte le regole del gioco economico, in accordo con l'élite politica. La classe dominante tende sempre più a espellere i piccoli capitali, incrementando il tasso di oligarchia nel sistema e assottigliando la portata del fine politico fondamentale, che non è più la generica difesa del modo di produzione capitalistico e quindi degli interessi sociali di tutti i capitalisti, bensì la protezione esclusiva di una ristretta cerchia di capitali forti[39].

Di contro, lo *small business* contrappone al *big business* l'ideale di

---

[38] E infatti, si può obiettare che il concetto di classe sociale non sarebbe appropriato con riguardo a una minoranza così esigua come l'un per cento della popolazione. Non sarebbe una vera "classe sociale dominante", ma soltanto un pugno di oligarchi, irriducibile alle analisi di classe marxianamente ispirate. All'eccezione si può obiettare, sulla scia di T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo* (2013), Milano, 2014, p. 386, che «il centile superiore… rappresenta sì una frazione certo minoritaria della popolazione (per definizione), ma anche al tempo stesso un gruppo sociale relativamente vasto». Ad esempio, «in un Paese di 320 milioni di abitanti come gli Stati Uniti, con una popolazione adulta di 260 milioni, il centile superiore raggruppa 2,6 milioni di persone adulte». E ancora: «in un Paese di circa 65 milioni di abitanti come la Francia del 2013, con una popolazione adulta di 50 milioni, il centile superiore raggruppa pur sempre 500.000 persone adulte». Come è evidente, sono «gruppi sociali numericamente molto rilevanti, gruppi che è impossibile non notare nel contesto di un Paese, soprattutto se tendono ad abitare lo stesso tipo di ville o lo stesso tipo di quartieri». Insomma, «il centile superiore rappresenta una popolazione numericamente abbastanza significativa per strutturare con forza il paesaggio sociale e l'ordine politico ed economico nel suo complesso».

[39] Ma va detto che già la difesa generica della legge del capitale e della sua valorizzazione e accumulazione, senza distinzioni di sorta tra capitali grandi e piccoli, equivale comunque a favorire pur sempre, nel medio e lungo periodo, i capitali più forti, considerato che il capitalismo, nella sua logica intrinseca di sviluppo, tende a determinarne la centralizzazione e la finanziarizzazione, con tutti gli effetti oligarchici che ne conseguono. Eppure, rimane quale dato significativo del presente il fatto che le politiche statali sono orientate in modo pressoché esclusivo a favore dei capitali forti, con interventi sempre più mirati a esigenze precisamente individuate anziché genericamente rivolti a favorire in sé il capitale (sia esso forte o debole) rispetto ad altri interessi sociali concorrenti.

una società composta da una miriade di tanti piccoli proprietari in luogo di una società dove pochissimi possiedono o controllano tutto, trasformando tutti gli altri in loro dipendenti, *de iure* o *de facto*[40]. Ma c'è da chiedersi se sia veramente concepibile un *market capitalism*, un capitalismo di mercato, contrapposto a un *political capitalism*. Lo *small business* sembra scambiare la retorica neoliberale con la realtà di funzionamento che sempre connota ogni sistema capitalistico. Non è forse la stessa logica di accumulazione del capitale a indurne la concentrazione o il controllo in poche mani, con ciò negando la premessa stessa del *market capitalism*, ossia l'ipotesi di una società di mercato dove numerosissimi proprietari, produttori e acquirenti si relazionano tra loro secondo le regole *fair* della concorrenza?

Per giunta la visione idealizzata del mercato e del capitalismo può concretamente inverarsi soltanto alla condizione di stabilire, nell'ordine: un limite all'accumulazione indefinita di capitale; un limite alla quantità di ricchezza trasmissibile per via di successione ereditaria; una tassazione fortemente progressiva, volta ad arginare la crescita delle diseguaglianze, e così via. Solo alla condizione, cioè, di adottare le classiche misure che connotano un modello democratico sociale e che la narrazione ideologica neoliberale contesta per principio.

La conclusione è che il capitalismo politico non è una forma peculiare di sistema capitalistico, che avrebbe deviato dal modello genuino originario. I suoi tratti sono quelli tipici del capitalismo *tout court*, il quale, facendo leva sulle relazioni sociali di dominio insite nei rapporti di produzione, sottomette il lavoro garantendo benefici esclusivi al capitale (e alla classe politica al suo servizio). In effetti, c'è da chiedersi se la definizione del *political capitalism* non corrisponda a quella che Karl Marx fornì del sistema capitalistico, e cioè come di un sistema dove i capitalisti, alleati con una parte della classe politica, sfruttano le masse lavoratrici.

---

40 Si pensi alla platea vastissima di partite Iva, che occultano invero rapporti di lavoro nella sostanza non dissimili da quelli di lavoro subordinato, senza però i connessi oneri a carico del datore di lavoro.

9. Capitalismo e neoliberalismo, *struttura* e *superstruttura*

Appurato che nella fase successiva ai Trenta gloriosi (e ancora in corso) l'«elemento soggettivo» della costituzione materiale è rimasto quello indicato nel 1962, seppure con un marcato e progressivo assottigliamento oligarchico dei suoi confini originari, resta da valutare cosa ne sia dell'«elemento oggettivo», ossia del «fine politico fondamentale».

Anzitutto, va premesso che nel 1962 Mortati operava una sorta di scissione all'interno dell'elemento oggettivo, distinguendo tra «fini politici effettivamente perseguiti» e ideologie o mitologie politiche, e registrando quindi il «fenomeno della non corrispondenza, a volte riscontrabile, tra i fini che effettivamente muovono gli appartenenti alla (classe dirigente) e le proclamazioni di principio desunte da convinzioni popolari o dottrinali, spesso di carattere mitico elaborate e diffuse da coloro che compongono (la classe politica)»[41]. Tali «proclamazioni di principio di carattere mitico» servono a «occultare, sotto apparenze suggestive, i reali interessi che alimentano i (fini effettivamente perseguiti) ed offrire una giustificazione del potere posseduto di fatto, onde meglio assicurargli consensi quanto più possibile vasti». Il concetto si arricchisce e precisa qualche riga dopo, ove si sottolinea che la classe dominante controlla quella dominata e tutela i suoi «reali interessi associativi» anche esercitando «influenza sulla formazione della pubblica opinione attraverso la disponibilità quasi esclusiva degli strumenti di diffusione del pensiero, con la conseguente *formazione di ideologie, di miti, costituenti la cosiddetta sovrastruttura ideologica del regime esistente*»[42].

Una cosa, perciò, sono i «reali interessi associativi» della classe dominante, ossia il fine politico fondamentale della valorizzazione del capitale (e, prima ancora, della conservazione del capitalismo), un'altra sono le ideologie e i miti «costituenti la cosiddetta *sovrastruttura ideologica del regime esistente*», che li ammanta di «apparenze suggestive» per renderli graditi alla classa dominata. In effetti, se c'è la distinzione rigida tra classe dominante e classe dominata, occorre dare ragione del fatto che la seconda accetta di rimanere subordinata alla prima e di autorizzare l'assetto costituzionale del potere statale

---

41 C. Mortati, Voce *Costituzione*, cit., p. 163.

42 *Ivi*, p. 164, corsivi miei.

sovrano: a tale fine un contributo importante è quello prestato, per l'appunto, dall'ideologia, intesa proprio come «falsa coscienza»[43].

Le notazioni teoriche del 1962 sono attualissime. La costituzione materiale del presente è la stessa descritta da Mortati, sia nell'elemento soggettivo che in quello oggettivo. Si chiarisce, inoltre, il nesso tra capitalismo e neoliberalismo: non sono la medesima cosa e stanno tra di loro come il fine sta al mezzo o, per dirlo marxianamente, come la *struttura* materiale sta alla *superstruttura* ideologica.

10. Funzione ideologica del neoliberalismo rispetto al political capitalism

Ma talvolta sembra che il mezzo voglia ribellarsi al fine. Nel dibattito statunitense il *political capitalism* è oggetto di attacco da parte dell'ala destra ultra-neo-liberal-liberista, con il capo d'accusa di essere la corruzione del vero capitalismo, il *market capitalism*, cioè l'economia di mercato correttamente intesa: una corruzione prodottasi per effetto di politiche "socialisteggianti" che interferirebbero troppo e indebitamente con la logica di mercato. Si lamenta, in particolare, l'alleanza tra *big government* e *big business* a spese dello *small business*.

Accade, cioè, che una parte considerevole dei teorici neoliberali (nelle varie famiglie di appartenenza: dagli austroliberali, agli ordoliberali fino agli anarcoliberisti) critichino la configurazione capitalistica attuale, osteggiando il *capitalismo politico*. Parrebbe quindi improprio scorgere nel neoliberalismo la narrazione ideologica del *capitalismo politico*.

La mia tesi è che comunque il neoliberalismo sia essenziale al capitalismo politico, sebbene questo non corrisponda esattamente a quanto richiesto dal paradigma neoliberale, dal momento che offre un discorso funzionale alla condizione di attuale sfruttamento del lavoro dipendente, che infatti del capitalismo politico è la vittima principale. L'alleanza tra élites economiche e politiche, tra classe dirigente e classe politica, per dirlo in termini mortatiani, è a spese dei più: come si è detto, è l'alleanza tra i facenti parte dell'un per cento contro il restante novantanove per cento. La ragione neoliberale è utile al capitalismo politico perché giustifica le politiche che deprimono il lavoro; e fa ciò

[43] Per usare la formula coniata da F. Engels, *Carteggio 1893-1895, Engels a Mehring*, in K. Marx e F. Engels, *Opere complete*, Roma, 1977, vol. 50, p. 109.

muovendo dal presupposto che la generalizzazione della logica concorrenziale estesa a ogni ambito della vita sociale (e non solo) produce benefici per tutti ed esiti ottimali anche per i lavoratori (i quali sarebbero anch'essi capitalisti, in quanto possessori non già di forza lavoro ma di capitale umano valorizzabile liberamente). Il neoliberalismo è perciò l'ideologia del capitalismo politico. Non ne descrive la struttura reale, ma ne giustifica le politiche antilavoriste. Del resto, come dice Thomas Piketty, la funzione dell'ideologia è sempre quella di giustificare un regime di disuguaglianza[44].

Sennonché, il capitalismo politico ricorre alle politiche neoliberali soltanto nella misura occorrente al fine di deprimere le istanze lavoristiche, per poi dismetterle allorquando possono nuocere alle aspettative del grande capitale. Il neoliberalismo è una narrazione strumentale e come tutti gli strumenti si usa solo quando serve (e infatti nella rete della logica concorrenziale finiscono solo i "pesci piccoli", perché quelli grandi riescono a sfuggire…).

11. Lotte per il riconoscimento nel capitalismo neoliberale

Obbedendo a questa logica, il capitalismo neoliberale dei giorni nostri nega il conflitto di classe, respingendo surrettiziamente l'idea che nella società ci sia una divisione tra capitale e lavoro, col proposito di neutralizzare le "lotte di riconoscimento" generate o potenzialmente generabili da questo *cleavage*. Al suo posto c'è la narrazione secondo cui tutti saremmo possessori di un capitale potenzialmente idoneo a generare flussi di reddito. E pur non essendo sempre un capitale monetario, sarebbe però suscettibile di diventarlo, se impiegato nel modo giusto. Il riferimento è al capitale formato dalle capacità, competenze, attitudini individuali, cioè, al cosiddetto «capitale umano»[45].

---

[44] T. Piketty, *Capitale e ideologia*, cit., p. 13: «ogni epoca produce un insieme di narrative e di ideologie contraddittorie finalizzate a legittimare la disuguaglianza, quale è o quale dovrebbe essere, e a descrivere le regole economiche, sociali e politiche che permettono di strutturare l'insieme».

[45] Si fa riferimento all'indirizzo di pensiero economico che ha preso l'avvio con gli studi di T.W. Schultz, *Investment in Human Capital*, in *The American Economic Review*, 51, p. 1 ss.; Id., *Reflections on Investment in Man*, in *The Journal of Political Economy*, 70, 1962, 5, p. 1 ss.; e che ha tratto sistematico sviluppo soprattutto con i lavori di G. Becker,

Per la narrazione neoliberale non è vero che il capitalista sfrutta il lavoratore salariato: tutti, infatti, impiegherebbero un capitale, chi bene chi male. Non esistendo lo sfruttamento, non avrebbe senso pensare a una peculiare "coscienza di classe" dei lavoratori. L'autocoscienza del lavoratore dovrebbe definirsi nei medesimi termini di quella del capitalista, nel senso che tutti avrebbero o dovrebbero avere una medesima "coscienza imprenditoriale". Invitando ogni individuo a essere "imprenditore di se stesso", il neoliberalismo aspira a universalizzare l'autocoscienza della classe capitalistica, di modo che ciascun uomo percepisca se stesso secondo uno schema comune a tutti gli altri, e cioè non come un uomo sfruttato da altri uomini e come portatore di interessi contrapposti a quelli dello sfruttatore, bensì come uomo che, alla stregua di ogni altro essere umano, compete nel mercato concorrenziale per valorizzare le proprie capacità e virtù, secondo le regole uguali del diritto contrattuale.

A ben vedere, già Marx aveva denunciato il carattere puramente formale delle libertà civili e contrattuali, spiegando perché fossero vere libertà solo per i borghesi e non anche per coloro che possedevano soltanto la forza lavoro: di qui il carattere ideologico del costituzionalismo liberale come «falsa coscienza» dei borghesi, volta a mascherare la dura realtà dei rapporti di classe dietro un velo di apparente giustizia. Il salto di qualità, se così si può chiamare, del neoliberalismo è l'essere riuscito a estendere questa «falsa coscienza» anche a coloro che non sono borghesi. Sono, cioè, mutati profondamente i termini essenziali della lotta per il riconoscimento e il lavoratore sfruttato non lotta per essere riconosciuto come soggetto che ha diritto a uguali libertà sostanziali e quindi a condizioni materiali di vita che siano uguali a quelle del capitalista (con ciò facendo venire meno in prospettiva la distinzione stessa tra capitalisti e lavoratori), bensì lotta per essere riconosciuto egli stesso come un "capitalista", come un attore imprenditoriale del libero mercato, ma senza che ciò implichi una messa in discussione delle profonde disuguaglianze materiali, le quali infatti sono imputate all'incapacità del singolo di far fruttare il proprio capitale umano, alla sua scarsa abilità

Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis, in *Journal of Political Economy*, 70, 1962, 5, p. 9 ss.; Id., *Il capitale umano* (1964), Roma e Bari, 2008. Per una valutazione critica mi sia consentito rinviare a O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, pp. 43, 144 e 220.

di competere nel mercato, anziché alla logica obiettiva di sfruttamento e subordinazione che è tipica del sistema capitalistico.

Inoltre, per distrarre l'attenzione da ciò che occorre combattere prima di ogni altra cosa, e cioè dalla disuguaglianza economico sociale implicata, prodotta e ri-prodotta dai rapporti capitalistici di produzione, il neoliberalismo promuove altre lotte per il riconoscimento: dalle battaglie di genere a quelle per il riconoscimento di altre identità minoritarie, fino alle lotte per la tutela ambientale, per il "politicamente corretto", nella varietà delle sue forme. Le risorse di mobilitazione politica, infatti, non sono illimitate e se sono spese massicciamente in una direzione sono scarsamente impiegate in altre. La produzione continua, seriale, di sempre nuove lotte di riconoscimento e nelle più varie direzioni, diversificando sempre più l'offerta degli obiettivi politico sociali nel mercato dell'impegno politico, consegue o persegue l'effetto di rompere il fronte della potenziale o attuale contestazione al sistema capitalistico: e così, la lotta contro le disuguaglianze materiali e di classe, entrando in concorrenza con altre lotte, di per sé spesso commendevoli, come ad esempio quella per l'ambiente (lotta che peraltro contiene, *in nuce*, una critica del capitalismo), perde vigore e non riesce a eccellere sulle altre, ad affermarsi come la principale ragione di mobilitazione politica nella condizione presente.

12. Il «pieno sviluppo della persona umana» come fine costituzionale senza "portatore"

Non v'è chi non veda come il connubio tra capitalismo politico e narrazione ideologica neoliberale non sia una delle possibili e legittime declinazioni interpretative e attuative del nostro dettato costituzionale, ponendosi invero quasi agli antipodi rispetto al senso profondo del programma di «pieno sviluppo della persona umana» che sta al cuore della Costituzione repubblicana italiana[46].

Le costituzioni, però, non si "portano" da sé, specialmente se sono informate ai principi e alle finalità del costituzionalismo democratico

[46] Della tensione tra costituzionalismo neoliberale e obiettivo costituzionale del «pieno sviluppo della persona umana» *ex* art. 3, comma secondo, mi sono occupato diffusamente in O. Chessa, *La costituzione della moneta*, cit., pp. 26 ss., 38, 129s., 143 ss. e 193 ss.

sociale. Lamentare la loro inattuazione o elusione sarebbe come "abbaiare alla luna", se al lavoro critico non segue l'azione politica organizzata. Ma allora, come giustamente osserva Gaetano Azzariti,

> c'è da chiedersi quali siano le forze politiche (*recte*: i soggetti politici) nazionali, ma soprattutto globali, che possono garantire una prospettiva costituzionale di tipo prescrittivo. Interrogarsi, cioè, su quali siano i soggetti storici reali in grado oggi di dare sostegno alla forza peculiare delle costituzioni[47].

La questione è cruciale, ma al momento sembra rimanere senza risposta. Il fine costituzionale fondamentale del pieno sviluppo della persona umana è, nel tempo presente, privo di un "portatore".

13. Riepilogo

L'analisi sin qui condotta può riassumersi nei seguenti punti.

(i) La teoria mortatiana della «costituzione in senso materiale» è utile anche per mettere a fuoco il fenomeno dei Trenta gloriosi e il trapasso alla fase successiva.

(ii) La costituzione materiale è un concetto che, nella sua prima versione del 1940, fu elaborato in relazione al fenomeno della lotta novecentesca tra partiti di classe, avente come posta in gioco la conquista dello Stato quale strumento per superare o conservare l'ordine capitalistico.

(iii) Nella versione del 1962 la teoria mortatiana sostituisce alla lotta tra partiti la lotta di classe e distingue all'interno della classe dominante la classe «dirigente» da quella «politica», precisando che la seconda è sostanzialmente subordinata alla prima, il cui nocciolo duro, nei Paesi "occidentali", è costituito dai possessori di capitale.

(iv) Nei Trenta gloriosi la costituzione materiale corrispondeva a quella descritta da Mortati nel 1962: infatti, rimaneva immutato il fine politico fondamentale della conservazione del modo di produzione capitalistico e la relazione sociale di dominio tra classe capitalista dominante e classi dominate. Ma la presenza di una forte alternativa di

---

[47] G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma e Bari, 2013, pos. 1022 di 4193.

sistema – gli Stati socialisti orientali – affrancava relativamente la classe politica da quella dirigente, attribuendole il potere di indurre la classe capitalista ad accettare qualche compromesso con la classe lavoratrice.

(v) Quando viene meno l'alternativa di sistema, cioè la pratica possibilità di realizzare un fine politico fondamentale alternativo alla valorizzazione del capitale, la classe politica ritorna sotto la stretta influenza di quella dirigente e, di conseguenza, sono progressivamente revocate le conquiste di *welfare* introdotte dal compromesso politico tra capitale e lavoro.

(vi) La costituzione materiale del tempo presente è la medesima descritta da Mortati nel 1962, ma con due peculiari variazioni interne, riguardanti rispettivamente l'elemento soggettivo e oggettivo: l'assottigliarsi della classe dominante attorno ai grandi capitalisti (e, in talune esperienze, anche attorno ai vertici del potere militare, in modo da formare un grande «complesso militare industriale»); la spiccata importanza della narrazione neoliberale quale fattore di giustificazione ideologica del fine politico fondamentale della valorizzazione del capitale: fine alla cui adesione è indotta la grande massa di coloro che formano la classe dominata, e ciò anche inoculando sapientemente nel corpo sociale nuove "lotte per il riconoscimento", alternative alla lotta di classe.

(vii) Ne segue che la domanda «quali sono i soggetti storici reali che possono salvare il costituzionalismo moderno dalla sua dissolvenza?»[48] è, nel tempo presente, senza risposta.

[48] *Ivi*, pos. 1129 di 4193.

Dal consenso al malcontento. Declino del modello keynesiano e diritto dell'economia nel Regno Unito degli anni Settanta

Guido Comparato

1. Premessa

Sebbene principalmente riferita al contesto francese, la cornice temporale individuata dalla nota analisi di Jean Fourastié in merito ai Trenta gloriosi[1] può applicarsi all'esperienza in parte differente di altri Paesi, come nel caso del Regno Unito.

La ragione di un'attenzione specifica all'esperienza britannica è intuitiva e non necessiterebbe neppure di troppe giustificazioni: è proprio nel Regno Unito, in parallelo con quanto avviene negli Stati Uniti, che prenderanno la forma più riconoscibile quelle politiche neoliberali che fortemente caratterizzano il quarantennio successivo ai cosiddetti Trenta gloriosi. Non è insolito attribuire l'inizio di questa transizione alle elezioni del 1979 e alle riforme thatcheriane degli anni seguenti, che sembrano configurarsi quale autentica reazione all'ondata di scioperi fra 1978 e 1979 passata alla storia con l'espressione shakespeariana di "inverno del malcontento". Eppure, ad un esame appena più attento, si osserva che quella fase è piuttosto la manifestazione più esasperata di un mutamento che viene a delinearsi prima, prendendo sì avvio sotto un esecutivo conservatore – peraltro biasimato dalla destra thatcheriana – ma plasmandosi poi interamente fra le mani di esponenti di governo laburisti nel corso degli anni Settanta.

Semplificando, non sarebbe quindi stato il thatcherismo a produrre la fine del consenso postbellico, ma piuttosto la fine del consenso postbellico a condurre al thatcherismo. La risposta immediata alla domanda circa cosa abbia determinato la fine di quel consenso è ben nota:

---

[1] J. Fourastié, *Les trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Parigi, 1979.

responsabile sarebbe la crisi energetica del 1973; ma tale risposta, se ha il merito di indicare un fattore importante che accomuna molteplici esperienze internazionali, d'altro canto svia l'attenzione dall'alterazione dei rapporti fra economia, politica e diritto che si consuma internamente al Paese preso in considerazione.

Da una simile prospettiva, interna ma aperta alle interazioni col contesto internazionale, il senso di questa transizione potrebbe rendersi evocando la parabola dal consenso al malcontento. Ovviamente, con "consenso" ci si riferisce qui al consenso postbellico, e più nello specifico al modello keynesiano che costituiva l'orizzonte primario della politica economica e sociale britannica sin dagli anni Quaranta; viceversa, "malcontento" allude al già menzionato inverno tra il 1978 e il 1979. Ciò che avviene fra questi due momenti si può osservare da diverse angolazioni, compresa quella giuridica e, più nello specifico, giuseconomica. Se il presente contributo si concentra sull'apparato di regole che accompagnano le trasformazioni in discorso – considerando gli aspetti del diritto del lavoro, finanziario, nonché dell'economia internazionale e valorizzando la dimensione di politica del diritto – per inquadrare il tema sarà nondimeno utile prendere le mosse dal dibattito storiografico; continui cenni storici si renderanno inoltre necessari per illustrare l'evoluzione del rapporto fra diritto ed economia.

2. Le letture degli anni Settanta nella storiografia britannica

Il periodo su cui ci si concentrerà – gli anni Settanta del Novecento – alberga nella memoria collettiva britannica in maniera ambivalente. Esso spesso è rievocato come il tempo della crisi, del disordine generale, della minaccia di un disfacimento della struttura sociale, preludio ad un'anarchia ormai già apertamente esplorata e rivendicata nelle arti – dalla cinematografia alla nuova musica popolare. Sono gli anni degli effetti combinati degli scioperi e della crisi energetica, che costringe ad accorciare la settimana lavorativa. Gli anni Settanta sarebbero, insomma, «the worst decade of the century in British monetary, financial, and macroeconomic history»[2]. Per quanto concerne la politica, è anche l'ultimo periodo in cui governa il Partito laburista prima del suo

[2] F. Capie, *The Bank of England. 1950s to 1979*, Cambridge, 2010, p. 483.

ritorno nei tardi anni Novanta. Non è un caso che, preparando quel ritorno, il leader del partito Tony Blair si premunirà di rassicurare che un suo affermarsi non avrebbe anche comportato la ripresa delle politiche degli anni Settanta[3].

Eppure, per quanto diffusa, quella appena offerta è una lettura probabilmente troppo semplificata e che pure risente della narrazione neoliberale che si è imposta già al termine di quella decade. Rivolgendo lo sguardo al dibattito fra storici nel corso soprattutto degli ultimi tempi[4], invece, si nota come gli anni Settanta abbiano cominciato ad essere reinterpretati e rivalutati tenendo in considerazione una più ampia gamma di indicatori economici e sociali. Questa rilettura si è poi diffusa anche nella coscienza collettiva in particolar modo dagli anni Dieci del Duemila, quelli seguenti alla grande crisi finanziaria globale e alle nuove politiche di austerità che hanno invitato timidi raffronti con un passato più o meno recente.

E quindi, se a lungo si sono descritti gli anni Settanta esclusivamente come il tempo del declino, un numero crescente di opere di carattere storico[5] e divulgativo[6] evidenzia adesso apertamente che quella decade fu pure contrassegnata da un benessere economico relativamente diffuso. Si potrebbe allora notare come il tasso di disoccupazione fosse sì superiore a quello dell'immediato dopoguerra, ma comunque inferiore a quello che affligge tuttora il Paese[7]; che le

---

[3] T. Blair, *Leader's speech* (Blackpool 1996), www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=202: «The Labour government today is not the political arm of anyone other than the British people. But let us settle these arguments about industrial laws once and for good. There will be no return to the 70s, but there should and there will be basic civil rights for all at work legislated on early in a Labour government».

[4] Una panoramica è offerta da S. Porion, *Reassessing a Turbulent Decade: the Historiography of 1970s Britain in Crisis*, in *Études Anglaises*, 69, 2016, p. 301 ss.

[5] Pubblicazioni anche di successo commerciale, e che considerano tanto gli aspetti politici che quelli sociali, sono state A. Beckett, *When the Lights Went Out: Britain in the Seventies*, London, 2009; A. Turner, *Crisis? What Crisis? Britain in the 1970s*, London, 2009 e D. Sandbrook, *State of Emergency. The Way We Were: Britain 1970-1974*, London, 2010.

[6] Fra le opere di divulgazione, ci si può riferire anche alla fortunata serie di documentari della Bbc The 70s, andati in onda nel 2012 e curati dallo storico D. Sandbrook.

[7] Nel 1974 si tocca un tasso di disoccupazione del 3,4% – valore di poco superiore al minimo storico degli anni Cinquanta ma comunque mai più raggiunto in seguito; dati dell'Office for National Statistics:

disuguaglianze fossero assai meno pronunciate di quanto non lo siano oggi, in un momento in cui, fra tutti gli Stati europei, il Regno Unito ostenta il numero più elevato di milionari e quello più alto di persone senza fissa dimora[8].

Ancora più singolare sarebbe il raffronto con gli anni Ottanta e i primi Novanta: quando Thatcher abbandona il numero dieci di Downing Street, e rispetto a quando aveva invece assunto la carica di Primo ministro, diversi indicatori economici e sociali saranno persino peggiorati[9]. Anche rispetto agli anni Sessanta, tradizionalmente percepiti come gli anni del boom, si fa presente che il benessere era ancora circoscritto ad una fascia relativamente ristretta della popolazione, mentre proprio nella decade successiva, al netto della crisi internazionale e di tutte le criticità già individuate, quel benessere sarebbe stato maggiormente generalizzato.

3. Il secondo dopoguerra quale "era keynesiana"

Se, dati alla mano, gli stessi Settanta furono quindi anni certamente complessi ma comunque meno disastrati di quanto non si ritenga comunemente, ci si può chiedere cosa contraddistinguesse il periodo compreso fra il secondo dopoguerra e, appunto, la metà della decade che qui più interessa. Un'ampia serie di fattori andrebbe presa in attenta considerazione ma, in prima istanza, devono essere citate le politiche di stampo keynesiano adottate sin dagli anni Quaranta. In cosa consistano tali politiche – per come esse sono state popolarmente intese e praticate – è cosa nota: Stato sociale, un livello medio-alto di tassazione, controlli su prezzi e finanza, nazionalizzazioni, edilizia pubblica ed infrastrutture, programmazione economica con obiettivo ultimo il raggiungimento della piena occupazione. Obiettivo, quest'ultimo, che non sarà mai pienamente conquistato ma che rappresentava

www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peoplenotinwork/unemployment/timeseries/mgsx/lms.

[8] Dati sulle persone senza fissa dimora da https://worldpopulationreview.com/country-rankings/homelessness-by-country. Il Paese europeo con il numero più alto sarebbe in effetti l'Ucraina, ma il dato appare alterato dal conflitto ancora in corso al momento in cui si scrive.

[9] A. Thorpe, *A History of the British Labour Party*, London, 1997, p. 201, che cita in proposito P. Riddell, *The Thatcher Era and its Legacy*, Oxford, 1991, p. 233 ss.

quantomeno punto cardine dell'azione politica. Più in generale, attraverso la regolamentazione dell'economia e la costruzione di un sistema di welfare si delinea «il superamento della separazione fra le due sfere del mercato e dello Stato»[10].

Come noto, è il governo di Clement Attlee, nell'immediato dopoguerra, ad abbracciare convintamente questa impostazione. Settori come l'energia, i trasporti, la sanità, divengono pubblici o vengono di fatto costruiti. Rispetto a tale programma, Winston Churchill si dichiarerà assai meno entusiasta, arrivando a sostenere che per implementare le politiche di nazionalizzazione sarebbe stata necessaria l'istituzione di una sorta di Gestapo[11] In realtà, il governo di pace di Churchill – che seguì a quello di Attlee – non ebbe la forza che ebbe il suo governo largo di guerra e, nonostante gli scenari distopici evocati in precedenza, non invertì significativamente la rotta impostata dal premier laburista, anzi continuando in parte l'opera di legislazione sociale.

Da quel momento, l'utilità dell'impostazione keynesiana verrà fondamentalmente riconosciuta da gran parte degli esponenti politici, seppur con ovvie differenziazioni e riformulazioni che avrebbero anche trovato un riferimento teorico nella sintesi neoclassica. Questo vale tanto per i liberali – proprio ad uno di questi si deve come noto la teorizzazione di quello che oggi si chiama welfare state britannico[12] – quanto per i conservatori.

Già negli anni Trenta, l'erudito futuro Primo ministro conservatore Harold Macmillan aveva pubblicato un'opera, *The Middle Way*, nella quale si tracciava appunto una via intermedia fra *laissez-faire* e socialismo[13]. In questa si illustrava la necessità di un governo attivo dell'economia, della cooperazione fra pubblico e privato, di un maggiore controllo della finanza, nonché della nazionalizzazione di alcune industrie

---

10 F. Farina, *Istituzioni giuridiche del mercato ed istituzioni economiche del governo: una comparazione fra Stati Uniti ed Europa*, in G. Resta, A. Somma e V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Comparare. Una riflessione tra le discipline*, Milano, 2020, p. 179.

11 Discorso del 4 giugno 1945. Sul tema, R. Toye, *Winston Churchill's "Crazy Broadcast": Party, Nation, and the 1945 Gestapo Speech*, in *Journal of British Studies*, 49, 2010, p. 655 ss.

12 W. Beveridge, *Report on Social Insurance and Allied Services*, London, 1942, e *Full Employment in a Free Society*, London, 1944.

13 H. Macmillan, *The Middle Way: A Study of the Problems of Economic and Social Progress in a Free and Democratic Society*, London, 1938. Per un'analisi del pensiero economico di Macmillan, anche con cenni al dialogo con Keynes, si veda E.H.H. Green, *Ideologies of Conservatism: Conservative Political Ideas in the Twentieth Century*, Oxford, 2002, p. 157 ss.

chiave. Quel modello poteva invece ricevere le critiche più insidiose proprio da sinistra – del resto la famosa Clausola IV dello statuto del Partito Laburista puntava senza mezzi termini alla proprietà comune dei mezzi di produzione – poiché si paventava che il consenso non fosse altro che l'espediente escogitato da un astuto economista borghese per salvare temporaneamente il capitalismo dalle proprie contraddizioni interne e ritardare così l'inevitabile avvento di un sistema pienamente socialista[14].

Ad ogni modo, questo quadro non deve lasciare intendere che la normale contrapposizione di idee si fosse interrotta in nome di un universale entusiasmo per la figura di John Maynard Keynes. Va evidenziato invece come, ad un esame più dettagliato delle varie posizioni politiche del tempo – e a tacere del dibattito accademico – emergano sia elementi di continuità con la fase storica precedente che elementi non-keynesiani nella politica economica degli anni Cinquanta[15]. Eppure si può qui accettare almeno in linea generale e con qualche decisa semplificazione la convenzione per la quale il periodo che si inaugura nel secondo dopoguerra – se non altro a paragone con quello che avrebbe avuto inizio successivamente – costituisca una "era keynesiana", anticipando in ogni caso che essa inizierà a mostrare crepe relativamente presto.

Tornando agli anni Settanta, figura paradigmatica è quella del conservatore Edward Heath. Divenuto piuttosto inaspettatamente Primo ministro ad inizio della decade, questi porta tanto i segni della pervasività del consenso keynesiano che del suo imminente collasso. Di nuovo, rispetto a Heath si scontrano l'immagine in parte caricaturale restituita dalla memoria collettiva ed una descrizione forse più complessa e aderente alla realtà storica. Il giudizio storico su Heath è infatti sfaccettato: avversato per opposte ragioni tanto da destra che da sinistra, nonché trasversalmente da chi non può perdonargli l'impegno europeista, il Primo ministro conservatore incarnava almeno in parte la fiducia nel modello keynesiano. Convinto della necessità dello Stato

---

[14] Una più recente analisi teorica della transizione da socialismo a keynesianesimo, preludio a quella da keynesianesimo a neoliberalismo, nell'ambito dei partiti di sinistra è offerta da S.L. Mudge, *Leftism Reinvented. Western Parties from Socialism to Neoliberalism*, Cambridge Ma, 2018.

[15] Le diverse interpretazioni sono discusse da A. Booth, *New revisionists and the Keynesian era in British economic policy*, in *Economic History Review*, 54, 2001, p. 346 ss.

sociale, della spesa pubblica e del ruolo fondamentale del sindacato nel sistema socioeconomico, prima che la svolta neoliberale degli anni Ottanta individuasse proprio nel sindacato uno dei problemi maggiori. Le letture più importanti per il suo processo di formazione intellettuale e politica[16] furono la *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* di Keynes ed il già citato *The Middle Way* di Macmillan. Eppure, è proprio sotto Heath che vengono promulgate quelle norme che inaspriscono il conflitto con i lavoratori.

E quindi, nell'ambito di un'indagine di politica del diritto, iniziamo a considerare tali norme, dando rilievo tanto alle regole finanziarie che a quelle lavoristiche. La necessità di considerare proprio tali due settori deriva, ovviamente, dalla loro stretta correlazione alla luce del legame fra inflazione e occupazione come teorizzato a partire da Bill Phillips – relazione fondamentale in ottica neokeynesiana e posta, come è noto, in dubbio dalla stagflazione. Riferimenti dovranno infine essere immancabilmente fatti agli aspetti di diritto internazionale dell'economia.

4. Gli aspetti sindacali ed il diritto del lavoro

Negli anni Sessanta era diffusa nel Regno Unito l'impressione che gli scioperi si svolgessero in maniera scomposta e largamente arbitraria; che neppure gli stessi sindacati riuscissero a controllarli interamente e che quindi fosse la politica a doversi far carico di dotare il Paese di un più preciso apparato di regole entro il quale tali astensioni potessero essere esercitate in modo più ordinato. A tal proposito, è utile notare come il diritto del lavoro si sia sviluppato nel Regno Unito in maniera lenta e disorganica, sulla base dell'evoluzione giurisprudenziale dei principi civilistici applicati ai contratti di lavoro e con minimo intervento statale, e che frammentario sia a lungo rimasto, portando Otto Kahn-Freund a formulare una serie di famose osservazioni fra cui quella per cui la legislazione del lavoro sarebbe stata una «gloss or footnote to collective bargaining»[17]. E dunque fra anni Sessanta e Settanta, anche a causa delle crescenti agitazioni sociali, si riflette sulla necessità di una riorganizzazione della materia. I laburisti già avevano

---

16 A. Beckett, *When the Lights Went Out*, cit., p. 21.

17 O. Kahn-Freund, *Legal Framework*, in A. Flanders e H.A. Clegg (a cura di), *The System of Industrial Relations in Great Britain. Its History, Law, and Institutions*, Oxford, 1954, p. 66.

presentato, e subito ritirato, una dibattuta proposta di regolamentazione[18] ma fu sotto il governo Heath che venne riformata più organicamente la disciplina. Il 1971 vede quindi la promulgazione dello *Industrial Relations Act*.

Se da un lato la legge creava diritti individuali per i lavoratori, d'altro lato essa ne provava ad imbrigliare i diritti collettivi. E dunque, la legge introduce norme contro il licenziamento senza giusta causa o per attività sindacale – norme che sarebbero largamente sopravvissute fino a venire consolidate nello *Employment Rights Act* del 1996 tuttora in vigore[19]. Tali regole verranno portate, sempre da Kahn-Freund in uno degli articoli più celebri del diritto comparato, come esempio da un lato delle influenze straniere – in particolare statunitense[20] e tedesca mediate dalla partecipazione ad organizzazioni internazionali – sulla legislazione britannica, e dall'altro lato del fatto che i trapianti giuridici possano anche essere (ed anzi spesso sono) imperfetti, poiché nello specifico quelle norme attribuivano al lavoratore soltanto diritti risarcitori ma non anche quello alla reintegrazione[21].

In ogni caso, saranno le regole sulle astensioni dal lavoro e sui sindacati a provocare le maggiori resistenze e determinare la ferma opposizione dei lavoratori. La legge prevedeva infatti un sistema di registrazione per i sindacati, il divieto di varie forme di sciopero, e aspre sanzioni per comminare le quali veniva costituito un tribunale apposito: la controversa *National industrial relations court*. Quando, un anno dopo, uno sparuto gruppo di lavoratori impegnati in attività di picchettaggio venne incarcerato per inosservanza del decreto del tribunale che aveva interdetto il presidio, il già duro conflitto si esasperò. Il risultato politico fu quello di far riavvicinare lavoratori e Partito laburista[22]. Quest'ultimo si impegnava quindi a far abrogare la legge del 1971 una volta tornato al potere e si spingeva fino a promettere, nel

---

18 Estesamente sul tema, si veda P. Dorey, *Comrades in conflict. Labour, the trade unions and 1969's In Place of Strife*, Manchester, 2020.

19 S. Taylor e A. Emir, *Employment Law: An Introduction*, Oxford, 2019, p. 85.

20 Sottolinea in particolare la derivazione dal modello americano H.R. Sandison, *A Rejected Transplant: The British Industrial Relations Act (1971-1974)*, in *Industrial Relations Law Journal*, 3, 1979, p. 247 ss.

21 O. Kahn-Freund, *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *The Modern Law Review*, 37, 1974, p. 23.

22 A. Thorpe, *A History of the British Labour Party*, cit., p. 182.

suo programma del 1973, nulla di meno che «a fundamental and irreversible shift in the balance of power and wealth in favour of working people and their families»[23].

Lo scontro con il governo Heath diviene quindi fortissimo in due momenti, appunto nel 1972 e poi nel 1974. Nella prima occasione, dopo aver inizialmente perseguito la via del contenimento salariale, Heath cede alle richieste dei lavoratori – che reclamavano in primo luogo un adeguamento dei salari al tasso generale di inflazione – facendo concessioni elevatissime. In seguito, la crisi nel Medio oriente rafforza ulteriormente e per ovvie ragioni il potere contrattuale dei minatori. Nel tentativo di non ripetere la débâcle precedente, Heath fa appello all'elettorato, impostando la propria campagna elettorale sulla domanda provocatoria "chi governa?" e ricevendo dai cittadini una risposta bruciante. Nel 1974 salgono al potere i laburisti – ancorché senza il sostegno di una maggioranza stabile, il che renderà il governo politicamente debole[24]. Torna quindi in primo luogo Harold Wilson, che già aveva governato fino a pochi anni prima, e poi – a seguito delle dimissioni per motivi, si dice, largamente personali di questi – arriverà James Callaghan.

Per risolvere la crisi in corso con i sindacati, il nuovo governo vara un programma noto come "contratto sociale". Questo, nato più precisamente come un accordo informale fra Partito laburista e il *Trades Union Congress*, prevede che il governo consulti regolarmente i sindacati prima di prendere decisioni che riguardino il lavoro. Alla base dell'accordo vi è un reciproco impegno: il governo promette di adottare politiche di favore per i lavoratori – fra tutte, l'abrogazione dell'odiato *Industrial Relations Act* di Heath; i sindacati, da parte loro, si dichiarano pronti ad accettare una politica di moderazione salariale volontaria.

E quindi, sulla base del contratto sociale, vengono introdotte nuove norme. Il *Trade Union and Labour Relations Act* del 1974 abroga sì la legge del 1971, ma ne salva e ripropone buona parte delle regole in materia di licenziamenti. Questa era in effetti la parte meno controversa – al di là degli appunti accademici in materia di trapianti

---

23 *Labour Party Programme*, 1973, p. 7.

24 Più precisamente, dalle elezioni di febbraio era emerso un "hung parliament". Fallito il tentativo di Heath di coalizzarsi con il Partito liberale, è il laburista Wilson a formare un governo di minoranza. Ad ottobre, nuove elezioni danno ai laburisti una maggioranza di appena tre seggi.

giuridici – della riforma. La legge del 1974, a seguito di numerose modifiche successivamente intervenute poi consolidata nel *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act* del 1992, prevede ancora salvaguardie per i lavoratori in sciopero, fra cui la codificazione del principio giurisprudenziale civilistico per il quale un lavoratore non può essere obbligato a prestare la propria opera; nonché per lo stesso sindacato.

In particolare, si riafferma il vecchio principio del *Trade Disputes Act* del 1906 per il quale un sindacato che indica legalmente uno sciopero non risponderà aquilianamente, in genere, per i danni da questo causati[25]. Un principio, questo, che per lungo tempo aveva rappresentato una garanzia per la libertà (più che il diritto) di sciopero, ma che nel secondo dopoguerra pure era stato messo in discussione da una serie di sentenze con le quali quella salvaguardia veniva di fatto ed in parte aggirata[26].

Viene poi, ovviamente, smantellata la *National industrial relations court*. La materia lavoristica è quindi completata nei due anni seguenti da una legislazione in materia di sicurezza sul lavoro, di tutela contro le discriminazioni di genere e su base dell'etnia, e di congedo per maternità. Va anche segnalato come, negli anni successivi, il governo laburista pure si farà promotore dell'adozione di standard analoghi in seno alla Comunità europea: le direttive europee in tema di tutela dei lavoratori della seconda metà degli anni Settanta sono votate dal Consiglio negli anni in cui nel Regno Unito governano i laburisti[27]. Come noto, la rotta verrà radicalmente invertita il decennio successivo, con effetti ben visibili anche sull'evoluzione del diritto europeo del lavoro[28].

Oltre alle citate misure in ambito di tutela del lavoro, il Partito laburista si era già impegnato nel suo programma del 1972 – definito da Tony Benn «the most radical and comprehensive programme ever produced by the Labour Party»[29] – e poi in quello dell'anno successivo ad una serie

---

25 La legge era stata introdotta in risposta ad una sentenza della House of Lords, cioè Taff Vale Railway Co v Amalgamated Society of Railway Servants [1901] UKHL 1, che al contrario stabiliva la responsabilità civile dei sindacati.

26 H. Collins, K. Ewing e A. McColgan, *Labour Law*, Cambridge, 2012, p. 665.

27 B. Bercusson, *European Labour Law*, Cambridge, 2009, p. 42.

28 Sulle trasformazioni nel diritto del lavoro, si veda A. Somma, *Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi*, in *Lavoro e Diritto*, 2018, p. 307 ss.

29 M. Hatfield, *The house the left build: inside Labour policy making*, London, 1978, p. 128.

di interventi di politica sociale, fra cui il controllo di prezzi e canoni di locazione, sussidi per i trasporti, investimenti pubblici, e rinegoziazione dei termini della partecipazione del Regno Unito al mercato comune.

Negli anni a venire, per l'esattezza nel 1975, sarebbe stato creato un *National enterprise board*, sulla falsariga dell'Iri italiano[30] e di istituti britannici già fondati negli anni Sessanta e poi aboliti dai conservatori[31], per promuovere un controllo pubblico delle industrie d'importanza strategica al fine di orientarne l'azione agli interessi nazionali. In realtà, molte delle impegnative promesse che il Partito Laburista aveva formulato nei propri manifesti saranno spesso disattese o quantomeno ridimensionate dalla particolare attenzione che il governo comunque rivolge alle istanze degli industriali[32]. Lo stesso *National enterprise board* risulterà nella pratica meno incisivo di quanto inizialmente inteso, intervenendo nel settore privato in maniera decisa soltanto in un'occasione[33], per poi essere di fatto smantellato con il ritorno dei conservatori al potere.

5. La politica del credito ed il diritto finanziario

Si diceva sopra che, nel tracciare i contorni di un sistema neokeynesiano, il tema dei diritti sindacali deve essere letto in parallelo con gli aspetti monetari e finanziari. Da questo punto di vista, gli anni Settanta pure si caratterizzano per trasformazioni dirompenti nel Regno Unito. Per introdurle, converrà riferirsi al tema tanto del debito pubblico che di quello privato e, per entrambi gli aspetti, il punto di partenza dell'analisi saranno sempre le decisioni della Banca d'Inghilterra.

La Banca d'Inghilterra, è necessario precisarlo, era storicamente rimasta un ente privato fino alla nazionalizzazione intervenuta nel 1946 quando, sotto il governo Attlee, fu posta sotto il controllo statale, dal quale si discosterà – peraltro solo parzialmente – negli anni Novanta. Certo, si fa spesso notare che già negli anni precedenti, ed in particolar modo nel corso del secondo conflitto mondiale, essa era di fatto divenuta braccio

---

30 J. Tomlinson, *Learning from Italy? The British Public Sector and IRI*, in W. Feldenkirchen e T. Gourvish (a cura di), *The European Yearbook of Business History*, London, 1999, pp. 109 ss.

31 Più precisamente, l'*Industrial reorganisation corporation*.

32 A. Thorpe, *A History of the British Labour Party*, cit., p. 189

33 *Ivi*, p. 190

dell'esecutivo, tanto che lo stesso governo Attlee minimizzava la portata della riforma sottolineando come questa si limitasse a rendere la legge conforme alla situazione di fatto[34]. Questo legame viene in ogni caso adesso formalizzato, sia per quanto concerne il controllo del governo sulla banca centrale che per quanto riguarda i poteri di quest'ultima rispetto agli istituti di credito. La legge del 1946 delinea quindi un ruolo attivo della Banca d'Inghilterra e del Tesoro nel controllo del sistema bancario nazionale. Tali interventi si iscrivevano peraltro all'interno di un sistema altrimenti caratterizzato da relativamente poca regolamentazione finanziaria – un'impostazione che inizierà a mutare alla fine della decade anche sotto l'influsso del diritto comunitario.

Entro tale cornice, la Banca d'Inghilterra esercitava controlli sul credito attraverso i quali poteva sostenere certe attività, porre un freno ai consumi e, di conseguenza, all'inflazione stessa. Ancorché tali interventi favorissero il credito produttivo rispetto a quello al consumo[35], i limiti alla disponibilità di credito al consumo non rappresentavano necessariamente un problema dal punto di vista economico e sociale, poiché la domanda veniva comunque sostenuta dalle citate politiche salariali e sociali. Ad inizio degli anni Settanta, tuttavia, tali controlli vengono allentati. Più precisamente nel 1971, dopo una consultazione col ministro Anthony Barber, la Banca d'Inghilterra decide di intraprendere un nuovo percorso, noto come *Competition and credit control*. Se nel giudizio degli storici dell'economia questo «presaged the biggest change in monetary policy since the Second World War»[36], già agli occhi dei coevi esso rappresentava una "rivoluzione", che non aveva peraltro neppure necessitato del coinvolgimento del parlamento[37]. In estrema sintesi, se fino a quel momento la Banca centrale era intervenuta indirizzando il credito entro canali predeterminati, adesso essa rinuncia allo strumento dei controlli diretti: saranno solamente i tassi d'interesse, e non più altri criteri, a guidare il flusso del credito nell'economia. Insomma, come spiegato dal governatore della Banca d'Inghilterra del tempo, il principio ispiratore era che «the allocation

---

34 J.S. Fforde, *The Bank of England and Public Policy 1941-58*, Cambridge, 1992, p. 7.

35 S. Aveyard, P. Corthorn e S. O'Connell, *The Politics of Consumer Credit in the UK 1938-1992*, Oxford, 2018, p. 94.

36 F. Capie, *The Bank of England*, cit., p. 427.

37 Economist del 18 settembre 1971, p. 69 citato da F. Capie, *The Bank of England*, cit., p. 507.

of credit is primarily determined by its cost»[38].

Questa sostanziale liberalizzazione è dovuta ad un cambiamento di prospettiva economica nonché alla volontà di rendere il sistema bancario più aperto alla concorrenza. Era in effetti vero che tale settore si era sempre più concentrato nel corso degli anni assumendo una conformazione quasi oligopolistica, e la politica aveva accettato quindi di buon grado il nuovo corso intendendolo come misura di politica bancaria più che monetaria. Fondamentalmente, tuttavia, stava maturando in seno ai più alti funzionari della Banca d'Inghilterra la convinzione che il dovere primario dell'istituzione fosse quello di controllare la base monetaria anziché perseguire altre politiche.[39] Insomma, il nuovo corso costituiva un meccanismo apparentemente depoliticizzato attraverso cui promuovere la competitività[40] ma di fatto rappresentava un passo deciso verso un sistema liberista[41] sorretto da una solida fede nella concorrenza e nel mercato quali, come è stato enfaticamente detto, «new policy metaphysics»[42].

Rimane poi oggetto di discussione fra gli storici dell'economia se questa rivoluzione sia stata guidata dalla Banca d'Inghilterra in nome del governo conservatore[43] o se non sia stata la stessa Banca d'Inghilterra ad aver di propria iniziativa propugnato il cambiamento, dopo aver iniziato a percepire i controlli sul credito come soffocanti per l'economia[44]. Un ulteriore elemento che qui può solo notarsi, in considerazione degli eventi successivi di cui si dirà fra breve e della sua rilevanza in chiave comparatistica, è che tale maggiore sensibilità per i fenomeni monetari non è interamente britannica, ma viene alimentata almeno in parte dal Fondo monetario internazionale, al quale il

---

38 Citato da *ivi*, p. 501.

39 Il Governatore nel 1972 dichiara: «I accept, as most central bankers would, that control of the money supply is my principal, if not my most important, concern».

40 J. Copley, *Governing Financialization: The Tangled Politics of Financial Liberalisation in Britain*, Oxford, 2021, p. 69.

41 C.A.E. Goodhart, *Competition and credit control: some personal reflections*, in *Financial History Review*, 22, 2015, p. 235 ss.

42 A. Offer, *Narrow Banking, Real Estate, and Financial Stability in the UK c.1870-2010*, in N. Dimsdale e A. Hotson (a cura di), *British Financial Crises since 1825*, Oxford, 2014, p. 166.

43 M. Moran, *The Politics of Banking. The Strange Case of Competition and Credit Control*, London, 1986, p. 2.

44 S. Aveyard, P. Corthorn e S. O'Connell, *The Politics of Consumer Credit*, cit., p. 123.

governo si era precedentemente rivolto al fine di correggere squilibri nella propria bilancia dei pagamenti. Per dirla nei misurati termini di uno storico dell'economia, per tutti gli anni Sessanta il Fmi «was indirectly important in speeding up the more general discussion on money and monetary policy in both the Bank and the Treasury»[45].

Il nuovo corso, in ogni caso, non durerà a lungo – almeno in questa fase: la sua piena attuazione si scontra ancora con una certa resistenza di Heath, il quale aveva inizialmente inteso la riforma come di natura principalmente concorrenziale non cogliendone pienamente le implicazioni monetarie, e di chi riteneva che esso fosse semplicemente incompatibile con il governo dell'economia. Verrà quindi presto temperato da politiche più interventiste sul credito [46] e poi di fatto abbandonato alla fine del 1973.

Tuttavia, seppur attenuata e limitata, questa prima liberalizzazione del credito ha già effetti notevoli. Gli anni Sessanta, grazie alle politiche pubbliche ma anche alle innovazioni finanziarie (è ad esempio nel 1966 che fa la sua comparsa in Regno Unito la carta di credito) avevano già mostrato i segni dello sviluppo di una società dei consumi nella quale sempre più cittadini potevano finalmente ambire a beni un tempo inaccessibili. Quando i controlli vengono allentati, l'effetto è quello di un'esplosione del credito – ed ovviamente del debito – privato, nonché un incremento delle attività speculative in particolare nel settore immobiliare. Insomma, a dispetto delle intenzioni originarie, il programma diede luogo non ad un boom degli investimenti produttivi ma ad un «consumer boom»[47]. Nel 1973 questo sarà peraltro alla base della grave crisi delle «banche secondarie»[48], quelle cioè al di fuori dall'oligopolio dei grandi istituti finanziari e che il *Competition and credit control* avrebbe dovuto di fatto beneficiare.

Ed è proprio in questi anni che il Regno Unito si dota di una

---

45 F. Capie, *The Bank of England*, cit., p. 463.

46 D. Needham, *Britain's Money Supply Experiment, 1971-73*, in *The English Historical Review*, 130, 2015, p. 117.

47 A. Offer, *Narrow Banking, Real Estate, and Financial Stability*, cit., p. 166.

48 M.I. Reid, *The Secondary Banking Crisis, 1973-5: its causes and course*, London, 1982; A. Whitworth, *Regulating Banks. The Politics of Instability*, Cambridge, 2021, p. 53 ss. In generale sulla relazione fra espansione del credito e crisi finanziarie, si veda C.M. Reinhart e K.S. Rogoff, *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, 2009.

innovativa legislazione sul credito al consumo, ovvero il *Consumer Credit Act* del 1974, basato sul rapporto redatto e pubblicato nel 1971 dal *Crowther Committee*, che poi ispirerà, insieme ad altre esperienze nazionali, la legislazione europea nelle sue direttive sul credito al consumo a partire dagli anni Ottanta. Le conclusioni del *Crowther committee*, peraltro, non reclamano soltanto l'adozione di norme protettive – inclusi tetti massimi ai tassi d'interesse applicabili al consumatore[49] – ma anche il rifiuto di regolamentazioni troppo stringenti, spingendo per una certa liberalizzazione temperata comunque da misure di tutela per il singolo consumatore[50].

Questo sviluppo determina una serie di conseguenze importanti, economiche e sociali che, per quanto meno cataclismatiche rispetto alle questioni sindacali, pure dipingono un continuo processo di distacco dal compromesso keynesiano. In un'ottica di sociologia dei consumi, finanziare il consumo per il tramite del credito privato anziché della spesa pubblica porta di per sé ad un allontanamento dalla logica dello stimolo pubblico ed è, per usare l'espressione di Colin Crouch, piuttosto l'innesco di un sistema di «keynesianesimo privatizzato»[51].

La nuova società dei consumi diviene anche più materialista ed individualista[52], ed è in questo contesto sociale che il governo può perseguire più apertamente un'opera di contenimento della spesa pubblica, come si nota in maniera evidente già nel 1975. Lo vediamo con l'influente ministro delle finanze Denis Healey: vivace politico laburista di grande esperienza e popolarità, sarà in seguito significativamente definito da Milton Friedman monetarista a propria insaputa[53] e verrà elogiato anche da Friedrich Hayek per le sue posizioni in materia di occupazione[54]. Stando alla versione riportata da Benn,

---

49 I. Ramsay, *Consumer Credit Law, Distributive Justice and the Welfare State*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 15, 1995, p. 177.

50 F. Capie, *The Bank of England*, cit., p. 442; J. Copley, *Governing Financialization*, cit., p. 81; S. Aveyard, P. Corthorn e S. O'Connell, *The Politics of Consumer Credit*, cit., p. 112.

51 C. Crouch, *Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime*, in *The British Journal of Politics & International Relations*, 11, 2009, p. 382 ss.

52 Sul crescente individualismo di quegli anni, si veda E. Robinson, C. Schofield, F. Sutcliffe-Braithwaite e N. Thomlinson, *Telling Stories about Post-war Britain: Popular Individualism and the 'Crisis' of the 1970s*, in *Twentieth Century British History*, 28, 2017, p. 268 ss.

53 A. Beckett, *When the Lights Went Out*, cit., p. 323.

54 F. von Hayek, *Unemployment and Monetary Policy. Government as Generator of the Business Cycle*, San Francisco, 1979, p. 19.

che rappresenta invece la corrente più di sinistra del partito, Healey sosteneva che la maggior parte degli stessi elettori progressisti soliti frequentare i circoli *Labour* non avrebbe neppure obiettato ai tagli: essi sarebbero stati già abituati a vedere, con un certo fastidio, «Paddy Murphy up the street who has got 18 children, has not worked for years, lives on unemployment benefit, has a colour television, and goes to Majorca for his holidays»[55].

6. La crisi monetaria ed il diritto internazionale dell'economia

Conseguenze clamorose derivano dalle vicende legate ad un'altra forma di debito, questa volta pubblico. Il punto di partenza di questo breve resoconto[56], ma certamente non dell'intera storia che è assai più articolata, è ancora una volta una decisione della Banca d'Inghilterra che, in maniera accidentale, porterà nel giro di pochi mesi al collasso ideologico del consenso keynesiano. Il quattro marzo del 1976 il valore della sterlina inizia a subire un crollo apparentemente inarrestabile, «triggered, but not caused» da una decisione appunto della Banca d'Inghilterra[57] che, al fine di facilitare le esportazioni e convinta che queste fossero rese più difficoltose dai salari elevati, si era mossa per svalutare la moneta. Ciò era stato tuttavia vissuto con grande nervosismo dai mercati, che ritenevano imminente un tracollo economico del Regno Unito. È la crisi della sterlina del 1976.

È bene ricordare, in questo contesto, che i mercati internazionali non nutrono grande fiducia nella stabilità del sistema economico britannico. Da tempo, in America, la stampa economica profetizza sventura sul Regno Unito – di fatto contribuendo a provocarla – principalmente per fare

---

55 T. Benn, *The Benn Diaries. 1940-1990*, London, 1995, p. 336. Il commento di Benn è caustico: «if that's the case, I'd be interested to know how many people who frequent the Labour clubs actually vote Labour».

56 Sul tema, e sulla dimensione economica più nello specifico, si vedano K. Burk e A. Cairncross, *Good-bye, Great Britain. The 1976 IMF Crisis*, New Haven, 1992 e D. Wass, *Decline to Fall: The Making of British Macro-economic Policy and the 1976 IMF Crisis*, Oxford, 2008. Gli eventi sono più succintamente raccontati da V. Bogdanor, *The IMF Crisis, 1976, Gresham College*, London, 19 gennaio 2016, www.gresham.ac.uk/watch-now/imf-crisis-1976 e A. Beckett, *When The Lights Went Out*, cit., p. 317 ss.

57 K. Burk e A. Cairncross, *Good-bye, Great Britain*, cit., p. 20.

di Londra un monito agli americani che fossero pericolosamente tentati da modelli europei[58]. Al fine di rimediare, il Regno Unito deve presto ricorrere all'intervento straniero, ottenendo un prestito dalle banche centrali di altri dieci Paesi – da ripagare entro sei mesi. Si pone quindi un freno al crollo del valore della sterlina, ma a settembre la situazione si deteriora nuovamente non appena la Banca d'Inghilterra attenua i propri interventi di sostegno alla moneta. Ora, per porre rimedio, vi sono principalmente tre strade: o un sostegno economico da altri Paesi, o un'acceleratissima crescita economica, o un nuovo prestito dal Fmi.

In primo luogo, quindi, il Regno Unito potrebbe ottenere l'aiuto di Stati amici; in particolare, Stati Uniti e Germania Ovest.

In Germania Ovest è da poco Cancelliere un socialdemocratico, Helmut Schmidt, che ha già manifestato stima ed ammirazione per Callaghan e potrebbe esser ben disposto a sostenere le politiche laburiste, per quanto possibile[59]. Al di là delle dichiarazioni di intenti, tuttavia, ci sono limiti a ciò che il governo di Bonn può effettivamente fare nell'ambito di politiche che presuppongono decisioni da prendersi piuttosto a Francoforte.[60] La Bundesbank ha infatti un'ispirazione economica differente da quella del governo ed in ogni caso, rispetto ad esso, è assai più indipendente di quanto la Banca d'Inghilterra non lo sia rispetto al governo di Londra[61]: per quanto proprio negli anni in cui Schmidt fu ministro delle finanze nel governo di Willy Brandt l'indipendenza della Bundesbank fosse stata brevemente rimessa in discussione[62].

Rimangono gli Stati Uniti, che già in passato erano accorsi a sostegno non totalmente disinteressato del Regno Unito. Ma anche in questo caso vi sono resistenze di natura politica: nell'amministrazione repubblicana di Gerald Ford l'ala meno moderata è poco propensa a finanziare quella che negli Stati Uniti è considerata, come si accennava sopra, una gestione scriteriata delle finanze pubbliche da parte del Regno Unito. E Segretario al tesoro è William Simon, un falco del liberismo, convinto che le condizioni di ogni prestito debbano essere, a fini pedagogici, punitive

---

58 Il caso più noto è l'articolo del Wall Street Journal "Goodbye Great Britain" del 29 aprile 1975.

59 M. Haeussler, *Helmut Schmidt and British-German Relations. A European Misunderstanding*, Cambridge, 2019, p. 106.

60 *Ivi*, p. 110.

61 K. Burk e A. Cairncross, *Good-bye, Great Britain*, cit., p. 66.

62 S. Mee, *Central Bank Independence and the Legacy of the German Past*, Cambridge, 2019, p. 254.

per il debitore[63]. L'imminente avvicendamento alla presidenza fra Ford, col quale Callaghan aveva comunque intessuto buoni rapporti, ed il democratico Jimmy Carter neppure aiuta Londra.

Un'alternativa potrebbe essere sostenere la crescita economica interna. Benn propone con determinazione questa soluzione anziché quella dei prestiti. Se la linea di Callaghan promuove i tagli alla spesa pubblica, avviati da Healey già dall'anno precedente, quella di Benn – ovvero la cosiddetta *Alternative economic strategy* – va nel verso radicalmente opposto e, riprendendo il discorso già avviato nei programmi del 1972 e del 1973[64], vuole stimolare l'economia con più spesa pubblica resa sostenibile da un'impostazione tendenzialmente autarchica. La strategia richiede quindi un programma di investimenti, controlli su importazioni, banche e assicurazioni, più tasse sui redditi più alti, controlli sui capitali e, infine, l'abbandono del mercato comune.

L'idea, tuttavia, non convince l'intero partito: sostanzialmente essa è un piano per la crescita a medio-lungo termine che richiede un passaggio impegnativo come quello dell'uscita dal mercato comune appena un paio di anni dopo l'ingresso. E del resto molte delle azioni delineate nel programma sarebbero comunque incompatibili con i vincoli imposti dal diritto delle Comunità europee. Una soluzione di questo tipo, seppur costituzionalmente possibile, diviene poi politicamente più difficile da perseguire a seguito di quell'insolito referendum che soltanto nel 1975 aveva confermato la volontà dei cittadini britannici di continuare a far parte del mercato comune. Ma più fondamentalmente, la linea politica di Benn diviene meno convincente da un punto di vista ideologico fra i colleghi di partito. Il programma, redatto già nel 1975, viene quindi sottoposto al governo in occasione della crisi del 1976 ed è rigettato.

La via che appare preferibile al moderato Callaghan è quindi quella del prestito dal Fmi. Già da diverso tempo il Regno Unito fa in effetti ricorso a tale strumento e questo, malgrado qualche imbarazzo, neppure è stato vissuto come un insormontabile problema politico: è ben diffusa la consapevolezza che il Fmi sia in larga misura frutto dell'ingegno di Keynes, delegato britannico a Bretton Woods, che esso abbia anche l'obiettivo di favorire il raggiungimento di alti livelli di

---

[63] A. Beckett, *When The Lights Went Out*, cit., p. 346.

[64] N. Thompson, *Political Economy and the Labour Party*, London, 2006, p. 216 ss.

occupazione, e che quindi debba fare ciò per il quale era stato costituito e finanziato dagli Stati che, sempre più numerosi, vi partecipavano. Tuttavia – per dirla con Stiglitz che si riferisce in vero al coinvolgimento del Fmi in crisi successive in altri Paesi – esiste una netta differenza fra il Fmi di cui Keynes fu «padrino intellettuale»[65] ed il successivo Fmi dominato invece da «fondamentalisti di mercato»[66].

Il tema delle condizioni ai prestiti era stato in effetti controverso sin da subito nella storia del sistema monetario internazionale[67]. Se nell'intuizione originaria di Keynes gli Stati dovevano poter attingere alle risorse del fondo con facilità e senza che questo legittimasse ingerenze nelle loro scelte di politica interna, la delegazione statunitense propendeva al contrario per una soluzione ben più restrittiva[68]. Di fronte ad uno statuto in cui significativamente – e a differenza di quanto non accada, per dire, nei nuovi Trattati europei – il termine "condizionalità" esplicitamente mai ricorre, il principio si sviluppa, assume e cambia forma[69] più nella pratica che non nel diritto. E quindi, se inizialmente ai governi britannici era bastato impegnarsi genericamente a ripagare il debito per ottenere un prestito, le condizioni richieste dal Fmi cambiano col tempo e già negli anni Sessanta vanno ad investire, come si accennava sopra, anche la stessa politica monetaria[70].

Pertanto, e tornando alla crisi del 1976, il Fmi propone condizioni ben più dettagliate di quelle di cui si sarebbe potuto accontentare un tempo. Ci sono del resto degli aspetti che rendono il nuovo prestito francamente differente dai precedenti. In primo luogo, esso è molto più elevato: in effetti è il più alto mai concesso all'epoca, per circa quattro miliardi di dollari. Ma soprattutto, da quando nel 1971 gli Stati Uniti hanno unilateralmente sospeso la convertibilità del dollaro in oro, è mutato l'intero sistema monetario internazionale.

---

65 J.E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2002, p. 99.

66 *Ivi*, p. 100.

67 M. Guitián, *Fund Conditionality: Evolution of Principles and Practices*, Washington CD, 1981.

68 Per un approfondimento sulle figure chiave dietro il sistema delineato a Bretton Woods, si veda B. Steil, *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*, Princeton NJ, 2013.

69 Si veda J.J. Polak, *The Changing Nature of IMF Conditionality*, Princeton NJ, 1991, p. 184.

70 M. Harmon, *The British Labour Government and the 1976 IMF Crisis*, London, 1997, p. 46.

Il governo, sempre più indebolito, deve quindi scegliere la strada da imboccare – o quantomeno trovare il modo migliore di comunicare al proprio partito di riferimento la decisione che è stata presa. Lo scontro va in scena nel modo più drammaticamente plateale alla conferenza del partito del 1976, dove si contrappongono l'ala sinistra, capeggiata da Benn, e l'ala destra, che fa capo a Healey e Callaghan. E quindi Healey, nel fragore dell'assemblea, sommerso dai fischi e dalle grida di chi calorosamente lo invita alle dimissioni, dichiara la necessità di richiedere il prestito al Fmi e di proseguire sulla via delle politiche di taglio della spesa pubblica. Callaghan, da parte sua, pronuncia un discorso assai noto e citato, in cui candidamente afferma che

> we used to think that you could spend your way out of a recession and increase employment by cutting taxes and boosting Government spending. I tell you, in all candour, that that option no longer exists, and that insofar as it ever did exist, it only worked on each occasion since the War by injecting a bigger dose of inflation into the economy on every occasion, followed by a higher level of unemployment as the next step[71].

7. L'impatto delle nuove dottrine economiche

A questo punto ci si potrebbe interrogare in senso più generale su come sia stato possibile un simile stravolgimento di prospettiva entro un orizzonte temporale tutto sommato limitato. Nel Regno Unito le idee monetariste penetrano più profondamente attraverso due canali comunicanti: il già citato Fmi, nonché un'azione di convincimento intellettuale – qualcuno potrebbe definirla un'opera di egemonia culturale – che va avanti da diversi anni.

Si consideri che il Fmi – all'interno del quale il potere decisionale è legato alle quote – concede prestiti a fronte di condizioni che siano in linea con il modello di sviluppo economico ritenuto preferibile dai Paesi più influenti. Il Fmi, ma fondamentalmente gli Stati Uniti che ne sono i principali finanziatori e che pure partecipano attivamente alle trattative del 1976, ritiene che il Regno Unito abbia problemi strutturali

[71] J. Callaghan, *Leader's speech* (Blackpool 1976), www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=174.

anziché puramente contingenti dovuti ad una sfortuna congiuntura economica internazionale.

D'altra parte, questo nuovo pensiero economico non era estraneo al Regno Unito stesso. Da tempo, infatti, sull'isola si sta sviluppando un movimento intellettuale che trova il proprio punto di riferimento nel centro di ricerca *Institute of economic affairs*. Il centro, operante a quel punto da diversi anni e le cui radici affondano già negli anni Quaranta, si richiama apertamente alle teorie monetariste e neoliberali americane ed austriache. Esso è molto attivo nell'organizzazione di incontri, lezioni, e più in generale nella disseminazione delle idee degli economisti della nuova scuola, fra tutti Friedman e Hayek, quest'ultimo di fatto fra i promotori dell'Istituto quando ancora insegnava stabilmente a Londra. Agli incontri presso l'Iea vengono regolarmente invitati esponenti selezionati del mondo politico: quelli della destra – fra cui ovviamente Thatcher – ma anche quelli della sinistra, quali appunto Healey e Callaghan.

Continuando ad andare alla ricerca di connessioni fra azione di governo e pensiero monetarista, potremmo anche notare come varie parti del già citato discorso del Primo ministro fossero state scritte da un collaboratore in particolare. Peter Jay, genero di Callaghan, era un giornalista economico inizialmente di ispirazione keynesiana che si era gradualmente discostato da tale scuola di pensiero specialmente a seguito di un soggiorno presso l'Università di Chicago, dove aveva avuto modo di entrare in contatto e stringere amicizia con lo stesso Friedman[72]. È sufficiente notare che Friedman definirà pubblicamente il discorso pronunciato da Callaghan uno dei più «remarkable» mai tenuti da un capo di governo[73].

8. Le ripercussioni, il malcontento, il neoliberalismo

Va comunque detto, in prospettiva più storica, che la vicenda del prestito del Fmi non rappresenta in effetti la fine del governo laburista. E neppure determina l'immediata rimozione di tutto ciò che si era costruito a partire da Attlee: nonostante l'impegno a tagliare la spesa pubblica di 2,5 miliardi di sterline, il governo riesce comunque ad

[72] A. Beckett, *When The Lights Went Out*, cit., p. 338.

[73] *Ivi*, p. 336.

onorare le condizioni senza dover smantellare lo Stato sociale, tagliando piuttosto altrove. Nel giro di poco, il Regno Unito riesce quindi a ripagare il debito, ed in realtà utilizzerà appena metà della cifra messa a disposizione dal Fmi.

Si discute ancora se, a conti fatti, di quel prestito onerosissimo Londra avesse bisogno o se invece, come pare, le stime del Tesoro fossero semplicemente sbagliate[74]. Non è inverosimile che il governo abbia agito frettolosamente, sviato da calcoli errati e sulla base più di una generica impressione di urgenza e di declino economico[75] percepito più che reale. Se questi sono aspetti su cui sono gli storici e gli economisti a dover discutere, rimangono delle conseguenze politiche e ideologiche immediate da notare. Diviene in primo luogo più difficile mantenere gli impegni che il governo aveva assunto internamente in forza del contratto sociale con i sindacati, che infatti – sullo sfondo di un nuovo aumento dell'inflazione e di rinnovate rivendicazioni salariali – fallisce di lì a poco lasciando campo libero alle agitazioni del 1978.

Ma soprattutto, quello che la crisi del Fmi determina è una lacerazione ideologica. Come sintetizzato da due autorevoli storici dell'economia britannica: anche rispetto alle crisi precedenti

> the events of 1976 were less traumatic but had a deeper and more lasting impact. The crisis was one of ideology and priorities. It was a watershed in postwar economic policy in which the postwar consensus on how the economy should be managed broke down, full employment ceased to be the overriding object of policy, and control of inflation became the abiding preoccupation of government[76].

Se fino a pochi mesi prima si poteva parlare di consenso keynesiano, ora a quelle ricette economiche non crede più, per sua stessa ammissione, neppure il Partito laburista – già embrionalmente il *New*

---

74 A. Thorpe, *A History of the British Labour Party*, cit., p.194.

75 Su questo tema, J. Tomlinson, *The Politics of Decline. Understanding Postwar Britain*, London, 2001, p. 84, che spiega come già all'inizio degli anni Settanta, l'idea che il Regno Unito stesse attraversando una lunga fase di declino economico fosse ampiamente diffusa ed alimentata dal discorso politico. Più in generale, con riferimento al tema del declino percepito nel Paese, si dovrebbe accennare anche al processo di disfacimento dell'Impero britannico, che è tema rilevante anche in ottica economica ma di cui non può trattarsi in questa sede.

76 K. Burk e A. Cairncross, *Goodbye, Great Britain*, cit., p. xi.

labour che avrebbe poi visto la luce negli anni Novanta. E ancora meno ci crede quello conservatore, all'interno del quale lentamente s'impone una personalità forte la cui posizione monetarista viene ulteriormente rafforzata dal fatto che il keynesianesimo è stato ora sconfessato dagli stessi laburisti[77]. Se Heath ancora ammirava l'opera di Keynes, Thatcher notoriamente predilige e crede in quella di Hayek.

Chiaramente, con questa nuova impostazione e con molte delle questioni sociali ancora irrisolte, la conflittualità dei sindacati non può che aumentare. Ma ormai gli scioperi, per quanto generalizzati, non sono più convincenti. Saltato il consenso, le agitazioni e rivendicazioni dei lavoratori – che trovano espressione in azioni la cui forza ed ipotetica carica sovversiva viene ingigantita dalla stampa[78] – non sono più avvertite come un aspetto fisiologico delle dinamiche industriali, bensì patologico: divengono banalmente un problema sia economico – per i monetaristi i continui incrementi salariali hanno effetti avversi sulla pretesa capacità di autocorrezione del mercato – che sociale, avversate da larga parte della popolazione ed ora sempre più anche dalla politica. Dalle elezioni successive all'inverno del malcontento, che vedono Thatcher imporsi su Callaghan, usciranno una legislatura e quindi un esecutivo non più disposti a riconoscere alcun ruolo decisionale né consultivo al sindacato ed intenzionati invece ad avviare una nuova stagione di radicali riforme tanto nel diritto del lavoro che in quello finanziario.

---

77 A. Thorpe, *A History of the British Labour Party*, cit., p. 194.

78 S. Porion, *Reassessing a Turbulent Decade*, cit., p. 312.

Dal Volk al Mensch? L'economia sociale di mercato nell'era neoliberista

Francesco Farina

1. Introduzione

Dall'evolversi nei secoli della storia è scaturita una spiccata differenziazione fra le comunità nazionali. Il modo di concepire il mercato, la democrazia e lo Stato varia da nazione a nazione. Che cosa debba intendersi per individuo ha una diversa declinazione in culture e in Paesi diversi. Questo saggio prende in esame i caratteri che l'identità dell'individuo presenta nelle due principali versioni del liberalismo. Il modello "classico", la cui elaborazione è maturata all'interno della cultura anglosassone. E una sua versione "nazionale", l'ordoliberalismo tedesco. Questa corrente di pensiero, che fa capo alla Scuola di Friburgo formatasi nella prima metà del Novecento, presenta tratti di continuità con la concezione comunitaria della vita economica, tipica della storia e della cultura tedesca.

I modelli di liberalismo di cui ci occuperemo sono costruzioni concettuali nate dalla reciproca ibridazione fra le discipline del diritto e dell'economia. Entrambe le versioni del modello propongono una sintesi dei contesti giuridico politico e socio economico di un Paese (o di un gruppo di Paesi) in un certo periodo storico. Nonostante le idee giuridiche e le idee economiche siano maturate in contesti disciplinari distinti, e siano il frutto di elaborazioni condotte secondo metodi di indagine alquanto diversi, si può dire che la loro fusione in compiuti *corpus* teorici risulti feconda per la comprensione della realtà. Tanto più tali sintesi sono affidabili, tanto più le interpretazioni della realtà che ne derivano si rivelano utili nel fare da bussola riguardo al futuro[1].

[1] J.J. Mearsheimer, *La tragedia delle grandi potenze* (2014), Roma, 2019.

Per questa ragione, una comparazione fra il liberalismo "classico" e quello "tedesco" è particolarmente stimolante. I due modelli hanno in comune lo stesso assetto economico (imperniato sul primato della proprietà privata), lo stesso regime di armonica convivenza fra gli uomini (la democrazia politica). Come vedremo, sono oggi anche entrambi in un certo qual modo inseriti nel contesto della globalizzazione; non tanto nell'*hyper-globalization* delle origini, quanto nell'odierna globalizzazione soggetta ai vincoli della geopolitica. I fattori fondativi che accomunano i due modelli sono indubbiamente l'indizio di una stretta parentela. Ma non sono la prova inconfutabile di una loro convergenza. Certo, sul piano dell'ideologia, le concezioni dell'individuo espresse dal liberalismo anglosassone e dall'ordoliberalismo sono significativamente distanti l'una dall'altra. Sul piano della realtà, ci sono però evidenti indizi che gli erratici percorsi della storia hanno creato le condizioni perché il secondo modello venga assorbito dal primo.

2. L'individuo nelle Costituzioni

Se i caratteri generali del modello liberale sono comuni a tutti i Paesi che lo adottano, è ineludibile la domanda: perché non c'è un unico modello di liberalismo? Cominceremo da alcune considerazioni sulle Carte costituzionali, che sono la sintesi della memoria storica di un popolo.

Quella degli Stati Uniti del 1787, e quella francese del 1792, sono fondate su valori simili, riconducibili al pensiero illuminista. Tale corrente filosofica propugnò una visione profondamente unitaria dell'uomo. Nelle due Carte l'individuo viene descritto come un soggetto razionale e – soprattutto nella nazione americana – come il soggetto che è *faber fortunae suae.* Dalle tante etnie, e dalle tante nazionalità d'origine, emerse negli Stati Uniti il "popolo" del motto *e pluribus unum*. Il mito sorto all'ombra della bandiera a stelle e strisce è comunque incarnato dal Wasp (*White Anglo-Saxon Protestant*), l'uomo solitario alle prese con le sfide del mondo. Walt Whitman lo immortalò nei suoi versi, Jack London lo descrisse mirabilmente in tanti suoi romanzi. Il mito statunitense è la capacità di farcela da soli, è la virtù di saper competere con successo nella società e nel mercato.

L'individuo illuminista non assurse invece in Francia ad artefice dei destini della patria. La Rivoluzione del 1789 lasciò in eredità al Paese la divisione della società in fazioni contrapposte. Al di sotto dell'unità

evocata dai simboli della nazione – dalla Marsigliese alla Marianna e all'aggiunta della *Fraternité* al classico binomio "libertà ed eguaglianza" – la frattura sociale che emerse con la Rivoluzione è rimasta il dato distintivo della società francese. L'epopea napoleonica impresse poi nell'immaginario collettivo la figura salvifica di un condottiero. A colui che si mostri in grado di impersonare il ruolo di pacificatore fra le fazioni contrapposte, la società francese si è rivolta puntualmente, durante ogni crisi politico-istituzionale, per affidargli le sorti del Paese. Il filo conduttore della storia post-Rivoluzione del Paese non è quindi stata la Costituzione. Ne è prova evidente il succedersi – fra Ottocento e Novecento – di ben cinque Repubbliche. L'equilibrio politico si regge in modo meno impegnativo sul valore nazionale "repubblicano" che innerva le istituzioni. L'individuo in quanto uomo libero trae in Francia legittimazione dallo Stato, che svolge una continua mediazione fra le classi sociali.

Egualmente, luogo d'elezione dell'individuo illuminista non fu l'Inghilterra, che pure è la patria d'origine dell'ideologia liberale, se si pensa a Locke, e del sistema politico liberale, se si pensa all'accorta politica di progressiva estensione del diritto censitario di voto nell'Ottocento. Il fatto non è soltanto che, oltre Manica, l'individuo continua ad essere il suddito della Corona, ovvero di un'entità astratta che non lo rappresenta direttamente. Conta pure il dato culturale delle radici filosofiche. A radicare nel Paese il liberalismo non sono stati i Lumi, ma le correnti intellettuali dell'empirismo e dell'utilitarismo, che hanno incardinato l'identità individuale in una concezione fortemente mercantile della vita sociale.

La Costituzione di gran lunga più rappresentativa dei valori dell'Illuminismo – e dell'individuo quale emblema che svetta sull'edificio che chiamiamo "mondo occidentale" – è dunque quella degli Stati Uniti. Thomas Jefferson, nella Dichiarazione d'indipendenza del 1776, scrisse che a ciascun essere umano va riconosciuto il pieno diritto individuale «alla vita, alla libertà e al perseguimento della felicità». E i "padri fondatori" degli Stati Uniti ribadirono la centralità dell'individuo inserendo nell'art. 1 della Costituzione del 1787 il diritto alla felicità individuale: è noto l'*incipit* della Costituzione degli Stati Uniti: «*We the people of the United States*».

La parola inglese *people* definisce semplicemente la somma dei singoli individui. Il confronto con la Germania, il Paese che ha elaborato la più marcata declinazione nazionale del liberalismo non può essere

più stridente. La Costituzione del 1949 tratteggia una peculiare immagine del suo destinatario. All'art. 1 la Carta così recita: «la dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla». Il destinatario della Carta tedesca non è quindi l'individuo, ma l'uomo come nome collettivo. Il termine tedesco *Volk* evoca il popolo come titolare del potere politico in quanto totalità organica.

Nel complicato nesso fra individuo e liberalismo che caratterizza la Germania, la centralità data dalla Costituzione al concetto di comunità discende dalla storia del Paese. Caratteristici della società tedesca sono i legami "orizzontali" fra persone appartenenti allo stesso ceto, le corporazioni fra artigiani (rivolte a regolamentare le attività delle professioni) e le Gilde (le associazioni fra i mercati che nell'Alto Medioevo organizzavano la mutua assistenza nella gestione dei commerci). Al contempo, il comando esercitato dai maggiorenti per diritto feudale o religioso è sempre stato orientato ad impedire che all'interno della società gerarchica si ampliasse la distanza economica "verticale" fra le classi e che il conflitto sociale potesse esplodere in una rivoluzione (Lutero condannò aspramente le rivolte contadine che ebbero luogo in Germania all'inizio Cinquecento).

Nella dottrina ordoliberale elaborata negli anni Trenta è ben leggibile il retaggio storico di una stratificazione sociale alquanto rigida, tipico della Prussia del Settecento[2]. L'ordine economico non è concepito come un fenomeno naturale ma come un costrutto istituzionale. La fondamentale differenza dell'ordoliberalismo dal neoliberismo statunitense è quella di avere posto alla base del funzionamento del mercato un sistema di regole non negoziabili, all'interno del quale i comportamenti individuali devono collocarsi[3]. L'inserimento nella Carta di articoli che impongano una regolazione tale da preservare nel meccanismo del mercato le condizioni concorrenziali rappresenterebbe il mezzo per realizzare il massimo benessere materiale per la comunità nazionale[4]. Il mercato finisce così per essere una costruzione statuale

---

[2] B. Mantelli, *Da Ottone di Sassonia ad Angela Merkel. Società, istituzioni, poteri nello spazio germanofono dall'anno Mille ad oggi*, Torino, 2006.

[3] «Questa radicale, anti-naturalistica visione del mercato si pone in acuto contrasto con i pensatori liberali del *laissez-faire*, che lo concepiscono come una realtà economica naturale» (W. Walters e J.H. Haahr, *Governing Europe. Discourse, Governmentality and European Integration*, Abingdon e New York, 2005, p. 49).

[4] A. Somma, *L'economia sociale di mercato. 1. Il fascino della terza via: torna di moda un*

(*staatliche Veranstaltung*) di rango appena inferiore rispetto alle istituzioni politiche.

3. Il liberalismo anglosassone: dalla sovranità del consumatore alla sovranità dell'impresa

Anche la teoria economica ortodossa è nata e cresciuta nella costellazione delle idee dell'empirismo e dell'utilitarismo. Il suo modello standard è costruito sul primato dell'*homo oeconomicus*. L'equilibrio viene concepito come il risultato dei comportamenti di individui la cui sostanziale eguaglianza deriva dal fatto di essere mossi dalla massimizzazione dell'utilità come lavoratori-consumatori e dal profitto come imprenditori. Il protagonista del modello dell'equilibrio economico generale (Eeg) è di fatto un unico soggetto, un "individuo rappresentativo" di tutti gli esseri al mondo[5]. Nell'appiattimento dell'eterogenea identità degli individui nel *representative agent* – l'individuo generico che opera nel mercato in piena autonomia e separato da tutti gli altri – ogni caratteristica personale è ridondante e l'articolazione in classi della società è destituita di significato.

Nella scienza politica, l'immagine di una società di "individui generici" è riflessa dalla metafora di un contratto sociale liberamente sottoscritto da soggetti "liberi ed eguali". Il *pendant* della visione atomistica del modello dell'Eeg è la concezione di Hans Kelsen, in cui la norma giuridica non rimanda alle norme condivise nel concreto pulsare della vita sociale, ma si configura come una «fattispecie generale astratta», in quanto espressione della «teoria pura» del diritto[6].

Nel mantenere separato il diritto da qualsivoglia teoria morale, il giusformalismo di Kelsen riproduce la visione della teoria economica ortodossa di una società che è la sommatoria di eguali *homo oeconomicus*, inseriti in uno schema analitico "neutro" nel quale non hanno rilievo alcuno i valori che distinguono gli uomini, e gli interessi che li contrappongono. Le due visioni teoriche rappresentano dunque – sul

passato mai passato, in *Biblioteca della libertà*, 195, 2009, p. 1 ss.

5 La versione attuale del modello, il *Dynamic stochastic general equilibrium*, formulato mediante un apparato di analisi matematica più sofisticato, riproduce l'identica immagine di società riconducibile ad un singolo soggetto.

6 H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto* (1934), Torino, 1967.

rispettivo versante dell'economia e del diritto – un baluardo formalistico, eretto a protezione di una concezione della società in cui la sfera politica e la sfera economica debbono essere tenute separate, in modo da preservarla da ogni slittamento ideologico verso la divisione ed il conflitto fra gruppi sociali.

Il secolo scorso ha visto una crescente influenza degli economisti statunitensi nell'elaborazione delle idee e delle politiche economiche. Alla centralità del funzionamento del mercato al servizio del benessere del consumatore è stata sostituita la centralità dell'impresa. I prodromi di quest'orientamento teorico possono essere fatti risalire almeno al 1920, quando l'economista di Cambridge Arthur Pigou elaborò il principio della «responsabilità limitata», con l'obiettivo di stimolare la propensione dei ceti proprietari ad investire[7].

Una legislazione deve consentire agli imprenditori di accrescere la propria propensione al rischio, diversificando gli investimenti verso i progetti più innovativi, che sono i più redditizi ma anche i più rischiosi. Il problema va ben al di là del fatto che ogni posizione di potere di mercato acquisita da un'impresa determina una contrazione del diritto del consumatore ad acquistare i beni al prezzo più basso possibile, cifra distintiva della concorrenza perfetta. Nel sistema capitalistico, data la forte concentrazione della ricchezza, la distribuzione dei diritti di proprietà sulle risorse rappresenta un aspetto centrale. Tali "diritti residuali di controllo" conferiscono il potere decisionale a chi è in comando dell'impresa. Naturalmente, essi non sono acquisiti una volta per tutte: la commerciabilità in borsa dei capitali azionari garantirebbe che non si consolidino rapporti stabili di potere. In coerenza con tale ipotesi di "contendibilità" del controllo dell'impresa, il modello di assetto societario affermatosi negli Stati Uniti nel Novecento, soprattutto nelle grandi *corporation*, è quello dell'azionariato diffuso (*public company*), dove le transazioni di compravendita delle azioni nel mercato finanziario trasferiscono la proprietà delle imprese fra i portafogli di risparmiatori, banche di investimento, fondi pensioni, assicurazioni.

Gli imprenditori si trovano in competizione fra loro nel mercati dei beni e nel mercato dei capitali in cui si finanziano; nel mercato del

---

7 Nell'escludere il patrimonio personale dalla gestione dei fallimenti di impresa, questo istituto giuridico ha consentito all'economia di mercato di fare fronte all'aumentato grado di rischio imprenditoriale connesso alla grande impresa (A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, London, 1920).

lavoro, invece, è il sistema delle imprese nel suo insieme a confrontarsi con la forza lavoro. È all'interno della fabbrica che gli imprenditori esercitano la propria libertà d'azione nell'organizzazione della produzione esercitando il loro comando sui lavoratori.

Harold Demsetz, uno dei maggiori economisti della scuola neoclassica di Chicago, sottolineò che sono i diritti di proprietà a conferire al proprietario dei beni capitali la prerogativa di organizzare in piena autonomia l'attività produttiva[8]. Tuttavia, gli economisti ortodossi tendono a negare l'esistenza di un comando gerarchico all'interno dell'impresa, avanzando l'idea di un'equivalenza fra la libertà dell'imprenditore di licenziare e la libertà del lavoratore di abbandonare l'impresa. Sarebbe la condizione di dipendenza di ambedue i fattori produttivi dal mercato – che diventa una subalternità al mercato, se vigono le ipotesi della concorrenza perfetta – a porre il lavoro sullo stesso piano del capitale. Ad ogni dismissione di un lavoratore da parte dell'impresa corrisponderebbe infatti l'istantanea assunzione in un altro posto di lavoro del lavoratore licenziato.

Nell'opinione degli economisti neoclassici, la concentrazione dei diritti di proprietà nelle mani dei capitalisti non rende quindi il capitalismo il luogo dell'asimmetria di potere fra l'imprenditore che guida l'impresa (o i manager che la gestiscono per conto dei proprietari del capitale azionario) da un lato, e i lavoratori dall'altro: «l'impresa non ha alcun potere, alcuna autorità, nessuna azione di disciplinamento, che minimamente si differenzi dall'elementare contrattazione di mercato fra due persone»[9].

In tutta evidenza, questa conclusione è implausibile. Unicamente nell'ipotetico mondo in cui le transazioni avvengono al prezzo dell'equilibrio di concorrenza perfetta accade che si determini la posizione efficiente di piena occupazione. Di norma, una quota della forza lavoro rimane strutturalmente non impiegata; o quanto meno non vi sono disoccupati involontari, o lavoratori a part-time volontario. Comincia dal comando sulla produzione nell'impresa l'asimmetria di potere fra le classi nella società. Com'è stato osservato, il modo di produzione capitalistico, nell'assegnare «a chi detiene le risorse il diritto

---

8 H. Demsetz, *Toward a Theory of Property Rights*, in *American Economic Review*, 57, 1967, p. 347 ss.

9 A.A. Alchian e H. Demsetz, *Production, Information Costs, and Economic Organization*, in *American Economic Review*, 62, 1972, p. 777.

all'uso esclusivo e alle rendite che ne scaturiranno, consente al capitale di non imperare in base alla forza, ma secondo il diritto»[10].

La svolta neoliberista degli anni Ottanta coincise con il passaggio dalla centralità del mercato, il cui efficiente funzionamento in concorrenza perfetta riflette la "sovranità del consumatore", alla centralità delle grandi *corporation* che si collocano sulla "frontiera tecnologica", impegnate ad incrementare il loro potere di mercato. Per garantire che le decisioni della grande impresa – quella monopolistica, oppure quella inserita in una coalizione di oligopolisti – fossero in grado di rinvigorire la crescita economica ha prevalso l'idea che alla concorrenza *nel* mercato andasse sostituita la concorrenza *per* il mercato, ovvero la competizione fra grandi imprese in lotta per espandere la propria quota di mercato[11].

L'espansione negli Stati Uniti dell'assetto societario della *public company* è nata dall'esigenza di rendere la proprietà sempre più "contendibile" al fine di incentivare l'assetto societario dell'impresa a perseguire l'efficienza. Il messaggio degli economisti è stato questo: «le istituzioni politiche possono grandemente influire sulla costruzione e la sopravvivenza delle istituzioni di *corporate governance*»[12]. Per rendere l'ambiente economico più consono all'assunzione del rischio, gli investitori esercitarono una pressione sulle istituzioni per un cambiamento delle regole nella direzione a loro favorevole. Lo strumento adottato dal potere politico è stato lo sviluppo dei mercati finanziari, con il processo di deregolamentazione del settore del credito che ha portato all'evoluzione del sistema bancario verso il potenziamento delle banche di investimento[13]. Un apparato legislativo che legittima e regola le scalate al capitale azionario dell'impresa (le offerte pubbliche di acquisto), rappresenta un ostacolo al formarsi di rigide "dinastie" di capitalisti. Il trade-off fra contendibilità e stabilità della proprietà venne risolto nella direzione di rafforzare la concorrenza anche nel mercato dei capitali.

---

10 K. Pistor, *Il codice del capitale. Come il diritto crea ricchezza e diseguaglianza* (2019), Roma, 2021, p. 213.

11 R.A. Posner, *Antitrust Law. An Economic Perspective*, Chicago, 1976.

12 M.J. Roe, *La public company e i suoi nemici. Determinanti politiche del governo d'impresa* (2003), Milano, 2004, p. 24.

13 Le banche di investimento gestiscono portafogli di attività finanziarie, lucrando sull'andamento della borsa. La loro strategia consiste infatti nell'acquistare i titoli delle società con aspettative di profitto in crescita e nel vendere i titoli delle società con aspettative di profitto in discesa.

John Maynard Keynes, economista e intellettuale borghese, non riteneva il conflitto sociale la causa delle frequenti crisi del capitalismo. Egli guardava a come rendere il mercato, attraverso l'intervento pubblico, un luogo più favorevole all'espansione della produzione e del benessere di tutta la collettività. Era convinto che il sistema non potesse sopravvivere in un regime di *lassez-faire*, perché il funzionamento del mercato è troppo instabile senza l'intervento pubblico. Al centro della sua riflessione pose la necessità di riportare l'equilibrio macroeconomico al livello corrispondente alla piena occupazione, non di superare l'asimmetria di potere fra le classi.

Nel contrapporsi al pensiero keynesiano, la "nuova economia classica", sviluppatasi parallelamente al crescere dell'influenza culturale del neoliberismo, sostenne che le politiche fiscali espansive non sono la soluzione, ma sono il problema. La strada maestra per l'espansione del Pil non andava trovata nello stimolo della spesa pubblica alla domanda aggregata, ma nelle "politiche dell'offerta". Le strategie prescelte per superare la stagflazione seguita alla forte instabilità macroeconomica degli anni Settanta furono le privatizzazioni, le liberalizzazioni e la deregolamentazione del mercato del lavoro. In una fase di alti tassi di interesse, generati dalla politica monetaria restrittiva anti-inflazionistica e dall'elevato livello cui la spesa pubblica in deficit aveva portato il debito pubblico, diede il via alla finanziarizzazione dell'economia, il forte re-indirizzo della creazione di credito dalle attività produttive vero i mercati finanziari.

Nel 1999, il *Gramm-Leach-Bliley Act*, varato dal presidente Clinton, cancellò la separazione fra banche commerciali e banche di investimento introdotta con il *Glass-Steagall Act* dopo la crisi del 1929. A cavallo del nuovo millennio, l'espansione produttiva dell'economia statunitense, stimolata dallo sviluppo delle Ict, venne accelerata della politica di costante espansione monetaria inaugurata da Alan Greenspan, il Governatore della Fed. L'ampio flusso di danaro sostenne il forte incremento delle transazioni finanziarie e il boom della borsa, e favorì la creazione di attività ad alto rischio. Il processo di deregolamentazione dei mercati finanziari e creditizi era infatti andato così avanti da stimolare il fenomeno della cartolarizzazione di attività finanziarie poco liquide, ovvero quell'eccessiva assunzione del rischio che sarebbe culminata nello scoppio della bolla finanziaria e immobiliare nel corso della crisi finanziaria del 2008. Nel complesso, anche

volendo ignorare l'impulso dato alle diseguaglianze, la ricetta neoliberista non ha funzionato: se si guarda agli anni dal 1980 allo scoppio della pandemia nel 2020, nelle economie avanzate la crescita è stata di circa il 40% inferiore a quella dei trent'anni precedenti.

La necessità di rinvigorire una crescita economica divenuta più discontinua ha dato origine ad una svolta politica verso governi subalterni agli interessi delle grandi *corporation*. Il pensiero economico ortodosso ha così sostituito alla cultura dell'antitrust – la legislazione diretta ad affermare il "primato del consumatore" e a difendere la concorrenza nel mercato della concentrazione delle imprese – la visione del *trickle-down*: affinché il surplus che si forma nell'economia si accresca e "sgoccioli" poi a vantaggio di tutti i gruppi sociali occorre che i capitali a disposizione delle imprese più efficienti non siano "tagliati" da un'eccessiva tassazione. In luogo della "pari dignità" fra capitale e lavoro affermata dagli economisti neoclassici, si è imposto il primato dell'impresa nei confronti sia del consumatore che del lavoratore, concentrando le risorse nelle imprese innovative per sostenere la crescita economica mediante il rafforzamento della posizione di comando nel proprio mercato.

L'allentamento della legislazione antitrust e il declino della concorrenza fra le imprese, si sono però riflessi in «più bassi salari, minori investimenti, minore produttività, più lenta crescita, e più alta diseguaglianza»[14]. Nell'era neoliberale "il re è nudo": nella sfera economica viene affermato il primato della grande impresa, il cui fine non è il benessere della collettività ma la ricerca del profitto[15]. Ad ogni nuova ondata tecnologica (dall'automazione, alla robotica, alla Chat Gtp) le *corporation* di grandi dimensioni accumulano più potere di mercato, dominando il proprio settore, preservando i guadagni legati all'attività di innovazione, e procrastinando nel tempo la fine del godimento degli extra-profitti[16].

Nel mondo globalizzato, le grandi imprese multinazionali sono del tutto sovrane. Essendo la competizione nei mercati internazionali sempre più serrata, i governi hanno ridotto i "paletti" giuridici all'operare dell'impresa, dalla tassazione alla regolamentazione nazionale sulle

---

14 T. Philippon, *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*, Cambridge Ma, 2019, p. 10.

15 A. Shaikh, *Capitalism: Competition, conflict, crises*, Oxford, 2016.

16 M. Kurtz, *The Market Power of Technology. Understanding the Second Gilded Age*, New York NY, 2023.

imprese. Le imprese fanno profitti attraverso l'abbattimento dei costi sfruttando le opportunità di "arbitraggio" connesse alle innumerevoli differenze fra economie ricche ed economie povere con le catene globali del valore, come pure fra i generi e fra le etnie (il lavoro femminile e il lavoro degli immigrati vengono pagati meno).

All'interno dei Paesi, dove i contesti istituzionali ancora contano, ogni imprenditore deve sottostare alla legge della concorrenza per non soccombere di fronte alle strategie delle altre imprese. Lo strumento fondamentale per battere la concorrenza inter-capitalistica è rappresentato dall'introduzione delle innovazioni tecnologiche. La principale fonte di incremento dei profitti è oggi il ricorso al «potere di mercato della tecnologia»[17]. Alla crescente competizione nei mercati internazionali corrisponde quindi la strategia di divincolarsi dalla concorrenza mediante il "vantaggio competitivo" che si acquisisce con l'introduzione del progresso tecnico, spesso accompagnato da processi di fusione e di concentrazione che permettono di incrementare le economie di scala.

4. Mercato e Stato nell'ordoliberalismo

Al di là delle non irrilevanti differenze ideologiche esistenti fra di loro, gli ordoliberali si contraddistinguono per la centralità data al concetto di comunità, eredità della storia e della cultura del Paese. Nel giudizio degli economisti di primo piano della scuola ordoliberale, nel passaggio della Germania dal feudalesimo alla società moderna maturò una progressiva presa di distanza dal capitalismo che si andava sviluppando nei due maggiori Paesi anglosassoni. Nella costellazione delle idee del modello di liberalismo tedesco, il cambiamento di registro è radicale. Il funzionamento decentrato del mercato, producendo ad esempio forti fluttuazioni dei prezzi, generava sofferenze umane ed elevati costi materiali tali da rendere necessarie delle restrizioni al suo libero funzionamento.

Secondo Franz Böhm, l'avvento del capitalismo non andava concepito come una cesura storica in cui alla gerarchia del potere feudale si sostituisce «una società della legge privata, consistente di persone egualmente libere e con eguali diritti»[18]. Walter Eucken rifiutava

---

17 *Ivi*, p. 402.

18 F. Böhm, *Wettbewerb und Monopolkampf*, Berlin, 1989, p. 54.

l'idea che l'economia nazionale andasse identificata con il coordinamento decentralizzato delle attività economiche rappresentato dal libero mercato. Occorre infatti impedire che la libertà di contratto – che nel modello anglosassone è l'istituto basilare del meccanismo del *lassez-faire* – venga usato allo scopo di «stipulare contratti il cui obiettivo consiste nell'eliminare la libertà di contratto»[19]. Alexander Rüstow condannò il capitalismo anglosassone in quanto sistema di modernizzazione sociale che produce la rottura dei legami sociali e l'inserimento di individui "atomizzati" nelle relazioni economiche di mercato. «Il nuovo liberalismo… richiede uno Stato al di sopra dell'economia, uno Stato al di sopra degli interessi»[20].

All'impalcatura giuridica che in tutti i Paesi regola i comportamenti individuali di mercato, l'ordoliberalismo aggiunge l'interesse collettivo, una finalità che lo Stato sovrano tedesco si attribuisce, diversamente dalle realtà statuali che idealmente sono espressione del contratto sociale cui fa riferimento il liberalismo anglosassone. La posizione di Eucken sulla figura dell'imprenditore-investitore è distante da quella del liberalismo anglosassone perché non riconosce a questa figura centrale del capitalismo un primato assoluto nell'agone economico. Diversamente dalla teorizzazione di Pigou della «responsabilità limitata», nell'ottica ordoliberale l'istituto della responsabilità civile è un cardine della regolazione statuale dell'economia. Esso è il presidio della concorrenza, perché si colloca nell'ottica della rigida applicazione – nel settore privato, come nel settore pubblico – della regola del bilancio in pareggio: «chi è responsabile dei piani e delle azioni di imprese e famiglie ne risponde»[21].

L'ordoliberalismo nacque negli anni della nascita e del rapido declino della Repubblica di Weimar. Il crollo di quella debole democrazia precipitò il Paese nella tragedia del Nazismo. Walter Eucken e Alexander Rüstow espressero giudizi fortemente negativi sull'esperienza storica di Weimar dalla prospettiva interpretativa tipica dell'ordoliberalismo: la Repubblica avrebbe avuto il torto di consentire una forte

---

19 W. Eucken, *A Policy for Establishing a System of Free Enterprise* (1952), in W. Stützel et al. (a cura di), *Standard Texts on the Social Market Economy: Two Centuries of Discussion*, Stuttgart e New York, 1982, p. 125.

20 A. Rüstow, *Interessenpolitik oder Staatspolitik*, in *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, 187, 1932, p. 69.

21 W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen, 1952, p. 281.

interferenza dei partiti politici e dei sindacati nel gioco del mercato, fino alla legittimazione di una minore diseguaglianza di ricchezza e di reddito come obiettivi sociali perseguiti dal governo[22]. Il fallimento storico del capitalismo tedesco era a loro avviso la prova delle conseguenze nefaste della politicizzazione dell'economia, che apre le porte agli interessi economici particolari in contrapposizione fra loro, e dello «Stato economico» (*Wirtschaftsstaat*).

Eucken riteneva che la crisi fosse stata causata dal conflitto latente fra imprenditori e sindacati e sostenne la necessità di «una nuova forma di capitalismo»[23]. Nell'affermare che la soluzione non avrebbe però dovuto essere quella delineata nella costituzione economica di Weimar, Böhm sosteneva che la Costituzione deve «far convergere in una vera comunità nazionale una società scissa da conflitti di interesse e mossa da interessi individuali e di gruppo, rimuovendo la forza centrifuga degli interessi attraverso l'unità di un'idea etico-politica»[24].

Fra gli ordoliberali, Franz Böhm fu il più netto nell'individuare nell'economia di libero mercato il pericolo di dissoluzione della coesione sociale e nell'affermare la funzione dello Stato come guardiano della collettività nella difesa dal conflitto fra gli interessi particolari. Al centro della sua concezione costruttivista del mercato pose l'idea che fosse «compito dello Stato resistere alla forte tentazione di andare incontro alle contraddittorie richieste dei tanti gruppi di pressione» ciascuno dei quali pretende un trattamento preferenziale «a spese degli altri partecipanti o gruppi di partecipanti»[25].

L'elaborazione di strumenti giuridici che creino un sistema di rigorose regole di funzionamento dell'economia deve impedire la formazione di posizione di potere oligopolistico e monopolistico e realizzare la piena concorrenza fra le imprese in ogni settore dell'economia[26] . La

---

22 H. Schulze, *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, Bologna, 1993, p. 93.

23 W. Eucken, *Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus*, in *Weltwirtschaftliches Archiv*, 36, 1932, p. 41.

24 F. Böhm, *Wettbewerb und Monopolkampf*, Berlin, 1989, p. 31.

25 F. Böhm, *Left-wing and Right-wing Approaches to the Market Economy* (1953), in W. Stützel et al. (a cura di), *Standard Texts on the Social Market Economy*, cit., p. 364: «gli agenti di questo processo di disintegrazione anarchica sono innumerevoli: lavoratori contro imprenditori, consumatori e proprietari della terra o dei capitali…, burocrati con i loro interessi costituiti contro tutti gli altri interessi costituiti».

26 W. Röpke, *Die Gesellschaftskrise der Gegenwart, Eugen Rentsch Verlag*, Erlenbach e Zürich, 1942.

legislazione e la giurisdizione statuale hanno il compito di regolare e sorvegliare il funzionamento del mercato di concorrenza perfetta: «il requisito costitutivo di un mercato di concorrenza perfetta ben funzionante è quello di essere un ordine libero dal privilegio, nel quale tutti gli individui godano dello stesso status legale»[27].

In realtà, le basi sociali su cui poggiava lo Stato repubblicano nato nel novembre 1918 erano troppo ristrette. Com'è stato osservato, al suo epilogo «una classe dominante con credenziali largamente feudali cercò di fare dell'industrializzazione un proprio affare… La Germania fornisce il primo grande esempio di industrializzazione dall'alto, una industrializzazione autoritativa, per così dire»[28].

Più che negli anni Venti e Trenta dello scorso secolo, l'influenza dell'ordoliberalismo nella storia è venuto a dispiegarsi nel secondo dopoguerra. Il punto di partenza fu il modello di liberalismo fondato sui principi ordoliberali sanciti dalla Carta costituzionale, che si prefigge il compito di mantenere stabile la stratificazione sociale. Il benessere della comunità – del *Volk* – viene perseguito mediante politiche pubbliche orientate a preservare la coesione sociale.

L'ordoliberalismo ha coniato l'espressione di «economia sociale di mercato», cui faceva spesso riferimento Ludwig Erhard[29]. L'aggettivo «sociale» non ha una valenza ridistributiva, dal momento che nella visione ordoliberale la costanza della distribuzione del reddito è una caratteristica fondante dello Stato, ma si richiama all'idea bismarckiana di proteggere le forze di mercato dai rischi mediante le assicurazioni sociali. Esso racchiude l'idea che il benessere della comunità è sovraordinato rispetto agli interessi, in conflitto fra loro, dei singoli operatori. Lo Stato non si pone l'obiettivo della "equità verticale" (una minore diseguaglianza interpersonale, da perseguire attraverso la ridistribuzione del reddito); persegue invece l'obiettivo della "equità orizzontale", attraverso una crescita economica esente da ampie fluttuazioni cicliche del reddito e dell'occupazione, e l'eguale trattamento fiscale dei cittadini

---

27 V.J. Vanberg, *Ordoliberalism and Ordnungspolitik. A Brief Explanation*, Freiburg, 2017, p. 11.

28 R. Dahrendorf, *Il conflitto sociale nella modernità: saggio sulla politica della libertà* (1988), Roma e Bari, 1989, p. 83.

29 Ministro delle Finanze dal 1949 al 1953 e poi Cancelliere, Ludwig Erhard fu l'estensore, con Walter Eucken, della "sezione economica" della Costituzione della Repubblica federale, che entrò in vigore, con la fine dell'occupazione degli Alleati, nel 1955. È considerato il rifondatore, nell'immediato dopoguerra, dell'economia tedesca.

appartenenti a differenti Länder ma con caratteristiche socio-economiche simili (ad esempio, l'essere collocati nello stesso percentile della distribuzione del reddito nazionale). La versione tedesca del sistema di Welfare è di tipo corporativo. I programmi del governo federale prevedono benefici di Welfare universalistici, un salario minimo, un sostegno economico ai poveri con forte disagio economico e un sistema e trasferimenti trans-federali dai Länder ricchi verso i Länder poveri.

L'orientamento "occupazionale" dello Stato sociale consiste nella garanzia data al lavoratore che la sua partecipazione alla società non sia compromessa dalle fluttuazioni del mercato. L'assicurazione dai rischi – quelli microeconomici come la salute e l'invecchiamento, e quelli macroeconomici, come la disoccupazione – riguarda l'individuo ma è soggetta all'organizzazione statale. Lo schema tedesco di assicurazione della disoccupazione tende a mantenere stabile, e ad un livello adeguato, il sussidio in ciascun settore produttivo (il tasso di sostituzione del salario oscilla fra il 60% e il 67%). Il 90% dei tedeschi è titolare dell'assicurazione sanitaria attraverso un sistema di casse mutue pubbliche legate al settore produttivo di appartenenza. Il rapporto fra la contribuzione fiscale e i benefici dell'accesso ai servizi sanitari è organizzato in base al principio della "equità attuariale", allo scopo di evitare indebiti allontanamenti dalla costanza della distribuzione del reddito. A fungere da intermediario fra i lavoratori che acquistano polizze assicurative e lo Stato che gestisce le risorse pubbliche necessarie a finanziare l'assistenza medica ed ospedaliera della sanità pubblica sono le compagnie private (il prezzo della polizza pagato dell'assistito viene a coincidere con la sua esposizione probabilistica al rischio, sicché eventuali effetti ridistributivi fra gli assistiti sono dovuti unicamente alla sorte).

Quest'organizzazione "mista" dell'assistenza sanitaria (da un lato le assicurazioni e i fondi privati, dall'altro il settore pubblico) riesce ad impedire che il "gioco del mercato" penalizzi i poveri[30]. Anche la pensione, gestita da un ente pensionistico federale, è organizzata in base alla "equità attuariale": viene infatti calcolata in base all'ammontare e al numero di anni della contribuzione a un fondo pensionistico privato. Così pure l'apparato giuridico su cui poggia il Welfare tedesco è

[30] Negli Stati Uniti, ad esempio, nonostante il contributo all'acquisto di una polizza sanitaria privata garantito dalla riforma Obama, moltissimi poveri sono di fatto esclusi dall'accesso all'organizzazione privata di servizi sanitari. Nel libero mercato, per le persone a basso reddito e ad alto rischio di malattia, le polizze hanno prezzi esorbitanti.

ispirato al rispetto dell'equità intergenerazionale, ovvero è teso a garantire «l'equilibrio di contribuzioni e benefici legati al Welfare, per ogni coorte sia precedente che successiva»[31].

5. La Germania e l'Unione europea

Il quasi contemporaneo arrivo al potere di Ronald Reagan e di Margaret Thatcher segnò il passaggio ad un nuovo clima culturale. La svolta impressa dal neoliberismo anglosassone verso una deregolamentazione dei mercati non poteva non porre problemi al "capitalismo organizzato" della Germania. Il Sistema monetario europeo (Sme) di cambi fissi (ma aggiustabili, e quindi esposti agli attacchi speculativi alle valute più deboli) era entrato in crisi con il cambiamento strutturale generato dalla liberalizzazione dei movimenti dei capitali, che era stato propiziato negli anni Ottanta dalla deregolamentazione del settore bancario degli Stati Uniti. Con la decisione presa nel 1992 con il Trattato di Maastricht, i Paesi dello Sme si impegnarono nello sforzo di adeguamento della loro economia ai criteri fissati per l'ingresso nell'Unione monetaria europea.

L'adesione alla moneta unica comportava la definitiva rinuncia a recuperare competitività mediante il ricorso alla svalutazione della propria moneta. Questo profondo mutamento istituzionale venne colto dai governi tedeschi come l'occasione per trarre vantaggio dalla rivalutazione reale garantita dal minore tasso di inflazione rispetto alle economie concorrenti, accentuando l'orientamento alle esportazioni del sistema economico tedesco[32].

In Germania, e di riflesso nei Paesi impegnati nel processo di convergenza fra sistemi economici in Europa, il conflitto sociale cambiò natura. Dalla contrapposizione di classe venne dirottato a quella fra gruppi definiti in base allo status socioeconomico, mediante un'articolazione dei benefici di Welfare differenziata fra colletti blu e colletti bianchi, fra settore produttivi moderni e tradizionali, fra lavoratori e pensionati[33]. Nel 1953, in un famoso discorso rivolto agli studenti di

---

31 K. Hinrichs, *Public Pensions and Demographic Change: Generational Equity in the United States and Germany*, Bremen, 1993, p. 23.

32 F. Farina, *Lo Stato sociale. Storia, politica, economia*, Roma, 2021.

33 S. Fuchs e C. Offe, *Welfare State Formation in the Enlarged European Union Pattern of*

Amburgo, Thomas Mann esortava la Germania a non puntare alla creazione di una "Europa tedesca" e ad accettare l'idea di una "Germania europea". Cinquant'anni dopo, il 13 marzo 2003, nel suo discorso di presentazione dell'Agenda 2010 al Bundestag, l'allora cancelliere della Repubblica federale e leader del partito socialdemocratico Gerhard Schröder si rivolse al Paese con queste sorprendenti, testuali, parole: «taglieremo i servizi pubblici, promuoveremo la responsabilità individuale e chiederemo a ogni individuo un aumento nella performance personale». Concetti, questi, che erano già stati espressi in un Rapporto pubblicato nel dicembre 2002 dall'influente economista tedesco ordoliberale Hans-Werner Sinn[34].

L'austerità ha tuttavia inciso negativamente sulla complementarietà fra Welfare e mercato. Nella "distribuzione primaria", dalle riforme che negli ultimi decenni hanno aumentato la flessibilità del mercato del lavoro è scaturita una discesa della quota del salario e una minore "compressione salariale" nella contrattazione centralizzata a causa della decrescente disponibilità delle imprese alla stipula di contratti collettivi. Con la creazione dell'Unione monetaria europea (Ume), si apriva una nuova stagione nel rapporto della Germania con i Paesi membri. Il Paese si attrezzò a cogliere le opportunità nate con la globalizzazione. Prime fra tutte, l'enorme mercato di esportazione che si spalancava davanti alle imprese tedesche con l'ingresso nel 2001 della Cina nel Wto.

A cavallo del nuovo millennio, la globalizzazione ha ridotto la distanza delle strategie economiche della Germania dalle politiche economiche neoliberiste[35]. Una competizione sempre più serrata sui mercati internazionali richiedeva una maggiore flessibilità nell'organizzazione del mercato del lavoro. Il Paese archetipo del "capitalismo organizzato" sterzò nella direzione del modello di liberalismo anglosassone. Il coordinamento fra le parti sociali a livello centrale, sotto la guida del governo, venne abbandonato. Alla concertazione subentrò la decentralizzazione della negoziazione su

Reform in the Post-Communist New Member States, Hertie School of Governance – Working Paper n. 14-2008.

34 H.-W. Sinn, *Can Germany be saved? The malaise of the world's first welfare state*, Cambridge Ma, 2003.

35 F. Farina, *Istituzioni giuridiche del mercato e istituzioni economiche del governo. Una comparazione fra Stati Uniti ed Europa*, in G. Resta, A. Somma e V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Comparare. Una riflessione fra le discipline*, Milano e Udine, 2020, p. 173 ss.

salario e orario di lavoro. Con la stipula di accordi locali in deroga rispetto a quelli nazionali, contrattati a livello aziendale fra associazioni degli imprenditori e rappresentanti dei lavoratori, questo strumento garantisce autonomia decisionale alle imprese. Non a caso, anche il sistema di co-partecipazione dei sindacati al consiglio di amministrazione delle imprese, è oggi sotto attacco.

L'industria tedesca si preparava a sfruttare le opportunità di investimenti di *outsourcing* di cui avrebbe goduto nel 2004 con il primo grande allargamento ad Est dell'Unione Europea. Ad accrescere la competitività dell'industria manifatturiera tedesca non furono infatti soltanto le riforme Hartz (2003-2005) di deregolamentazione del mercato del lavoro, ma anche la scelta strategica di porsi alla guida delle catene globali del valore che erano in forte espansione a livello globale in molti settori manifatturieri e che assicurarono per le imprese tedesche anche un potere di minaccia – il trasferimento delle produzioni nei Paesi dell'Est, se non avessero accettato la flessibilità del lavoro e del salario – da esercitare nei confronti dei sindacati. Il Paese egemone dell'Unione europea ha accentuato l'indirizzo *export-led* della propria economia, privando gli altri Paesi membri del necessario sostegno all'espansione della domanda[36]. Del resto, un filo rosso lega l'adesione alle politiche dell'austerità al rispetto delle regole e al rigore intransigente, di origine luterana, radicato nella cultura economica tedesca. Una volta innestatosi sul tronco del modello ordoliberale, l'austerità ha prodotto non solo una crescita sempre più lenta e frammentaria, ma anche un forte incremento della diseguaglianza di reddito, ad onta della tradizionale stabilità della stratificazione sociale.

La Germania ha compensato i rischi dell'instabilità macroeconomica connessi alla globalizzazione appropriandosi dei benefici dell'integrazione intra-Ume ed esportandone i costi sulle altre economie europee. Le politiche perseguite dal governo tedesco, e l'influenza da esso esercitata sulle istituzioni sovranazionali di Bruxelles affinché venisse imposta l'austerità[37], hanno infatti gravemente minato le prospettive di convergenza economica fra le economie europee[38]. La

---

[36] U. Beck, *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, Roma e Bari, 2013.

[37] Le politiche monetarie e fiscali dell'Unione monetaria europea sono organizzate secondo lo schema degli interventi di tipo "discrezionale", ma su "regole fisse", come la proibizione del *bail-out* dei governi da parte della Bce.

[38] E. Croci Angelini e F. Farina, *Integration without convergence in the European Currency*

deregolamentazione e le politiche dell'austerità hanno inciso negativamente sulla coesione sociale in Germania. Non solo nell'ultimo decennio l'indice di Gini della diseguaglianza di reddito è aumentato, ma è peggiorata la diseguaglianza di opportunità. Oltre a ricevere meno risorse attraverso le politiche pubbliche, i giovani dei ceti svantaggiati incontrano molte più difficoltà nell'accrescere la propria formazione che non i giovani che hanno alle spalle una famiglia benestante[39].

La scelta di lungo periodo di trasformare il Continente in una "Europa tedesca" ha trovato autorevoli voci critiche nel Paese[40]. Il confronto fra i risultati delle elezioni per il Parlamento europeo ed i sondaggi di opinione di Eurobarometer mostrano che nella percezione dei cittadini europei il processo di integrazione non sta migliorando a sufficienza il loro benessere, alimentando così un disagio che rischia di mettere in crisi l'idea stessa di Europa[41]. È difficile sottrarsi all'impressione che alla base dello scontento sfociato nel sovranismo populista, nella continua salita dei consensi per i partiti di estrema destra, e nell'astensionismo, sia tutt'altro che estranea la scelta politica delle classi dirigenti europee di adeguare le politiche al credo neoliberista, senza affrontare la questione delle crescenti diseguaglianze[42].

Area, in A. Bosco e M. Guderzo (a cura di), *The Euro and the struggle for the creation of a New Global Currency*, Firenze, 2016.

39 V. S. Consiglio e D.M. Sologon, *The Myth of Equal Opportunity in Germany?*, The German Socio-Economic Panel Papers on Multidisciplinary Panel Data Research n. 1060-2019.

40 La spinta all'integrazione economica innescata dalla nascita dell'Unione monetaria stimolò l'integrazione dei mercati finanziari europei. Nei primi anni Duemila il sistema bancario tedesco fu quello che effettuò un ingente investimento finanziario nei titoli pubblici, a più elevato rendimento, dei Paesi della periferia dell'Ume. La crescente esposizione di rischio delle banche europee condusse ad una crisi finanziaria, concentrata nei Paesi a più elevato rapporto debito pubblico-Pil che subirono enormi incrementi dello *spread* del rendimento dei propri titoli pubblici con il tasso di interesse della Germania. La crisi dell'Eurozona del 2011 è stata pagata a caro prezzo in primo luogo dalla Grecia.

41 F. Farina e R. Tamborini, *Completing Europe's Economic and Monetary Union. Any Support from the Citizens?*, in *Economics*, 11, 2017, 20170010.

42 M. Dold e T. Krieger, *The "New" Crisis of the Liberal Order: Populism, Socioeconomic Imbalances, and the Response of Contemporary Ordoliberalism*, in *Journal of Contextual Economics*, 139, 2019, p. 243 ss.

6. La distanza che permane: l'idea di individuo

Nel secondo dopoguerra, il definitivo approdo della Germania alla democrazia politica ha oggettivamente segnato un avvicinamento del liberalismo tedesco al liberalismo anglosassone. L'orientamento ideologico sotteso ai due modelli è tuttavia ancora marcatamente diverso. Il primo modello presenta il mercato e la società come i luoghi in cui aggregati socio economici in lotta per la conquista di una posizione di potere devono essere disciplinati. Il secondo modello continua a proporre il mercato e la società come i luoghi del confronto imparziale fra gli individui.

Diversamente dalla convinzione di Hayek[43], nell'interpretazione degli ordoliberali un mercato che venga a formarsi mediante l'ordine spontaneo non può funzionare bene. Nella loro visione convergono «da un lato, la necessità di porre sotto controllo la capacità dello Stato di realizzare politiche che danno ai monopolisti il potere di minare la concorrenza, dall'altro, la necessità di tenere a bada la propensione degli uomini di affari e degli individui di richiederle»[44]. L'ordine socio economico non va concepito come l'esito di un processo naturale, ma come un costrutto istituzionale: è lo Stato a garantire l'appianamento del conflitto sociale. Allo stesso modo, l'ordine democratico non può esaurirsi nel governo che la maggioranza dei votanti porta al potere dopo l'apertura delle urne.

Il ruolo centrale attribuito alla *Grundnorm* per il funzionamento del mercato discende dall'idea che un efficiente ordine economico non possa che essere oggetto di una scelta costituzionale, autonoma e distinta dal sistema sub-costituzionale nel quale vengono fatte le scelte private nel mercato e nella società. La distanza teorica dell'ordoliberalismo dal liberalismo anglosassone si misura infatti nell'avere concepito la Costituzione in posizione sovraordinata rispetto sia al mercato che alla società. Al fondo della diversità ideologica fra i due modelli c'è però una cifra esistenziale, la distanza riguardo al concetto di individuo.

Il filosofo inglese Bernard Williams ha criticato l'idea – centrale, nel liberalismo anglosassone – del contratto sociale, affermando che il

---

43 F.A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà. Critica dell'economia pianificata* (1973-1982), Milano, 2010.

44 D.M. Woodruff, *Ordoliberalism, Polanyi, and the theodicy of Markets*, in J. Hien e C. Joerges (a cura di), *Ordoliberalism, law and the rule of economics*, Oxford, 2017, p. 223.

nesso fra individuo e società non va affidato alla categoria più tipica del *modus operandi* del mercato ma va incentrato su una concezione forte dell'individuo. «Per Platone, la teoria contrattualista falliva… per una caratteristica strutturale: presentare come una fondazione etica quella che è una desiderabile e utile pratica… mentre ad essere eticamente desiderabile è prima di tutto qualcosa che giaccia all'interno del soggetto. Se invece» tale fondazione etica «è al di fuori dell'anima, restiamo in balìa della possibilità… che una persona non trovi più razionale agire in conformità con la regola o l'istituzione[45].

Con parole non tanto diverse si espresse Thomas Mann nelle sue *Considerazioni di un impolitico*. In quell'opera, concepita nel corso del primo conflitto bellico mondiale, Mann sottolineava l'inadeguatezza della fondazione dell'idea di contratto sociale in termini molto simili al punto di vista di Williams. Il suo disagio di fronte all'alternativa fra *Kultur* e *Civilisation* era di tipo esistenziale. Egli contrapponeva il sentimento alla Ragione; sentiva il richiamo dello spirito romantico, la cultura della comunità di individui accomunati dalla condivisione dei diritti civili e politici.

Soltanto pochi anni dopo, ne *La Montagna incantata* (o *magica*), egli si sarebbe aperto all'abbraccio della *Civilisation* e alla sua promessa di pacifica convivenza fra gli uomini e fra le nazioni. Lo scrittore di Lubecca individuava però un grave limite di questo concetto nel legare l'universalismo dei diritti dell'uomo ad una idea egualitaria dei rapporti sociali. L'accusa, basata sul rifiuto dell'ingannevole equiparazione fra democrazia e società di massa, è quella di privare gli individui della loro identità, in un processo di omologazione che dimentica di rispettare le persone nella loro concreta esistenza[46].

Non si può interpretare questa critica come un esempio di pensiero "elitario", per quanto questa postura intellettuale non sia affatto estranea alle *Considerazioni*. La sua avversione al livellamento totale che si

---

45 B. Williams, *In principio era l'azione. Realismo e moralismo nella teoria politica* (2005), Milano, 2007.

46 «Con il concetto fondamentale dell'educazione il concetto sociale e politico ritorna nel suo alveo naturale, torna dove sta di casa, cioè nell'intimo della personalità… Il concetto di libertà sociale del nostro liberalismo… basa il suo concetto di libertà spirituale sulla convinzione che è assolutamente inevitabile separare la vita spirituale da quella dello stato, perché esso, in quanto tale, non può farsi portatore della vita del singolo individuo» (T. Mann, *Considerazioni di un impolitico. 1914-1918*, Bari, 1967, p. 223).

nasconde nel processo di democratizzazione – ingannevolmente inteso come *Civilisation* – perderà negli anni la sua impronta conservatrice. Già nelle *Considerazioni di un impolitico*, peraltro, alla convivenza civile fondata sull'individuo – e non sull'omologazione fra i soggetti liberi ed eguali del mercato – viene dato il nome di «libertà sociale», fondata sulla crescita individuale conquistata con l'istruzione[47]. Thomas Mann faceva infatti proprio l'insegnamento di Sant'Agostino: «in interiore homine habitat veritas». È proprio nel concentrarsi su sé stesso che l'uomo si apre alla consapevolezza della natura relazionale dell'esistenza. Al pari dell'inglese Williams, il tedesco Mann invoca una strada diversa di «civilizzazione», l'educazione interiore.

Thomas Mann è dunque molto distante dalla dottrina ordoliberale. In quest'approccio teorico, la minaccia principale per l'ordine liberale proviene dalla «ribellione delle masse» paventata da Ortega y Gasset nella sua famosa opera del 1930. Negli scritti pubblicati attorno a quella data, Wilhelm Röpke mostrava di condividere con il sociologo spagnolo la preoccupazione per l'irrazionalità e la violenza che avrebbero potuto sprigionarsi dalla massificazione del popolo, un pericolo che egli individuava nella spinta verso la «democratizzazione» che la Costituzione di Weimar stava imprimendo alla società tedesca. La critica di Thomas Mann alla società liberale non discendeva dall'assegnazione allo Stato del primato sulla società, ma da una concezione dell'individuo diversa da quella anglosassone: «Perché l'impulso di libertà tedesco deve sfociare sempre più in una non-libertà interiore?... La ragione sta in ciò: la Germania non ha mai conosciuto una rivoluzione e non ha mai imparato a conciliare il concetto di nazione con quello della libertà»[48].

7. Conclusioni

La cultura ordoliberale fu fortemente critica della Costituzione della Repubblica di Weimar. In particolare, l'impostazione degli articoli sul diritto del lavoro appariva troppo squilibrata a vantaggio dei lavoratori. Nell'immediato dopoguerra, la sezione economica della Costituzione

---

47 Va ricordato che Thomas Mann si colloca in una linea di continuità con il pensiero di Friedrich Schiller, il quale era convinto che una rivoluzione politica e sociale come quella francese avrebbe potuto produrre effetti benefici e duraturi soltanto se si fosse fondata sull'educazione etica ed estetica degli individui.

48 T. Mann, *La Germania e i tedeschi* (1947), in Id., *Scritti storici e politici*, Milano, 1957.

della Repubblica federale tedesca, redatta da Walter Eucken e Ludwig Erhard, fu improntata alla difesa della stabilità macroeconomica, mantenendo comunque il tradizionale orientamento di proteggere la popolazione dai rischi di disoccupazione, malattia, vecchiaia.

Dopo l'instabilità macroeconomica e la stagflazione generate dalla forte conflittualità intorno alla distribuzione del reddito degli anni Settanta, nel mondo anglosassone apparve chiaro che i *Trente glorieuses* erano stati una "età dell'oro": anni di eccezionali tassi di crescita del Pil avevano fatto da schermo all'attacco al quadro delle "compatibilità capitalistiche" che ribolliva nei luoghi di produzione e nelle politiche macroeconomiche dei governi "progressisti". I CeO al comando delle imprese si convinsero che la complessità delle società avanzate andassero governate secondo le regole del mercato; nuove forti scosse alla distribuzione del reddito non sarebbero state sopportabili.

Nell'Europa continentale, la svolta delle classi dirigenti verso il neoliberismo può essere letta come la presa d'atto che non c'era altra strada che accettare la strategia delle globalizzazioni dello scambio dei prodotti e delle attività finanziarie. Il Trattato di Maastricht rappresentò l'accettazione del fatto che le imprese andavano liberate dalla regolamentazione del mercato del lavoro e dalla concorrenza del settore pubblico nel soddisfacimento della domanda di liquidità. La più serrata competizione internazionale avrebbe richiesto un'accumulazione di risorse presso le imprese per finanziare l'innovazione tecnologica necessaria all'espansione economica. A mano a mano che nell'azione dei governi europei si è andata affermando questa "rivoluzione culturale", è andata anche crescendo l'adesione all'austerità delle politiche pubbliche: «la politica viene decisa in privato dall'interazione fra i governi eletti ed élite che rappresentano quasi esclusivamente interessi economici»[49].

Il vecchio continente si pose nella scia della nuova costellazione delle idee neoliberiste. Essendo l'impasto delle società europee molto differente da quello degli Stati Uniti, al di qua dell'Atlantico la ricetta per rinvigorire il capitalismo non poteva consistere nella pura imposizione del libero mercato. I processi di privatizzazione, liberalizzazione e deregolamentazione non sarebbero stati sufficienti. La strategia di integrazione economica e monetaria europea delineata nel Trattato di Maastricht riflesse i princìpi del "capitalismo organizzato" tedesco

[49] C. Crouch, *Postdemocrazia*, (2000), Roma e Bari, 2003, p. 101.

elaborato dalla cultura ordoliberale nel contesto economico prima degli anni Venti e poi degli anni Cinquanta. La politica economica del governo comunitario di Bruxelles ha tre capisaldi: la rigorosa difesa della concorrenza del mercato unico europeo dai tentativi di concentrazione oligopolistica, la stabilità monetaria come unico obiettivo perseguito dalla Bce e le "regole fisse" imposte alle politiche fiscali nazionali allo scopo di evitare che il contagio fra i tassi di interesse sul debito pubblico generi instabilità finanziaria nell'Eurozona.

Negli ultimi decenni, le principali preoccupazioni della Germania sono state quelle di fare in modo che il processo di integrazione economica in Europa sia in sintonia con l'interesse del proprio sistema delle imprese, ed al contempo di fare fronte alla crescente competizione sui mercati internazionali. I governi tedeschi hanno così scelto di riformare in profondità il modello tedesco di economia sociale di mercato, in primo luogo introducendovi la flessibilità nel mercato del lavoro. Il "capitalismo organizzato" tedesco si è così allontanato dalla concezione ordoliberale di preservare la coesione sociale e si è avvicinato alla strategia della classe dirigente statunitense di lasciare mano libera nel mercato alle grandi imprese, per affidare all'innovazione tecnologica l'espansione del Paese[50].

Le contingenze storiche sono un fiume carsico, alcuni rivoli del quale, per motivi imperscrutabili, si ingrossano all'improvviso ed emergono in superficie, generando grandi disordini. Dopo la crisi finanziaria del 2008 e la pandemia del 2020, l'incertezza che avvolge l'attuale stato delle cose in Occidente è palpabile. La reazione dei governi a questi due gravi shock è consistita nell'adozione delle politiche dell'austerità, che fondamentalmente rispecchiano i princìpi dell'ordine neoliberista. A meno che nei prossimi anni non si manifestino nuovi eventi imprevisti, le barriere ideologiche che separano i due modelli di liberalismo sembrano sul punto di essere spazzate definitivamente via.

Un segnale di convergenza fra i due modelli è che la strategia di Berlino di affidare in maniera più decisa al sistema delle imprese il primato della Germania in Europa appare più vicina al tradizionale obiettivo di Washington di lasciare mano libera alle imprese nel disegnare la traiettoria di sviluppo del Paese. Il prezzo che Berlino oggi paga

---

50 F. Farina, *Europe at a Crossroads: From Resilience to a Federal State?*, in I. Polland et al. (a cura di), *Europe's Crisis and Cultural Resources of Resilience*, Trier, 2020, p. 111 ss.

all'ortodossia ordoliberale è quello di sacrificare la concorrenza di mercato lasciando le grandi *corporation* libere di costruirsi un potere di mercato sempre maggiore, necessario ad affrontare l'impegno finanziario di ingenti investimenti innovativi.

Nel liberalismo statunitense si è sempre potuta scorgere una passione molto più tiepida che in Germania per il primato dell'economia sulla politica. Negli Stati Uniti, è forte la consapevolezza di quanto esteso sia lo spazio che l'adesione ai valori assoluti deve lasciare alle scelte dettate dall'interesse nazionale. La flessibilità ideologica rispetto ai princìpi dell'ortodossia economica è iscritta nell'egemonia militare e politica che il Paese vanta nel mondo, del resto agevolata dall'*exorbitant privilege* di poter ripianare i propri deficit commerciali con la stampa di moneta.

Esempi eloquenti della flessibilità statunitense sono il sostegno del governo federale alle imprese durante le crisi, e l'intonazione mai troppo a lungo restrittiva della politica monetaria della Fed. L'ortodossia monetaria della Bce e il costante orientamento alla disciplina fiscale delle regole imposte dai Trattati e dalla Commissione europea, riflettono invece la necessità per la Germania di mantenere il controllo delle politiche comunitarie allo scopo di imporre le proprie scelte agli altri Paesi membri dell'Unione. L'invasione dell'Ucraina, che ha portato alla parziale rinuncia alle forniture di energia dalla Russia, e il primato tecnologico che ha permesso alla Cina la supremazia nel mercato delle auto elettriche stanno tuttavia avendo conseguenze sulla sostenibilità del modello economico tedesco così gravi da preludere alla scomparsa della possibilità di concepire una economia sociale di mercato. Senza contare le incognite create dal successo dell'Afd nelle elezioni federali per il nuovo Bundestag.

In *Gedanken im Kriege*, pubblicato nel fatidico 1914, Thomas Mann fece ricorso alla categoria della spiritualità per contrapporre la *Kultur* tedesca alla *Civilisation* dell'Occidente. E affermò di commuoversi davanti al «destino della Germania la cui fede abbracciava tante verità e tanti errori, giustizia e ingiustizia». A distanza di un secolo, la Germania degli ultimi decenni è parsa mutare pelle. La seconda versione del liberalismo è sembrata cedere il passo, annullandosi in quella di matrice anglosassone. Sicché l'ordoliberalismo sarebbe stato ricordato in futuro come l'affluente ritornato nel corso principale della storia. Il *Volk* tedesco si sta forse tramutando in un *Mensch* universale? La "Europa tedesca" finirà

per assomigliare sempre di più ad una "Europa atlantica"?

Come disse un famoso cinese, «grande è la confusione sotto il cielo». L'evoluzione della storia sembra avere subìto una forte accelerazione negli ultimi tempi. L'appannarsi della costellazione delle idee che chiamiamo Occidente, e la crisi dell'Atlantismo, stanno costringendo la Germania ad interrogarsi. Se è vero che i percorsi della storia sono ben poco prevedibili, la postura della Germania rispetto all'Europa potrebbe cambiare. Non è affatto detto che il crepuscolo del modello di liberalismo tedesco, assieme alle pulsioni anti-immigrati che stanno montando in tutti i Paesi europei, stiano trascinandosi dietro la definitiva scomparsa dell'idea di Europa. Di fronte all'esigenza di impedire che l'onda lunga della svolta neoliberale seppellisca definitivamente i valori del solidarismo, persino la contrapposizione fra *Kultur* e *Civilisation* potrebbe presto diventare un cascame della storia. Sarebbe sbagliato pensare che, con l'esaurirsi del rivolo ordoliberale che cominciò ad ingrossarsi a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, il modello di liberalismo tedesco smetterà di incidere sui destini europei.

La domanda è dunque questa: nel passaggio al mondo post-neoliberista e post-globalizzazione, dalla radicalizzazione della destra antidemocratica e sovranista – negli Stati Uniti e in Germania – nasceranno gli anticorpi capaci di salvare il *Volk* da se stesso?

Fluidità del soggetto e affermazione del neoliberalismo in Europa

Andrea Guazzarotti

1. Introduzione

La reazione del capitale contro il lavoro negli anni Ottanta del secolo scorso non è solo una contro-riforma che dall'alto (il capitale più forte e in via di finanziarizzazione) reprime frontalmente la classe sociale antagonista, bensì un intreccio di sommovimenti socio economici che i detentori del capitale più forte hanno saputo piegare al meglio ai loro obiettivi. Potremmo parlare di una sinergia di «immaginari costituzionali»[1]: da un lato, la proposta sempre più allettante di una riscoperta libertà individuale nel progetto di ricerca dell'autenticità di vita, quale reazione al dogmatismo delle ideologie partitiche e ai vincoli che ne derivavano, specie per i "partiti-chiesa" di stampo marxiano o socialdemocratico. Da un altro lato, il profilarsi di un'integrazione europea e globale grazie all'unificazione dei mercati, la cui legittimazione culturale passa per la stigmatizzazione delle categorie tradizionali di sovranità e nazione[2]. L'immaginario dell'individuo fluido, libero da identità ascrittive e chiamato a creare da sé la propria identità, si incontrava – non tanto casualmente – con l'immaginario allettante di un'entità istituzionale anch'essa fluida e refrattaria a qualsiasi etichettatura, quale l'Unione europea. Alla sovranità popolare, pure iscritta nella nostra Costituzione come in quella di molti altri Stati democratici, si contrapponeva la sovranità individuale, che nell'indefinita apertura del catalogo dei diritti trovava il suo più forte veicolo di autoaffermazione.

---

1 M. Loughlin, *The Constitutional Imagination*, in *The Modern Law Review*, 78, 2015, p. 1 ss.

2 Cfr. A. Somma, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma e Bari, 2021, p. 3 ss.

Tra i tanti possibili itinerari del passaggio dai Trenta gloriosi ai «Trenta pietosi»[3] che possono essere ricostruiti, ve n'è uno, in particolare, che vorrei provare a mettere in evidenza in questo breve contributo. Si tratta del parallelo nascere ed evolversi di due moti, entrambi critici rispetto agli assetti costituitisi dopo la fine della Seconda guerra mondiale. Il loro successo si lega alla capacità di intercettare un dissenso più o meno latente all'assetto vigente tanto nella società civile che nelle relazioni internazionali, oltre che nell'economia, per poi volgere in positivo quel dissenso, convogliandolo in un progetto di autorealizzazione incentrato sull'autonomia individuale piuttosto che sull'emancipazione collettiva.

Tanto il modello di Welfare State patrocinato dal New deal sotto Franklin Delano Roosevelt, che quello britannico del piano Beveridge erano accusati, almeno a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, di incentrarsi su un preciso modello antropologico (il lavoratore dell'industria bianco e maschio)[4]. Quel modello di welfare e, più in generale, di forma di Stato, aveva per presupposto il modello di produzione fordista e di consumo di massa, entro il quale un relativo miglioramento della posizione del sindacato era funzionale a un aumento della domanda interna. Un simile assetto imponeva degli istituti ispirati quasi più al concetto di status che alla libertà del contratto[5]: si pensi al fenomeno del cosiddetto *closed shop* e al vincolo imposto ai lavoratori neoassunti di iscriversi al sindacato prevalente in un determinato luogo di lavoro.

In termini più ampi, si trattava di una società segmentata lungo fratture ideologiche corrispondenti alle grandi famiglie politiche, in cui, specie per le classi subalterne, l'appartenenza politica era al contempo fonte di emancipazione socio economica e di vincolo disciplinare, secondo il modello del partito-chiesa d'impronta socialista e poi comunista. Emblematico il personaggio caricaturale di Maurizio Ferrini coniato alla metà degli anni Ottanta dalla satira televisiva del programma di culto *Quelli della notte* di Renzo Arbore, con il suo refrain «non capisco, ma mi adeguo!»

---

[3] A. Barba e M. Pivetti, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia, 2016, p. 15 ss.

[4] Cfr. S. Mezzadra, *Diritti di cittadinanza e Welfare State. "Citizenship and Social Class" di Tom Marshall cinquant'anni dopo, Introduzione* a T. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale* (1950), Roma e Bari 2002, p. xxv ss. e K.K. Patel, *Il New Deal. Una storia globale* (2016), Torino, 2018.

[5] S. Mezzadra, *Diritti di cittadinanza e Welfare State*, cit., p. xxxii s.

È – anche – contro queste ingessature sociali che la critica neoliberale allo Stato sociale ha potuto presentarsi quale ristabilimento del primato del contratto entro la società contemporanea, una critica che, proprio negli anni della crisi del fordismo, ben poteva innestarsi sulla crisi dei presupposti materiali di quella forma di Stato uscita vittoriosa dal Secondo conflitto mondiale[6]. L'ideale della pianificazione sociale, che tanto aveva caratterizzato l'affermazione del Welfare State[7], ne veniva incrinato alle fondamenta, per l'impossibilità di costruire un modello di società che non fosse, in qualche modo, incentrato su un determinato modello antropologico, per definizione limitativo delle potenzialità dell'autonomia individuale. È, in ultimo, la stessa difficoltà di attuare l'art. 41 comma terzo della Costituzione italiana, e la programmazione dell'iniziativa economica privata attraverso le famigerate «leggi di piano»[8], assieme con il fallimento dell'idea di dar vita alle Regioni ordinarie, investendole di funzioni appunto di programmazione; più in generale, è la difficoltà di far funzionare l'istituzione rappresentativa del Parlamento in una società in cui sembra – ormai da tempo – incerta l'identità del cittadino da rappresentare[9].

2. Le virtù elusive della neutralità del mercato

Il neoliberismo si è giovato, in altre parole, delle difficoltà in cui si è trovata invischiata la società capitalistica del secondo dopoguerra, nel suo passaggio dalla fase industriale a quella postindustriale. La promessa di pluralismo, oltre che di democrazia e benessere, che le costituzioni uscite dal Secondo conflitto avevano iscritto nel loro codice genetico, finiva per assumere esiti auto-contraddittori. La proposta neoliberale sembrava risolvere al meglio i dilemmi di quel tipo di società. Concetti cari alla dottrina della *Law and economics*, come quello della *neutralità del mercato* rispetto a qualsiasi

---

6 *Ibidem*.

7 *Ivi*, p. xvi s.

8 A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, 1968 e R. Bin, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, 1988, p. 50 ss.

9 M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon e F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità*, Milano, 2001, p. 118 e Id., *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano 2023, p. 229 s.

particolare versione del benessere sociale, reca(va)no con sé la promessa di risolvere quelle aporie, salvaguardando libertà e benessere individuali. Puntare all'efficienza, nei termini di massimizzazione della ricchezza, aggira elegantemente ogni divisione politica e giudizio morale sui fini sociali da realizzare[10].

La visione sottesa al modello neoliberale è quella di un ordine costituzionale neutrale che, grazie al mercato, consente la realizzazione di plurime concezioni del bene entro un quadro liberal-pluralista[11]. Sia pur limitatamente agli Usa, è stato osservato come la crescita economica e l'aumento della ricchezza pro-capite inauguratasi all'inizio dei Trenta gloriosi lasciava immaginare la capacità crescente dei mercati di soddisfare bisogni a loro volta crescenti, senza dover affrontare scelte divisive circa le politiche redistributive necessarie o sulla produzione di beni pubblici direttamente da parte dello Stato, con tutto ciò che avrebbe comportato in termini di dispute sulla giustizia distributiva[12].

Sebbene non si trattasse di una novità assoluta nel Secondo dopoguerra, quel tipo di ricetta sembrò funzionare meglio che in ogni altro periodo storico, nella misura in cui esaltava il mercato come strumento appropriato per le decisioni collettive da prendersi entro società moderne caratterizzate dal pluralismo[13]. L'attività di mercato è, per i neoliberali alla Hayek, capace di rispettare la volontà dei singoli facendo contemporaneamente emergere le loro preferenze, restando neutrale rispetto a questioni controverse sul bene comune. Il mercato appare, così, l'unica istituzione rispettosa di autonomia individuale e diversità, candidandosi *naturalmente* al ruolo di istituzione principe dell'ordine sociale liberale[14].

Stabilizzato attraverso applicazioni più o meno fedeli del pensiero di Keynes[15], il mercato del Secondo dopoguerra prometteva alla società

---

10 R. Schiattarella, *I valori in economia. Dell'esclusione alla riscoperta*, Roma, 2022, p. 151 ss.

11 J. S. Purdy, D. Singh Grewal, A. Kapczynski e K. Sabeel Rahman, *Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis*, in *Yale Law Journal*, 129, 2020, p. 1813 ss., che richiamano criticamente le opere di Friedman e Hayek.

12 *Ibidem*.

13 *Ibidem*.

14 *Ibidem*.

15 Sulla cosiddetta sintesi neoclassica operata in quegli anni per ricondurre le idee di Keynes entro il filone neoclassico dell'economia politica, cfr. criticamente H. Minsky, *Combattere la povertà: lavoro non assistenza*, Roma, 2014.

liberale di prosperare senza ricorrere ai dispositivi repressivi che avevano caratterizzato il liberalismo dell'Ottocento (la limitazione del censo e lo stato d'assedio) e quello "autoritario" tra le due Guerre (l'irreggimentazione dei lavoratori e delle classi subalterne nel partito unico)[16]. L'inclusione nel mercato diventava lo strumento di emancipazione anche per i membri di minoranze discriminate da gerarchie razziali o di genere; gli argomenti a sostegno del libero mercato andavano perciò di pari passo con quelli dei progressisti favorevoli all'autorealizzazione personale[17]. Il mercato avrebbe fornito più di ciò che ciascuno desiderava senza dover chiedere a nessuno il consenso per un progetto comprensivo di "società buona", secondo una visione che immaginava l'economia come contenitore della società, piuttosto che l'inverso[18].

Ovvio che, invece, la realtà di una società stratificata con persistenti divari di ricchezza, non avrebbe potuto produrre, attraverso la "magia" del mercato, libertà per tutti[19]. Al centro di tale modello troneggia, tra le tante, una contraddizione sempre più evidente: per i fautori della *Law and economics* e della massimizzazione del benessere attraverso l'efficienza, ogni iniziativa volta a redistribuire *ex ante* il potere socio economico dev'essere bandita, in quanto capace solo di ridurre la quota di benessere; tutto ciò che può ammettersi è la redistribuzione *ex post* della ricchezza così prodotta, attraverso la tassazione quale dispositivo di mera compensazione dei perdenti[20].

Peccato che la libera circolazione dei capitali rechi con sé proprio la capacità dei detentori di potere di mercato *in entrata* di non subire alcun intervento redistributivo *in uscita*, di sottrarsi cioè al potere di tassazione degli Stati, così platealmente smentendo le logiche del cosiddetto «sgocciolamento» (*trickle-down*) con cui quel modello è stato tradizionalmente giustificato. Ma anche a voler immaginare il riacquisto parziale del potere di tassare i capitali mobili da parte degli Stati

---

16 R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, p. 27 s. e M. Wilkinson, *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, Oxford, 2021.

17 J. S. Purdy, D. Singh Grewal, A. Kapczynski e K. Sabeel Rahman, *Building a Law-and-Political-Economy Framework*, cit., p. 1815.

18 *Ibidem*.

19 *Ibidem*. Sulle degenerazioni neofeudali del neoliberismo, cfr. M. De Carolis, *Il rovescio della libertà. Tramonto del neoliberalismo e disagio della civiltà*, Macerata, 2017.

20 F. Denozza, *Il modello dell'analisi economica del diritto: come si spiega il tanto successo di una tanto debole teoria?*, in *Ars interpretandi*, 2013, p. 43 ss.

(vedasi la *Global minimum tax* al 15% sulle multinazionali attuata nell'Ue con la direttiva n. 2523 del 2022), gli esiti allocativi di tale modello restano comunque iniqui: in una società polarizzata tra i pochi individui che hanno sviluppato al massimo le proprie potenzialità e le moltitudini che le hanno sviluppate poco o per nulla in ossequio alla scelta allocativa "efficiente" di attribuire più risorse a chi già era meglio piazzato, una redistribuzione fiscale a favore dei perdenti fatta di sussidi di vario genere non arginerebbe in alcun modo l'aumento di tale polarizzazione e i rischi disgregativi che essa reca[21].

3. Neutralità del mercato e integrazione "a-politica" degli Stati

La forza del progetto neoliberale sta, dunque, nella capacità di insinuarsi nelle contraddizioni dello Stato sociale, promettendo di aggirare le aporie di una forma di Stato democratico liberale chiamata alla "missione impossibile" di costruire forme di welfare collettivo senza violare il pluralismo delle visioni della società buona e della giustizia distributiva. Ebbene, la stessa logica informa il successo che ha arriso al progetto di "unificare" gli Stati europei attraverso il mercato e la moneta unica senza ottenere il consenso di tutti gli Stati coinvolti nel processo di integrazione a un determinato modello di sviluppo economico, di redistribuzione della ricchezza, di banca centrale, eccetera. I mercati si sarebbero incaricati di raggiungere quella redistribuzione di potere economico che, altrimenti, un embrione di Stato e di bilancio federale avrebbero dovuto perseguire, senza che però vi fosse il consenso sufficiente tra gli Stati[22].

Il fenomeno è stato efficacemente descritto come un (malaugurato) connubio tra federalisti e partigiani del Nuovo consenso

---

[21] F. Denozza, *Norme efficienti: l'analisi economica delle regole giuridiche*, Milano, 2002, p. 138 ss.

[22] Esemplare, in Italia, il contributo di S. Ortino, *La Banca centrale nella Costituzione europea*, in Aa.Vv., *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Padova 1995, p. 110 ss. ove si evidenzia come la depoliticizzazione della politica monetaria permetta di salvaguardare il cosiddetto principio federativo della parità degli Stati membri, che sarebbe stata messa a rischio affidando la politica monetaria a decisioni ampiamente discrezionali prese a maggioranza, secondo il modello britannico della centralità del parlamento sulla politica economico-monetaria.

antikeynesiano, la convergenza "innaturale" tra sostenitori di un progetto federale europeo e partigiani del libero scambio[23].

I primi vedevano nella non ottimalità della moneta unica (alla stregua della teoria delle Aree monetarie ottimali – *Optimal currency areas*[24]) un incentivo per procedere verso una struttura di tipo federale. Sulla scorta dei precedenti snodi storici dell'integrazione europea (le crisi esistenziali come spinta verso ulteriore integrazione), i federalisti alla Romano Prodi, sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, contavano sul fatto che le difficoltà che sarebbero emerse dall'incompletezza di una moneta senza Stato avrebbero dato impulso alla realizzazione di una qualche forma di governo federale, in particolare all'affiancamento di un bilancio comune alla moneta unica[25].

All'opposto, i partigiani del nuovo consenso neoliberale vedevano nell'integrazione monetaria, oltre alla creazione di istituzioni capaci di limitare l'attivismo della politica fiscale e monetaria degli Stati membri, l'incentivo a perseguire riforme strutturali finalizzate a potenziare la capacità dei mercati di assorbire gli shock asimmetrici che, inevitabilmente, avrebbero colpito le economie nazionali. Privati degli strumenti tradizionali di stabilizzazione economica, i governi non avrebbero avuto altra scelta che rendere i mercati più flessibili, così da assorbire le fluttuazioni cicliche e incentivare il progresso tecnico e la competitività nel lungo periodo. Una promessa di efficientamento cui avevano voluto credere anche le nostre classi (politiche) dirigenti, non si sa se per convinzione o disperazione[26]. L'Eurozona sarebbe divenuta

---

[23] F. Saraceno, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, Roma, 2020, p. 66 ss.

[24] R. Mundell, *Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates*, in *Canadian journal of economics and political science*, 29, 1963, p. 475 ss. e P. De Grauwe, *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, 2022.

[25] Per questo approccio, cfr. nella dottrina giuspubblicistica italiana specialmente A. Predieri, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, p. 406. Cfr., per una sintetica rassegna dottrinaria, volendo A. Guazzarotti, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, p. 25 s.

[26] Per Giuseppe Guarino, i vincoli della moneta unica avrebbero spinto gli imprenditori italiani ad assumersi la responsabilità di spingere il proprio Stato a riformarsi, per rispondere alle spinte competitive derivanti dall'unificazione monetaria: G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *La Costituzione economica*, in Aa. Vv., *Atti del VI Convegno annuale dell'AIC* (11-12 ottobre 1991), Padova, 1997, p. 48. In termini non dissimili si esprimeva A. Predieri, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., p. 403 ss.,

così un'area economica flessibile e ottimale grazie all'unificazione dei sistemi di pagamento, dei mercati finanziari e alle riforme strutturali (sul solo lato dell'offerta) cui gli Stati sarebbero stati costretti.

Così, se per i federalisti l'euro avrebbe reso l'unione politica più vicina, per i sostenitori del mercato, l'euro avrebbe reso le riforme ineluttabili: per entrambi, comunque, la "non ottimalità" della futura Area euro rappresentava un'opportunità e non una ragione per frenare il passaggio alla moneta unica. Nella realtà, il fallimento dei meccanismi di mercato drammaticamente palesatosi con la crisi greca e quella dei cosiddetti Piigs tra il 2010 e il 2015, non ha reso più forte il progetto federale, al contrario! Da quella crisi sono sorti i variegati movimenti euroscettici di stampo nazionalistico che hanno impietosamente reso più arduo ogni discorso sull'unificazione politica[27].

Si tratta di una ricostruzione di grande efficacia, che, al netto di indubbi elementi di verità, elude tuttavia il nodo della lotta per l'egemonia che ha sotterraneamente percorso l'intero processo di integrazione europea. Il progetto della moneta unica fu infatti (anche) il frutto della pretesa dei social liberisti francesi di poter affermare un nuovo modello di accumulazione e di regolazione post-fordista incentrato sulla finanza privata, descritto nei termini di un «abbaglio secondo cui l'Euro avrebbe strada facendo realizzato un comando politico (anche se non nella forma dello Stato-nazione, tanto meno dello Stato-federale) sull'Unione economica europea»[28]. Un progetto secondo cui la Francia, la cui economia aveva precedente visto radicalizzarsi la finanziarizzazione delle imprese, la deindustrializzazione, la debolezza delle esportazioni, avrebbe potuto «finalmente mettere le mani sul potere monetario sino allora prerogativa della sola Bundesbank»[29].

Un progetto che, sia detto *en passant*, riemerge nel recente Piano

ottimista circa le capacità del "vincolo esterno" dell'Euro di costringere politica, banche e imprenditori a riformarsi. Cfr. anche G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica. Un tema al centro del dibattito istituzionale: la finanza pubblica italiana e l'Unione economica e monetaria*, Bologna, 1996. Per una lettura critica retrospettiva, cfr. S. Cesaratto e G. Zezza, *Farsi male da soli. Disciplina esterna, domanda aggregata e il declino economico italiano*, in *Università di Siena. Quaderni del Dipartimento di economia politica e statistica*, n. 793 – Dicembre 2018.

27 F. Saraceno, *La riconquista*, cit., p. 69.

28 R. Bellofiore e F. Garibaldo, *L'ultimo metrò. L'Europa tra crisi economica e crisi sanitaria*, Sesto San Giovanni 2022, p. 36.

29 *Ibidem*.

Letta[30], a firma dell'ex Presidente del Consiglio italiano Enrico Letta e patrocinato dal Presidente del Consiglio europeo Charles Michel, in cui si punta a indirizzare i 33 mila miliardi di Euro di risparmi privati europei verso «i grandi gestori europei in modo da mobilitare risorse che gli Stati non hanno più»[31], ossia verso il più grande fondo di investimento privato francese, Amundi[32], del cui *advisory board* l'autore del Piano è stato membro.

4. Emancipazione individuale e integrazione europea

È interessante notare come proprio nella Francia di Delors, protagonista indiscusso del progetto "apolitico" di integrazione attraverso il mercato e la moneta unica, l'idea tradizionale di Stato aveva subito una sistematica critica da parte di pensatori eminenti, come Foucault e Bourdieu. Per questi ultimi, a giudizio di Supiot, lo Stato e il suo diritto sono strumenti irrimediabilmente al servizio di rapporti di dominio iscritti nella società, secondo un'operazione di riduzionismo della teoria politica a mera teoria del potere che è frutto dell'ideologia economica moderna[33].

La critica pluridecennale allo Stato e alla irredimibile eteronomia del suo diritto prepara la strada alla ricetta europea dell'integrazione attraverso il diritto, il mercato e, corollario irresistibile, la moneta

---

30 E. Letta, *Much more than a Market. Speed, Security, Solidarity* (aprile 2024), www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.

31 A. Volpi, *Competitività, se il Piano Letta per l'Europa punta tutto sulla finanziarizzazione dell'economia* (23 aprile 2024), https://valori.it/piano-letta-finanziarizzazione-economia.

32 *Ibidem*.

33 A. Supiot, *La gouvernance par les nombres: cours au Collège de France* (2012-2014), Paris, 2015, p. 176 ss.: nelle opere di Michel Foucault e di Pierre Bourdieau l'individualismo che riduce il diritto a potere o dominazione varrebbe a stigmatizzare tutte le forme di eteronomia sociale, fino a giungere al concetto foucaultiano della sovranità del sé, che mira a eliminare, dopo il codice giuridico, anche quello della morale. La cosiddetta French theory avrebbe fornito, per Supiot, la cerniera ideologica che consentì a una parte degli intellettuali di passare dal comunismo all'ultraliberismo, per cui chi aveva difeso stalinismo e poi maoismo poteva passare a difendere con lo stesso fervore il mercato totale. La French theory, tuttavia, arriva dopo la dottrina dei Chicago boys e non sarebbe, pertanto, la responsabile della svolta neoliberale della politica francese.

unica, anziché attraverso l'impossibile integrazione politica. Quest'ultima avrebbe, infatti, richiesto un sufficiente grado di omogeneità che solo una consapevole ed efficace egemonia può raggiungere. E, tuttavia, l'Unione europea nasce proprio per scongiurare ogni forma di egemonia tra Stati europei, dopo i fallimenti sanguinosissimi delle due guerre mondiali; nasce, non si dimentichi, per volontà dell'autentico egemone globale di quegli anni, gli Usa, che certo non erano né saranno mai interessati all'affermarsi di un autentico Super-Stato europeo capace di autonomia geopolitica[34].

La ricetta neoliberale, magari in una versione ibridata con l'ordoliberalismo tedesco, offre all'Europa la via per un'integrazione senza lotte attorno un determinato modello politico di gestione dell'economia e della società: sarà il mercato a incaricarsi di realizzare, *ex post*, quelle condizioni di omogeneità che la teoria delle aree monetarie ottimali fissava come presupposto per l'unificazione monetaria[35].

Il successo europeo del neoliberismo si basa, dunque, sulla sinergia tra dimensione individuale e istituzionale del progetto neoliberale: un individuo che, nel mercato, trova la migliore sintesi di benessere e libertà; Stati che, nel mercato, trovano il miglior compromesso tra necessità di integrarsi e quella di preservare la propria sovranità[36]. In entrambi i casi, sparisce dall'orizzonte l'esigenza di una sintesi politica tra opzioni diverse e competitive del bene e della giustizia distributiva; in entrambi i casi, sparisce o viene ridimensionato il ruolo integratore della politica e dei partiti politici. La sovranità individuale oscura quella popolare, che poi altro non è che la democrazia, puntandosi a un'emancipazione attraverso i diritti (individuali e civili) che ignora volutamente

---

34 «Se la costruzione europea è in primo luogo politica, essa si nutre di gerarchie. Le produce al suo interno, ma ne dipende anche dall'esterno. La "grande area" europea si è costituita nel dopoguerra per volere degli Stati Uniti; e il modello trainato dalle esportazioni ha potuto sfuggire alla propria tendenza autodistruttiva solo nella misura in cui condizioni esterne lo hanno consentito. L'Europa non è sfuggita mai, in fondo, a quello stato di dipendenza e subalternità che ne ha segnato la nascita»: R. Bellofiore e F. Garibaldo, *L'ultimo metrò*, cit., p. 42. Cfr. anche A. Somma, *Il governo delle condizionalità. Dal Piano Marshall all'Unione europea*, in *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, p. 433 ss. e Id., *Si scrive europeismo ma si legge atlantismo. L'unione europea nel conflitto tra Nato e Russia, in La Fionda, 2022, p. 57 ss.*

35 F. Saraceno, *La riconquista*, cit., p. 52 ss.

36 A. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, 2. ed., Oxon, 2000.

la questione del degrado del potere degli individui in quanto classe[37].

La perdita di capacità conflittuale dei lavoratori – ossia del soggetto collettivo – veniva compensata ricorrendo all'elogio della sovranità individuale: la sottrazione della politica monetaria al controllo democratico valeva a restituire i poteri di sovranità monetaria ai cittadini, così come la liberalizzazione dei capitali valeva a rendere impossibile «togliere ai cittadini italiani il diritto di esprimere il dissenso acquistando un titolo di Stato francese, tedesco, americano»[38]. La liberalizzazione dei capitali avrebbe fatto «cessare la condizione di prestatore-creditore coatto nei confronti dello Stato dei risparmiatori»[39]. Si è trattato del ritorno pendolare del tema dell'«individuo sovrano»[40].

L'Ue – nell'impossibilità politica di lavorare concretamente alla costruzione di un popolo europeo, ad esempio attraverso una parziale uniformazione dell'educazione scolastica, o una leva militare europea, classici dispositivi con cui nel passato sono state forgiate le identità nazionali dei cittadini – ha proceduto alla propria legittimazione secondo percorsi inversi. Più che proporre una cittadinanza europea fondata sull'idea aggregatrice di un popolo europeo, l'Ue, ma meglio sarebbe dire: gli Stati membri attraverso l'Ue, hanno proposto ai propri cittadini l'occasione di uscire dalle proprie comunità nazionali per cogliere occasioni di affermazione individuale, *in primis* professionale (ma anche familiare). L'autodeterminazione individuale, appiattiva a livello nazionale su una dimensione politica assorbente, troverebbe nell'Ue il dispositivo capace di ampliarne gli orizzonti, consentendo ai cittadini europei di cercare il proprio modello di "vita buona" oltre gli angusti confini nazionali[41]. Un ideale emancipatorio costruito in negativo, quale esito di una scelta individuale, anziché collettiva; di *exit* anziché di *voice*[42].

---

37 R. Bellofiore e F. Garibaldo, *L'ultimo metrò*, cit., pp. 82 s. e 187 ss.

38 G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma e Bari, 1993, pp. 7 e 389.

39 G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia*, cit., p. 45.

40 M. Gauchet, *La democrazia contro se stessa* (2002), Troina, 2005, p. 43.

41 F. De Witte, *Transnational Solidarity and the Mediation of Conflict of Justice in Europe*, in *European Law Journal*, 18, 2012, p. 699; lo stesso Autore, dopo le lezioni della crisi e dell'austerity, ha ribadito un simile ruolo emancipatore dell'Ue, riconoscendo però il rischio che l'Ue stessa costituisca una struttura di dominio rispetto alla quale latitano gli spazi politici di resistenza e contestazione: F. De Witte, *Emancipation Through Law?*, in L. Azoulai et al. (a cura di), *Constructing the Person* in *Eu Law. Tights, Roles, Identities*, Oxford e Portland, 2016, p. 32 s.

42 Cfr. A. Hirschman, *Lealtà defezione protesta. Rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e*

5. Il mutamento culturale (costituzionale?) degli anni Novanta in Italia

Costruzione del soggetto individuale neoliberale e costruzione del "non-Stato" europeo hanno, dunque, radici intrecciate e meriterebbe un'indagine approfondita la singolare assonanza tra le teorie postmoderne volte esaltare la fluidità delle identità soggettive (fino al punto di poter scegliere, mai definitivamente, la propria identità sessuale) e le dottrine che, negli anni Novanta del secolo scorso, tracciavano l'elogio della natura istituzionale elusiva dell'Unione europea (il famigerato "frattale" europeo)[43]. Così come il neoliberismo è naturalmente propenso a esaltare le incoercibili peculiarità dell'individuo, sfruttando, all'occorrenza, le retoriche delle «identity politics»[44], similmente l'europeismo rifugge da ogni categorizzazione dommatica tradizionale circa la natura dell'Ue, facendosi vanto di tale presunta inafferrabilità e unicità formale dell'Ue[45]. Non è un caso, allora, che il "discorso sui diritti" abbia finito per rappresentare il compromesso pragmatico con cui conciliare in termini fluidi e destrutturati la coesistenza degli ordinamenti statuali con quello comunitario[46].

E, tuttavia, l'europeismo, come ogni ideologia, non può non soggiacere alle "leggi" sulle caratteristiche di ogni ideologia: accanto alla sua funzione "utopica" (l'*unione sempre più stretta dei suoi popoli*), l'ideologia europeista ha svolto (e svolge) necessariamente

---

dello stato (1970), Milano, 1982, p. 147, in cui, attraverso una ricostruzione antropologica delle prassi tribali di uscita dal gruppo come tecnica di soluzione del conflitto, si critica l'ingenuità dell'idea neoliberale (M. Friedman) della superiorità del mercato rispetto alla politica, racchiusa nella libertà del consumatore di passare da un venditore all'altro, quale dispositivo assai più efficiente rispetto alla "goffaggine" del processo politico per rimediare alle rimostranze popolari o esaudirne le richieste.

43 Cfr. A. Predieri, *Trattato di Amsterdam e frattali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 255 ss.; criticamente, A. Mangia, *Il frattale europeo e la logica del 'descrivere' per 'prescrivere'*, in *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, p. 411 ss., in cui si parla di una «replica funzionale di un ordine federale».

44 Cfr. C. Galli, *Ideologia*, Bologna, 2022, p. 146 ss. e M. Cangiano, *Guerre culturali e neoliberismo*, Milano, 2024.

45 Cfr., criticamente e da punti di vista opposti, A. Cantaro, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, 2003 e S. Rehling Larsen, *The Constitutional Theory of the Federation and the European Union*, Oxford, 2021.

46 G. Itzcovic, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006, p. 421ss.

anche la funzione di occultamento di una determinata forma di dominio[47], con speciale riguardo al potere economico e ai rapporti materiali sottostanti alla saga idealizzante della costituzionalizzazione dell'ordinamento europeo[48].

Gli anni Novanta segnano la dottrina costituzionalistica in Italia in due modi: da un lato, l'esorcizzazione della visione mortatiana della Costituzione in senso materiale;[49] da un altro lato, l'esaltazione del bilanciamento dei diritti costituzionali, entro una logica relativistica che rifugge ogni gerarchia *a priori* tra beni e interessi costituzionalmente protetti[50].

Si tratta di un moto dottrinario che chiarifica e accompagna un moto giurisprudenziale, specie della giurisprudenza costituzionale nel suo dialogo con i giudici comuni, in "favore" dei quali sovente la Corte costituzionale ha operato (e opera) *deleghe di bilanciamento in concreto*. Non è casuale che ciò avvenga proprio al momento della scelta "irreversibile" per il "vincolo esterno" di Maastricht. Paradossalmente, proprio quando una precisa gerarchia di valori e rapporti di forza veniva iscritta nei Trattati europei (il predominio della politica monetaria su quella fiscale, della stabilità dei prezzi sulla crescita e sull'occupazione[51]), si esorcizzava tra i costituzionalisti italiani l'interpretazione mortatiana della Costituzione come cristallizzazione inevitabile di rapporti di forza nella società, mentre si esaltava il pluralismo costituzionale e l'assenza di gerarchie *a priori* tra beni e interessi costituzionali, con il bilanciamento in concreto quale strumento principe di quell'assetto pluralista. Ideologia come occultamento, dunque.

---

47 M. Loughlin, *The Constitutional Imagination*, cit.

48 J. Komárek, *European Constitutional Imaginaries. Utopias, Ideologies, and the Other*, in Id. (a cura di), *European constitutional imaginaries. Between Ideology and Utopia*, Oxford, 2023, p. 10 ss.

49 Cfr. G. Zagrebelsky, *Premessa* a C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale* (1940), Milano 1998, pp. XXX ss. e M. Dogliani, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, in A. Catelani e S. Labriola (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano 2001, p. 188 ss.

50 G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, 1992 e R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992.

51 O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016; M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione*, Napoli, 2016; nonché, volendo, A. Guazzarotti, *La politica monetaria: il modello ibrido dell'Uem*, in *Diritto costituzionale*, 2021, p. 47 ss.

Un esempio tratto dalla giurisprudenza costituzionale potrebbe contribuire a chiarire il punto. Nella sentenza 18 luglio 2003 n. 253 la Corte costituzionale dichiarò l'incostituzionalità della norma che imponeva al giudice di applicare sempre e comunque la misura del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario per l'infermo di mente totalmente incapace (art. 222 cod. pen.), anziché «una diversa misura di sicurezza, prevista dalla legge, idonea ad assicurare adeguate cure dell'infermo di mente e a far fronte alla sua pericolosità sociale». Per la Corte, si trattava di investire il giudice del caso concreto del potere di bilanciamento tra esigenze di cura dell'infermo e di controllo della sua pericolosità sociale, posto che «l'apprezzamento da parte del giudice della situazione concreta, e la conseguente possibilità per il giudice stesso di adottare diverse determinazioni nell'ambito delle previsioni legali» appare «l'unico modo per realizzare il bilanciamento di diverse esigenze costituzionali». La dottrina ha subito accolto favorevolmente tale decisione, ritenuta la riprova del «passaggio da un "diritto per regole" a un "diritto per principi", fortemente esposto alla pressione dei "casi" della vita, nel quale il ruolo del giudice viene ad essere determinante»[52]. Ma il lato oscuro della luna resta inesplorato; è la stessa Corte ad ammettere amaramente che il bilanciamento in concreto è solo un rimedio parziale a un problema sociale assai più grave:

> Solo il legislatore… può intraprendere la strada di un ripensamento del sistema delle misure di sicurezza, con particolare riguardo a quelle previste per gli infermi di mente autori di fatti di reato, e ancor più una riorganizzazione delle strutture e di un *potenziamento delle risorse*[53].

Alla Corte, nello stato di perdurante inerzia legislativa, non resta che l'opzione della manipolazione della disciplina codicistica in modo da delegare al giudice del caso il prudente bilanciamento tra esigenze di cura dell'infermo e di sicurezza della società. Ma dovrebbe restare chiaro che si tratta, da un lato, di un'opzione sub-ottimale, dall'altro lato, di un'opzione che, scaricando sul giudice comune (ed eventualmente sulle famiglie dell'infermo di mente) la responsabilità di porre

---

52 T. Groppi, *La sentenza n. 253 del 2003: la Corte e il "diritto mite"*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, 29 luglio 2003.

53 Sent. 18 luglio 2003 n. 253, corsivi aggiunti.

rimedio alle deficienze dello Stato sociale, è ben lungi dall'attuare pienamente la Costituzione.

Lo Stato sociale e le sue promesse inadempiute (e, soprattutto, sottofinanziate) lascia, così, il proscenio alla esaltazione della duttilità del diritto giurisprudenziale, il quale meglio del legislatore sembra intercettare il passaggio verso una società non più composta dai «tutti» cui si rivolge normalmente la legge, bensì dai «tanti, indefinitamente diversi, fino al punto che ciascuno di essi… merita, per ragioni costituzionali, un trattamento *ad hoc*»[54].

Proprio negli anni dell'affermazione dell'idea della crisi fiscale dello Stato, del proliferare delle assicurazioni private e dei fondi pensione, delle forme contrattuali di lavoro atipiche, abbiamo assistito al diffondersi di un atteggiamento culturale che vede l'essenza del diritto assai più nella giurisdizione che non nella legislazione[55], secondo una tendenza già affermatasi negli Usa[56]. Ma se l'essenza del diritto risiede proprio nella capacità di fare generalizzazioni, piuttosto che nella (distorta) visione della giustizia salomonica nel caso concreto[57], la spinta del neoliberismo va esattamente in direzione opposta, e non a caso. La ricetta economica del neoliberismo risiede, infatti, nel cosiddetto "keynesismo privatizzato", ossia nell'indurre i membri delle classi lavoratrici a percepirsi meno simili tra loro e più simili ai membri della ristretta cerchia dei (sempre più) abbienti, in modo da preferire, ad esempio, il ricorso alle assicurazioni private "individualizzate" anziché alla previdenza pubblica o all'assistenza sanitaria "standardizzate"[58].

All'opposto, il modello socialdemocratico della gestione collettiva dei rischi sociali presuppone la possibilità di una "identificazione virtuale" tra i membri di una comunità politica (si presume che tutti siano egualmente flessibili e adattabili alla stessa maniera in cui deve presumersi che tutti siano ugualmente esposti al rischio di essere tagliati fuori dai benefici del mercato)[59].

---

54 G. Zagrebeslky e V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 213.

55 Cfr., criticamente, M. Luciani, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2012, 3, p. 4 s.

56 F. Schauer, *Di ogni erba un fascio. Generalizzazioni, profili, stereotipi nel mondo della giustizia*, Bologna, 2008.

57 *Ivi*, p. 244 ss.

58 C. Crouch, *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Roma e Bari, 2013, p. 78 ss.

59 A. Somek, *The Social Question in a Transnational Context, London school of economics*

6. Neutralità del mercato e del diritto: la copertura ideologica di gerarchie interstatuali

Paradossalmente, proprio mentre l'egemonia culturale neoliberale (frutto, ovviamente, di mutati rapporti materiali) spingeva per l'individualizzazione del diritto interprivato e la rottura dell'identità di classe di gran parte dei lavoratori, a livello di ordinamento dell'Ue trionfava l'ideale delle regole uguali per tutti gli Stati. Una anacronistica fiducia nella parità di trattamento e divieto di discriminazione supportava tanto la disciplina della concorrenza e nel divieto di aiuti di Stato, quanto quella dei vincoli di bilancio dei parametri su deficit e debito pubblico, poi irrigiditi dal Patto di stabilità e crescita preteso nel 1997 dalla Germania[60].

Quell'ideale di eguaglianza formale applicato agli Stati, che sembra ignorare tutto il portato che sta dietro il concetto di eguaglianza sostanziale mirabilmente iscritto nell'art. 3, comma secondo, della Costituzione italiana, offriva una copertura ideologica a una gerarchizzazione tra Stati europei inseriti in determinate catene di valore. Alla vigilia di Maastricht, l'Italia – e gli altri Stati della periferia mediterranea dell'Ue – si trovava in una posizione diversa dalla Germania e dagli Stati di cosiddetta prima industrializzazione, con una tendenza a ricercare una competitività di prezzo e l'impellente necessità di adeguate politiche industriali che invertissero quella tendenza per puntare su una competitività di prodotto[61]. All'iniziale riduzione del divario nella struttura produttiva degli Stati dell'Europa occidentale registratasi durante i Trenta gloriosi faceva seguito la riapertura di quel divario[62].

Già a partire dagli anni Ottanta, i Paesi della periferia mediterranea dell'Ue furono esposti a misure di politica macroeconomica e industriale che, sebbene apparentemente neutre, generarono crescenti disparità regionali sia tra il centro e la periferia che entro gli stessi Paesi

Europe in *Question Discussion Paper* 39-2011.

60 Per una ricostruzione sintetica delle vicende che condussero al Patto e la sua valutazione nella dottrina italiana dell'epoca, cfr., volendo, A. Guazzarotti, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2023, 1.

61 G. Celi, A. Ginzburg, D. Guarascio e A. Simonazzi, *Una Unione divisiva. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, Bologna, 2020, p. 86 ss.

62 *Ivi*, p. 86.

periferici. Mentre il centro (Germania, *in primis*) fu in grado di riconvertirsi con una "distruzione creativa" sostenuta da politiche industriali, che hanno continuato a operare anche se in maniera meno appariscente, la periferia sud doveva rinunciare a misure protezionistiche e di indirizzo pubblico della propria economia nazionale, con l'esito di aumentare la propria dipendenza da quel centro[63]. Proprio quando gli Stati del Sud Europa avrebbero dovuto assumere nuovi compiti per facilitare il processo di ristrutturazione industriale, i governi di questi Paesi sono stati spinti ad adottare politiche di liberalizzazione generalizzata[64].

All'ombra di regole uguali per tutti e del divieto di discriminazione tra Stati membri, si è assistito a una liberalizzazione prematura e alla conseguente deindustrializzazione prematura che hanno fragilizzato la periferia sud dell'Ue già prima dell'introduzione della moneta unica, creando una divaricazione e gerarchizzazione tra economie nazionali che i vincoli di Maastricht hanno poi cristallizzato[65]. Le ricette adottate per fronteggiare la crisi dei debiti sovrani, ispirate all'austerity, hanno rallentato la crescita nell'Eurozona e, conseguentemente, agito in senso opposto alla necessità di sostenere i Paesi della periferia sud per raggiungere un livello sufficiente di diversificazione delle proprie strutture produttive, contribuendo ad aggravare le preesistenti differenze[66].

Dinanzi a questo scenario, in cui l'apparente neutralità delle regole su concorrenza e politiche di bilancio occulta una struttura gerarchizzata di economie nazionali, potrebbe dirsi che la politica inedita del debito europeo del *Next generation Eu* e dei programmi di investimento finanziati (anche) a fondo perduto dal *Recovery and resilience facility* (cosiddetto *Recovery fund*) rappresenti finalmente l'auspicata inversione di rotta. E, tuttavia, così non è, se si condivide la lettura critica che vede nel Pnrr italiano poco più che un'operazione di massiccio trasferimento di risorse dal settore pubblico all'impresa privata, con esiti tali da favorire l'apparato industriale dell'area incorporata nelle catene di valore tedesche[67]. Insomma, poco più che un sostegno al rinnovamento

---

63 *Ivi*, p. 90 ss.

64 *Ivi*, p. 93 s.

65 *Ivi*, p. 249 s.

66 *Ivi*, p. 267.

67 N. Garbellini, *Italy's Recovery Plan Shows Why Public Spending Isn't Always "Left-*

tecnologico delle imprese serventi la grande industria tedesca e orientate all'export, con ulteriore approfondimento delle asimmetrie territoriali[68]. Ma progettare politiche industriali non dovrebbe essere confuso con la creazione del miglior contesto possibile per l'impresa privata, bensì progettare e attuare interventi pubblici tesi a creare lavoro di qualità e soddisfare i bisogni delle comunità[69].

Le novità che si profilano all'orizzonte, a parte l'enorme incognita della guerra in Europa e in Medio oriente, non sembrano tali da rimettere in discussione il paradigma neoliberista indagato fin qui. Il nuovo Patto di stabilità e crescita appena approvato (regolamenti nn. 1263 e 1264 del 2024) non sembra migliorare, se non marginalmente, l'impatto repressivo delle regole fiscali previgenti, con il solito pregiudizio per una crescita trainata dalla domanda e dalla spesa pubblica. La supposta flessibilizzazione individualizzante delle regole insita nel meccanismo della negoziazione tra la Commissione e ciascun governo degli Stati di piani nazionali di medio termine (di 4 o 5 anni, per attuare una traiettoria di riduzione del debito concepita per 4 o 7 anni) è stata ridimensionata dalle cosiddette "salvaguardie comuni" (regole numeriche) pretese dalla Germania e dai Paesi "frugali", con un trattamento deteriore per i Paesi maggiormente indebitati.

All'orizzonte si profilano politiche restrittive sincronizzate (12 Paesi, cui corrisponde il 75% del Pil dell'Ue saranno chiamati a sforzi fiscali più o meno accentuati) che non potranno che avere effetti recessivi per l'intera area. Ma a spiegare come uno Stato altamente indebitato come la Francia possa aver acconsentito all'irrigidimento preteso dalla Germania delle regole proposte originariamente dalla Commissione sovviene la recente proposta contenuta nel cosiddetto Piano Letta (cfr. *supra*): è alla finanza privata che il governo francese guarda, non a quella pubblica, così da dirottare il risparmio sul debito privato anziché su quello pubblico, e sfruttare il vantaggio competitivo che un colosso come la francese Amundi ha rispetto alla finanza tedesca meno sviluppata[70].

Nulla di nuovo sotto il sole, purtroppo.

Wing", in *Jacobin* (25 gennaio 2022).

68 R. Bellofiore, F. Garibaldo, *L'ultimo metrò*, cit., p. 208.

69 N. Garbellini, *Italy's Recovery Plan*, cit. e F. Salmoni, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, p. 55 ss.

70 A. Volpi, *Competitività, se il Piano Letta per l'Europa punta tutto sulla finanziarizzazione dell'economia*, cit.

Tecnocrazia, capitalismo finanziario e Bce

Fiammetta Salmoni

1. Introduzione

Vi è un passaggio dell'enciclica *Laudato sì* del 2015 di Papa Francesco che appare particolarmente significativo in quanto arriva dritto al punto della questione oggetto di questo mio breve scritto.

Scrive il Santo Padre: «La politica non deve sottomettersi all'economia e questa non deve sottomettersi ai dettami e al paradigma efficientista della tecnocrazia». Bisogna rivedere e riformare l'intero sistema, perché non può esserci «un dominio assoluto della finanza che non ha futuro e che potrà solo generare nuove crisi»[1].

Papa Francesco non indulge in circonlocuzioni superflue, ma collega direttamente e immediatamente la tecnocrazia al potere della finanza, evitando gli inutili florilegi cui sono abituati gli studiosi in generale e, in particolare, noi giuristi.

Il perché è semplice. Egli deve esprimere un concetto chiaro e comprensibile per tutti e affermare senza possibilità di fraintendimenti un principio fondamentale: il dominio della finanza e della tecnocrazia devono cessare e lasciare il passo alla Politica per non incorrere in nuove, gravissime, forse irreversibili, crisi economico finanziarie come quella del 2007-2009.

---

[1] Cfr. Papa Francesco, *Lettera enciclica. Laudato sì del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, Città del Vaticano, 2015, p. 169 s.

2. Il profilo "soggettivo" della tecnica: tecnocrazia e socialismo

Anni fa avevo studiato il tema del rapporto tra tecnica, politica e diritto studiandone il profilo oggettivo, ossia quello riguardante la produzione delle norme tecniche. In altri termini, la mia ricerca aveva avuto ad oggetto quali fossero le conseguenze dell'incorporazione della tecnica in norme giuridiche e delle ricadute che, nel nome della sua presunta neutralità, tale situazione aveva sui diritti e sugli interessi legittimi dei cittadini (o anche, ad esempio, sul riparto di competenze tra Stato e regioni).

In questa sede, invece, la tecnica deve essere osservata non più dalla prospettiva oggettiva, ma da quella soggettiva, ossia dalla prospettiva di coloro che fisicamente assumono posizioni di comando in virtù delle loro competenze tecniche.

Il tema della tecnica, come noto, è stato affrontato sin dall'antichità classica (penso alla mitologia greca, a Platone o ad Aristotele), ma i filosofi greci avevano chiarito molto bene che la tecnica si caratterizza per essere un sapere specializzato, un sapere limitato ad un singolo oggetto, un sapere competente, e ciò comporta la necessità di coordinare e governare le diverse tecniche, i diversi saperi specifici, al fine di garantire la sopravvivenza dell'uomo.

L'unica scienza che può coordinare le diverse tecniche, secondo i pensatori classici, è la Politica e questo assunto non può essere disatteso neanche alle soglie del 17. secolo.

Quando, a cavallo tra il 18. e il 19. secolo, nel pieno della rivoluzione industriale, nasce il socialismo utopistico di Saint-Simon, Comte e di altri pensatori ad essi coevi, il mondo della tecnica entra prepotentemente nelle riflessioni filosofiche.

Questo perché la rivoluzione industriale (che si verifica in Europa tra la fine del 18. e l'inizio del 19. secolo) è un periodo di grandi cambiamenti economici e sociali ed è caratterizzata dall'introduzione di nuove tecnologie (ad es. la macchina a vapore), che portano a un aumento della produzione e ad un cambiamento delle strutture sociali.

I socialisti utopistici, infatti, sono fortemente influenzati proprio dalla rivoluzione industriale e hanno la convinzione che la società sia in continuo progresso e che possa essere migliorata proprio attraverso la scienza e la tecnologia.

Nello stesso arco di tempo, tuttavia, scrive le sue opere Karl Marx ed egli da una parte è sicuramente influenzato dalle idee dei socialisti utopistici, ma dall'altra critica la loro visione troppo idealistica e non realistica della società[2].

Marx, infatti, sosteneva che il socialismo avrebbe potuto essere realizzato solo attraverso una trasformazione rivoluzionaria della società ed è per questo che è considerato il fondatore del socialismo scientifico che poi è diventato il socialismo dominante nel 20. secolo. Ciononostante tra il socialismo utopistico di Saint-Simon e degli altri pensatori poc'anzi citati e il socialismo scientifico di Marx esistono senz'altro dei punti di convergenza: in entrambi i casi, ad esempio, vi è una critica serrata nei confronti del capitalismo e dell'individualismo ed entrambi i movimenti immaginano una società più giusta ed equa, in cui tutti abbiano le stesse opportunità[3].

Su un punto, però, le idee di Marx si allontanano drasticamente rispetto a quelle dei socialisti utopistici: sulla tecnica e sulla tecnocrazia.

Marx, come noto, non ha mai fatto un riferimento specifico alla tecnocrazia anche perché questo concetto, lo stesso lemma "tecnocrazia", è nato e si è sviluppato qualche tempo dopo la sua morte. Certamente, però, quanto meno nel *Capitale* in diversi passaggi lasciò intendere che la tecnologia contribuiva a sfruttare la classe lavoratrice perché erano i capitalisti che controllavano la tecnica e decidevano come utilizzarla per massimizzare i loro profitti. Così, ad esempio, quando scrive che la scienza è «una potenza produttiva indipendente dal lavoro e la costringe a entrare al servizio del capitale»[4], oppure laddove afferma che «scienza e tecnica costituiscono… una potenza dell'espansione del capitale»[5] o ancora quando espone la tesi che «il gigantesco progresso della tecnica, sovverte l'intera struttura economica della società»[6].

È, dunque, verosimile sostenere che, pur non parlando esplicitamente

---

2 Il Manifesto del Partito Comunista è del 1848, Il Capitale del 1867.

3 Ha ragione A. Somma, *Dal laissez faire alla tecnocrazia. Diritto, politica ed economia negli Stati Uniti tra Otto e Novecento*, in *historiaetius.eu*, 2022, quando afferma che «Del tutto diversa è invece la situazione che si determina per effetto della transizione dalla società borghese alla società industriale, nella quale la produzione mercantile è di tipo capitalistico e il lavoratore un salariato» (*ivi*, p. 2).

4 Cfr., K. Marx, *Il Capitale*, Libro I, Roma, 1980, p. 405.

5 *Ivi*, p. 662.

6 Cfr., K. Marx, *Il Capitale*, Libro II, Roma, 1980, p. 41.

di tecnocrazia, le sue idee possono essere interpretate come una critica alla stessa perché la tecnica è un'arma nelle mani della classe dominante che può essere utilizzata sia per aumentare la produttività e l'efficienza, sia – e forse soprattutto – per controllare e opprimere la classe lavoratrice.

In altri termini, per Marx la tecnocrazia rappresenterebbe una forma di controllo della classe dominante: i tecnici, infatti, potrebbero essere utilizzati dalla classe dominante per legittimare le sue politiche e per nascondere le sue vere motivazioni.

3. Tecnocrazia vs governi tecnici

Durante i primi anni Venti del Novecento in America fu ufficialmente coniata la parola tecnocrazia.

A inventarla furono proprio degli scienziati che, osservando il *boom* economico che a quel tempo stavano vivendo gli Stati Uniti, cominciarono ad auspicare che gli ingegneri e più in generale gli esperti dovessero decidere per il bene comune del Paese, perché secondo costoro era stato proprio grazie ai tecnici che l'America stava prosperando[7].

Questa idea, però, era destinata a svanire nel giro di pochissimi anni, per la precisione nel 1929, quando il crollo della borsa di Wall Street stravolse completamente il mondo capitalistico e aprì la strada alla seconda guerra mondiale insieme, ovviamente, alla situazione economico finanziaria che aveva messo in ginocchio la Germania dopo la pace di Versailles e che aveva portato Hitler e il partito nazista al governo[8].

Da quel momento in poi – e proprio a causa del disastro che la produzione capitalistica aveva provocato – la tecnocrazia non è più stata collegata al tecnico tradizionale, allo scienziato o all'ingegnere, ma al tecnico della finanza, all'esperto nelle materie economico finanziarie.

A questo punto, tuttavia, è importante sottolineare anche un'altra cosa e cioè che la tecnocrazia è un concetto molto diverso da quello di governo dei tecnici di cui si parla di frequente specie nella dottrina costituzionalistica.

Nel nostro Paese, ad esempio, abbiamo avuto molti governi tecnici:

---

7 Sul punto, A. Somma, *Dal laissez faire alla tecnocrazia*, cit., p. 32 ss., che parla di «capitalismo manageriale».

8 Cfr. A. Somma, *Il neoliberalismo progressista e i suoi critici. Un dibattitto su redistribuzione, riconoscimento e anticapitalismo*, in *Politica & Società*, 2022, part. p. 173 ss.

da quello di Carlo Azeglio Ciampi (1993), a quello di Lamberto Dini (1995), di Mario Monti (2011), fino, più di recente, al governo tecnico di Mario Draghi (2021-2022)[9]. Queste importanti personalità, come noto, erano dei tecnocrati, uomini di banca ed esperti di finanza, e hanno formato dei governi insieme ad altri tecnici tipicamente per gestire alcune emergenze che hanno afflitto l'Italia.

La differenza tra governo dei tecnici e tecnocrazia è rilevante e risiede nel fatto che la tecnocrazia è letteralmente il *potere* dei tecnici il κράτος del τεχνικός. La tecnocrazia si presenta come un sistema di governo, forse si potrebbe persino definire come una forma di governo (come sostiene parte della dottrina), nella quale i tecnici hanno il potere senza bisogno di godere della fiducia parlamentare, senza legittimazione democratica perché si legittimano da soli in virtù del loro sapere competente.

Perciò c'è molta differenza tra questi due concetti: il governo dei tecnici per quanto possa non piacere è un governo che risponde in qualche modo alle dinamiche della politica e, soprattutto, della democrazia. Nel nostro Paese, ad esempio, risponde alle dinamiche della forma di governo parlamentare e quindi pur essendo governi formati da esperti sono sempre governi politici perché per poter governare, per portare avanti il proprio indirizzo politico, hanno sempre bisogno di essere sorretti dalla fiducia parlamentare.

La tecnocrazia no. La tecnocrazia risponde alle dinamiche delle *élites* di potere e a partire dalla Grande depressione e dalla fine della seconda guerra mondiale fino ai nostri giorni risponde essenzialmente alle dinamiche dell'economia e della grande finanza mondiale.

4. La tecnocrazia come egemonia culturale: la necessità di far prevalere la Politica sulla tecnica e sulla finanza

Il problema della tecnocrazia e del potere dei tecnici risiede essenzialmente nella circostanza che normalmente i fini verso i quali dovrebbe tendere l'agire dei pubblici poteri sono determinati, *dovrebbero essere determinati*, dalla politica e la tecnica potrebbe rappresentare al più un *mezzo* per raggiungere quei fini.

Nella tecnocrazia questo non accade perché sono gli stessi tecnici

[9] Sul punto, C. De Fiores, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, p. 36 ss.

che scelgono i fini da raggiungere perché usano la loro conoscenza e il loro potere per governare la società in generale senza limitarsi a una particolare area di competenza e, soprattutto, senza alcun controllo e, come detto, senza alcuna legittimazione democratica.

È per questo che la tecnocrazia può portare all'abuso di potere: perché esclude il popolo dalla partecipazione politica. In questo tipo di sistema, la finanza e l'economia, già fondamentali in ogni sistema politico, diventano elementi dominanti.

I tecnocrati ritengono infatti che l'economia sia un sistema complesso che deve essere gestito da esperti e che le decisioni economiche non possono essere prese sulla base di fattori politici o ideologici, ma devono essere basate sulla conoscenza e sull'analisi.

La tecnocrazia insomma è sempre più spesso associata al potere di tecnici come economisti e finanzieri che sono esperti in materie complesse quali la macroeconomia e la finanza internazionale per cui la loro conoscenza e il loro potere possono essere utilizzati per influenzare le politiche economiche e finanziarie di un Paese.

In un certo senso, la tecnocrazia può essere vista come una forma di egemonia culturale. Gli economisti e i finanzieri sono considerati come gli esperti di questioni economiche e finanziarie e le loro raccomandazioni sono seguite dai politici.

Ecco perché, per tornare al punto da cui sono partita, il Santo Padre afferma che la politica non deve sottomettersi all'economia, che a sua volta non deve sottomettersi ai dettami e al paradigma efficientista della tecnocrazia e che non può esserci un dominio assoluto della finanza. Perché la tecnocrazia e la finanza non possono e non devono prevalere sulla politica e sulla democrazia.

La tecnica dovrebbe essere volta solo alla predisposizione dei mezzi per la realizzazione di uno specifico obiettivo, la politica, invece, dovrebbe occuparsi della conoscenza e del raggiungimento del fine generale rappresentato dal bene comune, dal pubblico interesse.

Purtroppo, però, non è così. Anzi, il dominio dei tecnocrati della finanza è sempre più evidente e si afferma sempre di più in virtù del globalismo capitalista, ma anche grazie al processo di integrazione europea e alle istituzioni tecnocratiche che ne fanno parte e la dominano.

Questi fenomeni, infatti, hanno indotto a prevalere su tutto il capitalismo finanziario che è un tipo di capitalismo in cui il settore finanziario, ovvero il sistema di banche, mercati finanziari e istituzioni

finanziarie, svolge un ruolo dominante nell'economia.

In sostanza, il capitale finanziario, ossia il denaro investito nei mercati, è più importante del capitale reale, cioè di quel denaro che è investito nell'economia reale, ad esempio nella produzione di beni e servizi.

Ciò comporta che il potere, anche e soprattutto quello politico, si concentra sempre di più nelle mani delle grandi Istituzioni finanziarie come ad esempio il Fmi, il Mes, la Bce e così via, a scapito delle Istituzioni democratiche.

5. La Bce: un esempio di tecnocrazia nella governance monetaria dell'Europa

Per rimanere nell'ambito dell'Ue, vale la pena di rammentare che la Bce è spesso associata al concetto di tecnocrazia, in cui gli esperti tecnici prendono decisioni basate sulla loro competenza piuttosto che sulla legittimazione democratica.

Il principale obiettivo della Bce è mantenere la stabilità dei prezzi nell'area dell'Euro. Questo significa cercare di mantenere un tasso di inflazione basso e prevedibile nel medio termine. La Bce utilizza una gamma di strumenti di politica monetaria, come il tasso di interesse ufficiale e il programma di acquisto di titoli, per raggiungere questo obiettivo. Queste decisioni sono prese in modo indipendente dai governi degli Stati membri, al fine di garantire l'autonomia delle decisioni e prevenire interferenze politiche.

La Bce è progettata per essere indipendente da influenze politiche. Questo significa che i suoi membri, tra cui il Comitato esecutivo e il Consiglio direttivo, operano in modo indipendente dal governo e dalle Istituzioni europee. Questa separazione è pensata per proteggere la politica monetaria da possibili interferenze politiche a breve termine e garantire un approccio più lungimirante alla gestione della politica monetaria.

I membri del Consiglio direttivo della Bce sono selezionati per la loro competenza tecnica e la loro conoscenza degli aspetti finanziari ed economici. Questo rigore tecnico garantisce che le decisioni siano prese alla luce di una buona comprensione dei mercati finanziari, delle dinamiche economiche e degli impatti potenziali delle politiche monetarie. La Bce gode anche di un vasto *pool* di economisti e analisti, il che consente una valutazione approfondita delle condizioni economiche e un processo decisionale basato su dati solidi.

Nonostante il suo mandato di indipendenza, la Bce si impegna anche a essere trasparente nella sua operatività. Ad esempio, comunica regolarmente le sue decisioni di politica monetaria attraverso le conferenze stampa del Presidente della Bce e pubblica i verbali delle riunioni del Consiglio direttivo. Ciò consente al pubblico di comprendere le ragioni dietro le decisioni della Bce e valutare la sua efficacia nel raggiungere gli obiettivi di stabilità dei prezzi.

Ma quanto sopra è davvero sufficiente per farne un'istituzione democratica?

6. Bce, tecnocrazia, diritto e diritti

Per rispondere a questa domanda sembra particolarmente importante soffermarsi sul momento particolarmente delicato che stiamo attraversando nel nostro Paese e in tutta l'Eurozona. Mi riferisco – ad esempio – all'impennata subita nel corso del 2023 dai tassi di inflazione, una circostanza che ci aiuterà a dimostrare quanto la tecnocrazia possa incidere pesantemente sul diritto (in generale) e sui diritti (in particolare).

La Banca centrale europea, infatti, ha un ruolo fondamentale nel capitalismo finanziario, perché tra le altre cose è responsabile della stabilità finanziaria e si occupa della politica monetaria per cui adotta un insieme di misure volte a influenzare l'economia e la finanza, ad esempio intervenendo sui mercati in caso di crisi acquistando titoli di Stato (come è accaduto con il *quantitative easing*) oppure manovrando il tasso di interesse ufficiale.

Come detto, sappiamo anche che la Bce è un'istituzione tecnocratica e indipendente e che i suoi processi decisionali sono spesso poco trasparenti senza alcuna legittimazione democratica. Questa istituzione, in altri termini, si basa su professionalità e competenze tecniche, ma mentre ciò può sembrare positivo in termini di efficienza ed efficacia delle decisioni, pone delle sfide alla legittimità democratica. I cittadini europei sono privati del diritto di partecipare attivamente alle decisioni economiche che influenzano direttamente le loro vite. La tecnocrazia, infatti, limita il potere decisionale ai tecnocrati, che operano al di fuori dei meccanismi democratici tradizionali.

Una parte della dottrina sostiene che il concetto di *accountability* riferibile alla Banca centrale europea può supplire a quello di responsabilità politica. Questo termine, tuttavia, è molto più sfumato e, direi,

ambiguo, rispetto a quello di responsabilità perché deriva dai due termini inglesi *to account* che significa «rendere conto» e *ability* che viene tradotto letteralmente come «capacità di». Quindi *accountability* vuol dire capacità di qualcuno di rendere conto a qualcun altro ed è usato dalla letteratura economica per descrivere il rapporto tra banca centrale e operatori economici: cioè con *accountability* si intende «un'ampia informazione della banca, preventiva e a posteriori, sui propri obiettivi intermedi e strumentali e sui processi decisionali»[10].

A tale significato classico, tradizionale, si aggiunge l'uso che se ne fa sempre più spesso per descrivere il rapporto indiretto con gli elettori. Con esso, infatti, si indicherebbe la capacità delle Banche centrali di rendere conto al Parlamento del proprio operato cui, tuttavia, non fa da *pendant* una corrispondente capacità di azionarne la responsabilità politica fino all'estrema conseguenza della rimozione dei soggetti titolari della carica. Nel testo inglese del Regolamento n. 1024 del 2013, ad esempio, l'art. 20, si riferisce alla *Accountability and reporting* della Bce nei confronti delle Istituzioni sovranazionali (incluso il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali), locuzione tradotta nel testo italiano come «Responsabilità e relazioni» che, come precisato nel comma 9 dello stesso articolo, è stata interpretata nel senso di «responsabilità democratica».

Ma il concetto di responsabilità democratica nulla o poco ha a che vedere con quello di responsabilità politica: perché parlare di responsabilità politica, di assenza di controllo democratico, quando la Bce è un'istituzione puramente tecnica e non politica? In fin dei conti le sue azioni e le sue decisioni, secondo alcuni, proprio in quanto tecniche sono anche "neutrali".

Purtroppo, ovviamente, non è così. La tecnocrazia della Bce manca in larghissima misura di responsabilità: i suoi membri non sono eletti, non rispondono direttamente agli elettori e spesso si mantengono distanti dal processo politico, prendendo decisioni che influenzano l'intera popolazione europea senza un controllo democratico adeguato. Questo genera una mancanza di trasparenza, responsabilità e possibilità di controllo da parte dei cittadini.

Ciononostante, azioni e decisioni della Bce hanno sempre una

---

[10] S. Mantovani, *La responsabilità democratica del banchiere centrale*, in *Studi urbinati*, 2014, 165 s., che rinvia a L. Bini Smaghi, *The Democratic Accountability of the European Central Bank*, in *Banca nazionale del lavoro quarterly review*, 1998, p. 119 ss.

rilevanza assolutamente politica. Basterà a chiarirlo un esempio fra i tanti: la definizione dei tassi di interesse.

Secondo la teoria *mainstream*, quella oggi dominante, le banche centrali in generale e quindi anche la Bce tendono a seguire una "regola di ottimizzazione", volta a fissare i tassi verso un valore che assicura l'equilibrio naturale di inflazione e reddito[11].

Sembrerebbe quindi un compito meramente tecnico. Va detto, però, che non tutti gli studiosi sono d'accordo con questa tesi.

Emiliano Brancaccio, Raffaele Giammetti e Stefano Lucarelli, ad esempio, nel loro ultimo saggio dal titolo *La guerra capitalista* hanno sottolineato «la difficoltà di trovare una relazione causale tra la regolazione del tasso di interesse da un lato, e l'andamento del Pil e dell'inflazione dall'altro»[12]. Infatti, «le manovre sui tassi di interesse e altre azioni di politica monetaria possono avere ripercussioni significative sulla stabilità e sulla solvibilità delle istituzioni finanziarie»[13].

Senza entrare in dettagli e tecnicismi, è importante segnalare che le più attente analisi dei dati macroeconomici mostrano che, contro l'opinione diffusa, «il banchiere centrale non risulta mai in grado di controllare l'inflazione regolando i tassi d'interesse»[14]. Invece, risulta sempre confermata una relazione fra tassi d'interesse e *non performing loans* che, come noto, sono i crediti inesigibili nelle casse delle banche. Ciò comporta che il banchiere centrale alzando o abbassando i tassi ostacola o agevola la capacità dei debitori di rimborsare i loro debiti "regolando", quindi, il maggiore o minore numero di fallimenti bancari.

Proprio in caso di inflazione, ad esempio, il banchiere centrale decide «se e in che misura compensare i creditori dall'erosione di capitale causata dall'aumento dei prezzi», agendo come una sorta di "scala mobile" per il capitale creditore, una scala mobile che, paradossalmente, «i lavoratori non ce l'hanno più, i capitalisti sì»[15].

---

11 Fra i molti, J.B. Taylor, *Discretion versus policy rules in practice*, in *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39, 1993, p. 195 ss.

12 Cfr., E. Brancaccio, R. Giammetti e S. Lucarelli, *La guerra capitalista*, Milano e Udine, 2022, p. 82.

13 *Ivi*, p. 83.

14 *Ivi*, p. 85.

15 *Ivi*, p. 84.

In altri termini, il banchiere centrale non agisce mai in maniera "neutrale", non agisce limitandosi ad accompagnare il sistema verso il cosiddetto "equilibrio naturale" e senza pretendere di incidere su quest'ultimo. Piuttosto, decidendo il livello di fallimenti bancari, decide il vantaggio per le imprese solvibili che riescono a rimanere sul mercato che a loro volta possono decidere di acquisire a buon mercato i concorrenti sulla via dell'insolvenza.

Questo "interventismo" della Bce, evidente soprattutto negli ultimi 10-15 anni, ha come conseguenza un ribaltamento generale dei rapporti di forza tra finanza e politica. Non più le politiche economiche soggette alla cosiddetta "dittatura dei mercati finanziari", come si soleva dire, ma al contrario la sottomissione dei mercati finanziari alla disciplina imposta dalle banche centrali cioè alla tecnocrazia della finanza[16].

Insomma, le decisioni della Bce incidono in maniera assai significativa sull'andamento dell'economia e della vita sociale e civile e quindi non c'è dubbio che le questioni cui ho accennato poc'anzi sulla responsabilità politica e più in generale sulla democraticità di questa Istituzione sono molto rilevanti[17].

7. Quantitative tightening, aumento del debito pubblico e violazione dei diritti

Quanto sin qui argomentato trova la sua esplicitazione concreta nel *modus operandi* della Bce.

Da quando l'inflazione in Europa è salita significativamente, infatti, la Bce ha adottato una politica monetaria restrittiva. Cioè ha adottato il cosiddetto *quantitative tightening* al posto del *quantitative easing* che, invece, come sappiamo, era al contrario una politica monetaria espansiva.

Il *quantitative tightening* consiste in due cose principali: da una

---

16 Cfr., A. Somma, *Uscire dal capitalismo: come e con chi*, in *micromega.net*, 18 novembre 2016.

17 Cfr., R. Nania, *Sui diritti fondamentali nella vicenda evolutiva del costituzionalismo*, in *Nomos*, 2020, p. 1 ss., part. 7, dove afferma che «si deve essere consapevoli dei rischi in cui può incorrere la democrazia fondata sui diritti quando la promessa di realizzazione sembra diventare troppo incerta e quando per di più gli stessi meccanismi di mercato determinano dislocazioni di ricchezza che appaiono contraddire quella capacità di produzione di benessere e sicurezza generale che ha sempre concorso a legittimarli».

parte, nell'aumento dei tassi di interesse; dall'altra, nella fine dell'acquisto dei titoli di Stato oppure nella loro vendita ovvero nel loro "non" rinnovo alla scadenza.

Ovviamente le dichiarazioni ufficiali di Christine Lagarde, Presidente della Banca centrale europea, fanno riferimento alla circostanza che l'istituzione sovranazionale ha dovuto adottatore questo tipo di politica monetaria per riportare l'inflazione al 2% che è il tasso di inflazione considerato accettabile dall'Eurozona. La realtà, però, è che aumentando i tassi di interesse e dismettendo i titoli di Stato la Bce sta aumentando il debito pubblico degli Stati che fanno parte dell'Eurozona: tassi di interesse più alti significa che lo Stato deve pagare interessi più alti per i titoli che mette in vendita per fare provvista di denaro, ma significa anche che chi compra questi titoli diventa sempre più ricco proprio sulle spalle dello Stato.

In altri termini, il capitale va dove c'è già capitale[18].

Di conseguenza, il *quantitative tightening*, la politica monetaria restrittiva, ha depresso gli investimenti perché costano di più e, quindi, ha depresso la crescita cosicché è aumentato il peso degli interessi, ma sono diminuite le risorse (ossia il gettito fiscale) disponibili sia per pagare gli interessi sia quelle necessarie per garantire i diritti dei cittadini, *in primis* i diritti sociali[19].

Il tutto deciso da un'istituzione, la Bce, che non ha alcuna legittimazione democratica, un'Istituzione – per l'appunto – tecnocratica che, quindi, incide senza ombra di dubbio sui nostri diritti violandoli. La tecnocrazia della Bce, insomma, rappresenta un ostacolo significativo alla democrazia e alla partecipazione dei cittadini.

Diventa, quindi, essenziale equilibrare la competenza tecnica con la legittimazione democratica e garantire che le decisioni economiche siano prese con consenso popolare e controllo democratico. L'Unione europea, in altri termini, dovrebbe considerare un rafforzamento della partecipazione pubblica e della supervisione democratica delle

---

[18] E, dunque, si verifica quel famoso processo di centralizzazione del capitale di cui parlava Marx egregiamente spiegato nel volume La guerra capitalista cui si è fatto cenno nelle precedenti note.

[19] Sul pericolo che corre la tutela dei diritti sociali alla luce della governance economica europea, si veda R. Nania, *Annotazioni su diritto alla salute e vincoli di bilancio in Prospettive in sanità: criticità economiche, giuridiche ed organizzative*, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 89 ss.

politiche della Bce, al fine di garantire che i cittadini europei abbiano una voce effettiva nell'orientamento economico del Continente[20].

Ma sarà mai possibile tutto ciò?[21]

[20] Cfr. A. Somma, *Mercato vs. democrazia: chi vince e chi perde*, in *ilsussidiario.net*, 2019.

[21] Per tutti, A. Somma, *L'Unione europea non è un progetto incompleto e neppure riformabile: è un dispositivo neoliberale di successo*, in *Ragion Pratica*, 2023, p. 157 ss. dove giustamente sostiene che «sebbene in un primo tempo vi sia stato spazio per un assetto capace quantomeno di mantenere capitalismo e democrazia in equilibrio, il percorso verso la moneta unica li ha chiusi definitivamente» (*ivi*, p. 162).

Gli Autori e le Autrici di questo volume

GAETANO AZZARITI è Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Roma La Sapienza. Tra le sue pubblicazioni: *Diritto e conflitti* (Laterza 2010), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?* (Laterza 2013), *Contro il revisionismo costituzionale* (Laterza 2016), *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio* (Laterza 2021).

SILVIA BAGNI è Professoressa associata di Diritto pubblico comparato nell'Università di Bologna. Tra le sue pubblicazioni: *La questione incidentale nel controllo di costituzionalità. I sistemi italiano e spagnolo a confronto nel quadro dei modelli dottrinali* (Clueb 2007), *Il popolo legislatore* (Bup 2017), *Giustizia costituzionale comparata* (con M. Nicolini, Wolters Kluwer 2021), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene: Values, Principles and Actions* (con D. Amirante, a cura di, Routledge 2022).

ALDO BARBA è Professore ordinario di Economia politica nell'Università di Napoli Federico II. Tra le sue pubblicazioni: *Merci senza frontiere. Come il libero scambio deprime occupazioni e salari* (con M. Pivetti, Rogas 2022), *Gesell's Half a Theory of the Rate of Interest. The Keynes-Hochstetter Correspondence* (in The European Journal of the History of Economic Thought 2023), *Ecosocialismo o l'eco del socialismo* (in La Fionda 2024 n. 1).

FRANCISCO FÉLIX BUSTOS BUSTOS è Profesor asistente di Diritto costituzionale nella Universidad de Chile, Santiago del Cile. Tra le sue pubblicazioni: *La circunstancia agravante del artículo 12 n. 8 del Código Penal y su (in)aplicación en la causa sobre crímenes de lesa humanidad* (in Ius civile 2023), *Pinochet's Accomplices: perpetration, civilian complicity and*

individual versus institutional culpability in domestic atrocity crime accountability (con C. Collins e F. Ugás, in S. Bird et al., a cura di, Perpetration and Complicity under Nazism and Beyond, Bloomsbury Academic 2023), *Justice After Pinochet: Cases in Chile post-1998* (con C. Collins, in V. Infante-Batiste e R.D. Wilkinson, a cura di, Fifty Years of Human Rights in Chile: Essays in Honour of Alan Angell, Springer 2025).

MICHELE CARDUCCI è Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università del Salento. Tra le sue pubblicazioni: *Natura (diritto della)* (in Digesto delle discipline pubblicistiche, Utet 2017), *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)* (in Digesto delle discipline pubblicistiche, Utet 2021), *La solitudine dei formanti di fronte alla natura e le difficoltà del costituzionalismo "ecologico"* (in Dpce online 2023).

OMAR CHESSA è Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Sassari. Tra le sue pubblicazioni: *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio* (Jovene 2016), *Dentro il Leviatano. Stato, sovranità e rappresentanza* (Mimesis 2019), *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico* (in Bilancio Comunità Persona 2021).

GUIDO COMPARATO è Reader in Diritto privato nell'Università Birkbeck di Londra. Fra le sue pubblicazioni: *Nationalism and private law in Europe* (Hart 2014), *The Financialisation of the Citizen. Social and Financial Inclusion through European Private Law* (Hart 2018), *Transnational Mortgage Law. Reconstructing the Global Framework for Housing Finance* (con I. Domurath, Hart 2025).

FRANCESCO FARINA è stato Professore ordinario di Economia politica nell'Università di Siena. Tra le sue pubblicazioni: *Complessità di security e gestione del rischio. Il modello a «misurazione continua dell'efficacia»* (con M. Marrocco, Themis 2018), *Lo Stato sociale. Storia, politica, economia* (Luiss University Press 2021), *Il merito tradito. Perché la mobilità sociale è scomparsa* (Donzelli 2024)

MARIA ROSARIA FERRARESE è stata Professoressa ordinaria di Sociologia del diritto nell'Università di Cagliari. Tra le sue pubblicazioni: *Diritto sconfinato: Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale* (Laterza

2015), *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario* (Il Mulino 2017), *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi* (Il Mulino 2022).

CARLO GALLI è stato Professore ordinario di Storia delle dottrine politiche presso l'Università di Bologna. Tra le sue pubblicazioni: *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno* (2. ed. Il Mulino 2010), *Forme della critica. Saggi di filosofia politica* (Il Mulino 2020), *Democrazia, ultimo atto?* (Einaudi 2023).

ANDREA GUAZZAROTTI è Professore associato di Diritto pubblico nell'Università di Ferrara. Tra le sue pubblicazioni: *Crisi dell'euro e conflitto sociale* (Franco Angeli 2016), *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa* (Franco Angeli 2023), *Debito e democrazia. Per una critica del vincolo esterno* (Egea 2024).

PABLO MORENO-CRUZ è Professore di Diritto comparato nell'Universidad Externado de Colombia di Bogotà. Tra le sue pubblicazioni: *Doing Intersectionality in Explored and Unexplored Places* (in AboutGender 2022), *La interacción entre el orden jurídico estatal y los órdenes jurídicos indígenas en Colombia* (Ragion Pratica 2024), *L'uso alternativo del diritto in America Latina: una possibile lettura* (in G. Azzariti, A. Di Martino e A. Somma, a cura di, L'uso alternativo del diritto: il convegno catanese cinquanta anni dopo, Esi 2024).

EDMONDO MOSTACCI è Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università di Messina. Tra le sue pubblicazioni: *Commerce power e federalizing process: Il governo dell'economia nell'evoluzione dei federalismi* (Egea 2018), *Gli Stati Uniti e il loro diritto* (con A. Somma, Giappichelli 2024), *La Costituzione spiegata ai giovano. Per i cittadini di domani* (Diarkos 2024).

ROBERTO PARDOLESI è stato Professore emerito di Diritto privato comparato nell'Università Luiss di Roma. Tra le sue pubblicazioni: *I giudici e l'analisi economica del diritto privato* (con B. Tassone, Il Mulino 2003), *Danno "antitrust" (ancora e sempre) in cerca d'identità* (in Mercato concorrenza regole 2021), *Piattaforme digitali, poteri privati e concorrenza* (in Diritto pubblico 2021).

MASSIMO PIVETTI è stato Professore ordinario di Economia politica nella Sapienza Università di Roma. Tra le sue pubblicazioni: *An Essay on Money and Distribution* (Macmillan 1992), *Economia politica* (12. ed. Laterza 2023), *La scomparsa della sinistra in Europa* (2. ed. con Aldo Barba, Meltemi 2021).

NELSON POZO SILVA è stato Giudice della Corte costituzionale cilena. Tra le sue pubblicazioni: *Sanción administrativa: limites constitucionales, el caso de la judicatura federal* (Lectorum 2020), *Diálogos en transición y Reformas a la Constitución* (2. ed. Insurgente 2024).

SILVIA REDÓN PANTOJA è Professoressa ordinaria di pedagogia nella Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Tra le sue pubblicazioni: *Una reflexión sobre la escuela pública y la ciudadanía* (in Revista interuniversitaria de formación del profesorado 2016), *Las redes sociales on-line: Espacios de socialización y definición de identidad* (con A. del Prete, in Psicoperspectivas 2020), *Educación para la ciudadanía en Chile y pensamiento crítico* (con N. Vallejos Silva e A. del Prete, in Revista Portuguesa de Educação 2022)

FIAMMETTA SALMONI è Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Guglielmo Marconi di Roma. Tra le sue pubblicazioni: *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione* (Cedam 2019), *Guerra o pace. Stati Uniti, Cina e l'Europa che non c'è* (Editoriale scientifica 2022), *Indirizzo politico economico e forma di governo* (in Rivista Aic 2024).

ALESSANDRO SOMMA è Professore ordinario di Diritto privato comparato nella Sapienza Università di Roma. Tra le sue pubblicazioni: *Quando l'Europa tradì se stessa e come continua a tradirsi nonostante la pandemia* (Laterza 2021), *Abolire il lavoro povero. Per la buona e piena occupazione* (Laterza 2024), *Introduzione al diritto comparato* (3. ed. Giappichelli 2025).

ANDREA SPERANZONI è avvocato del Foro di Bologna. Tra le sue pubblicazioni: *Le Stragi della vergogna. Aprile 1944. I processi ai crimini nazifascisti in Italia* (Segreti di Stato 2014), *A partire da Monte Sole. Stragi nazifasciste, tra silenzi di Stato e discorso sul presente* (Castelvecchi 2016),

Pasolini. Un omicidio politico: Viaggio tra l'Apocalisse di Piazza Fontana e la notte del 2 novembre 1975 (con P. Bolognesi, Castelvecchi 2019).

MARALICE VERCIANO CUNHA è Dottoressa di ricerca in Diritto comparato e processi di integrazione nell'Università della Campania. Tra le sue pubblicazioni: *A educação e a conscientização para a preservação do meio ambiente partindo dos pensamentos e conceitos de paulo freire e da constituição brasileira de 1988* (in Revista Direito & Paz 2019), *La discrezionalità del potere nella lotta al cambiamento climatico* (in Federalismi.it 2023), *Il doppio limite del potere di mitigazione climatica dell'Italia dopo le sentenze Cedu del 9 aprile 2024* (in Giustizia insieme 2024).

Consiglio Scientifico-Editoriale
Sapienza Università Editrice

Presidente

Augusto Roca De Amicis

Membri

Marcello Arca
Orazio Carpenzano
Marianna Ferrara
Cristina Limatola
Enrico Rogora
Francesco Saitto

Comitato Scientifico
Collana Scienze Giuridiche

Membri

Luisa Avitabile
Marcello Clarich
Claudio Consolo
Enrico del Prato
Andrea Di Porto
Laura Moscati
Giuliana Scognamiglio

Opera sottoposta a peer review. Il Consiglio scientifico-editoriale, anche attraverso i comitati scientifici di serie, assicura una valutazione trasparente e indipendente delle opere sottoponendole in forma anonima a due valutatori ignoti agli autori e ai curatori. Per ulteriori dettagli si rinvia al sito: www.editricesapienza.it

This work has been subjected to a peer review. The Scientific-editorial Board, also through the scientific committees of series, ensures a transparent and independent evaluation of the works by subjecting them anonymously to two reviewers, unknown to the authors and editors. For further details please visit the website: www.editricesapienza.it

Collana Scienze Giuridiche

1. Serrao e Talamanca
   Una stagione della romanistica
   a cura di Andrea Di Porto e Luigi Capogrossi Colognesi
2. La diseguaglianza nei contratti
   Esperienze straniere e diritto comparato
   a cura di Michaela Giorgianni
3. L'efficacia estintiva del licenziamento ingiustificato
   Matteo Verzaro
4. Bibliografia sommariamente ragionata di diritto
   della navigazione e dei trasporti
   Leopoldo Tullio
5. L'evasione fiscale
   Ricerca su natura giuridica e dimensione quantitativa
   a cura di Pietro Boria
6. La tutela giurisdizionale delle *chances* illegittimamente perdute
   Sara Barone
7. Le garanzie dei diritti fondamentali e le trasformazioni costituzionali
   nel Regno Unito
   Corti e Parlamento tra common law e Human Rights Act
   Federico Nania
8. How We Defeated Shell. Milieudefensie et al. c. Royal Dutch Shell
   Uno sguardo dietro le quinte
   trad. it. a cura e saggio introduttivo di Lorenzo Serafinelli
9. Esperienze giuridiche in dialogo
   Il ruolo della comparazione
   a cura di Michele Graziadei e Alessandro Somma
10. Diritti fondamentali e conflitto sociale
    Un dialogo tra le discipline
    a cura di Alessandro Somma
11. Crisi d'impresa, circolazione dei complessi aziendali e rapporti di lavoro
    Luisa Rocchi
12. Mercato istituzioni e regole
    a cura di Gaetano Azzariti, Silvia Bagni, Michele Carducci e Alessandro Somma

Scienze
giuridiche

Il mercato è un luogo artificiale, costruito sulla base di regole a cui si affidano le modalità del suo funzionamento e di istituzioni chiamate a presidiarlo. È pertanto un oggetto di studio per i cultori dell'economia esattamente come per i cultori del diritto, i quali esprimono punti di vista diversi ma complementari su un medesimo fenomeno. Ciò nonostante i loro rapporti sono sovente difficili, animati da incomprensioni e rivendicazioni di una centralità disciplinare, se non di una superiorità quanto a capacità di interpretare e governare i fenomeni sociali.
Il volume approfondisce il tema sia in termini generali, sia con riferimento a due fasi storiche particolarmente adatte a mettere in luce i momenti di incontro e i momenti di frizione tra il diritto e l'economia: i Trenta gloriosi, caratterizzati da un approccio keynesiano alla disciplina dell'ordine economico, e l'epoca successiva connotata da un crescente ossequio nei confronti dell'ortodossia neoliberale, significativamente inaugurata con il colpo di Stato cileno di Augusto Pinochet.

Gaetano Azzariti è Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Roma La Sapienza.

Silvia Bagni è Professoressa associata di Diritto pubblico comparato nell'Università di Bologna.

Michele Carducci è Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università del Salento.

Alessandro Somma è Professore ordinario di Diritto privato comparato nella Sapienza Università di Roma.

ISBN 978-88-9377-381-2

www.editricesapienza.it

Opera diffusa in modalità *open access*
e sottoposta a licenza Creative Commons
Attribuzione – Non commerciale
Non opere derivate (CC BY-NC-ND), 3.0 Italia