

## RECENSIONI E SEGNALAZIONI

GIANCARLO VILELLA, *Working Methods of the European Parliament Administration in a Multi-actors World. A case-study*, Firenze, European Press Academic Publishing, 2019, pp. 100, € 30,00.

Nel 2000 usciva il n. 8 di “Storia Amministrazione Costituzione”, annale ISAP, dedicato alla storia delle amministrazioni comunitarie europee. Curai quel numero personalmente e ricordo le ragioni che avevano indotto a sceglierne il tema: la convinzione che il destino dell’Unione si giocasse sulle sue *performance*. La nuova casa non veniva offerta a dei senza tetto. Gli europei godevano già di cittadinanze plurime, da quelle locali a quelle nazionali. L’edificio unionale doveva allora provarsi indispensabile a donne e uomini già accasati, offrendo loro un calore domestico in più. Come studiosi dell’amministrazione, ritenevamo che ciò sarebbe dipeso dall’assetto amministrativo messo in campo. Sono trascorsi 20 anni, che non hanno smentito quelle convinzioni, ma semmai complicato il quadro che le ispirava.

Su quel quadro viene ora a gettare luce chiarissima il libro in questione. La prima parola del titolo – “working” – annuncia che il volume non è dedicato a una riflessione astratta. Del resto, l’ autore, direttore generale del Parlamento europeo, ne ha una conoscenza pluridecennale. Inoltre, ha coltivato un’attività di ricercatore e docente. Si è obbligato perciò a dare del proprio percorso un rendiconto puntuale anche a studiosi, studenti, opinione pubblica.

Ebbene, non stupirà che il sotto-testo di questo libro sia il cambiamento. Occorre oggi fare fronte infatti alla sfida portata alle istituzioni europee dall’emergere di nuove famiglie partitiche euroscettiche o euro-ostili. Ma non meno sfidante è lo scenario disegnato dalla digitalizzazione e dall’ecosistema internettiano.

Cambiamento e innovazione costituiscono perciò il cuore del libro. Ancor prima, però, i due i temi hanno rappresentato il cuore dello sforzo professionale dell’autore. Questo sforzo ha richiesto, per esempio, una battaglia contro l’idea che l’amministrazione del Parlamento non fosse suscettibile di pianificazione. L’argomento a sostegno di tale idea era che il servizio a un’attività così incoercibilmente anarchica come la politica dovesse rinunciare a strutturarsi con razionalità. Il sentiero dell’innovazione doveva poi passare anche dalla critica ad alcuni vangeli. Tra questi vi è quello, propalatosissimo, che porta alla iper-progettualità. L’amministrazione per progetti, a suo tempo nuova frontiera nel mondo *corporate*, rischia infatti di consumare tempo e negare flessibilità.

Sono solo due esempi di come la proiezione verso il futuro di un'amministrazione debba contrastare abitudini e luoghi comuni, Dietro di essi peraltro vi sono le persone, che dall'innovazione spesso si difendono. Di qui la sottolineatura costante, da parte di Vilella, della collaborazione, sì, ma anche della cooperazione, concepita come una più integrale, più intima condivisione di conoscenze e finalità.

Il cambiamento va comunque oltre il micro e macro management. Investe il profilo strutturale dell'amministrazione europea. In questo senso, l'A. individua traiettorie promettenti: l'inclusione dei cittadini nella partnership multi-livello; la codificazione di un diritto amministrativo europeo; l'uso ampio della co-amministrazione; una digitalizzazione che stimoli un'amministrazione che vorrei definire "conviviale". Vilella condivide queste indicazioni con due studiosi, Alessia Monica e Giacomo Balduzzi autori di un libro, uscito quest'anno, anch'esso dedicato al cambiamento delle amministrazioni europee.

Certo, sotto questo profilo, quella del Parlamento si profila come una delle amministrazioni più interessanti. È infatti investita direttamente dalle due spinte che ho segnalato come costanti preoccupazioni dell'autore: da una parte, il discorso anti-elitario del populismo; dall'altra, la rivoluzione dell'informatica. Soffermiamoci un istante su questa doppia sfida.

L'autore tiene a negare qualsiasi connotazione peggiorativa nel suo uso del termine "populista". In realtà, è evidente che il populismo non gli piace affatto; né potrebbe essere altrimenti. Giacché per almeno due aspetti lo stato d'animo populista si scontra con la natura dell'Unione.

L'UE è nata dalla spinta di un'élite colta e visionaria, che seppe distillare il senso di un'esperienza millenaria e, al tempo stesso, apprendere la lezione impartita dalle guerre mondiali. Sennonché proprio questa 'aristocraticità' dell'iniziativa cozza contro la visione populista, scettica di tutto quanto non venga generato dal ventre del popolo e validato dall'ordalia del 'senso comune'.

Ma c'è poi un secondo tratto del populismo che collide con l'esperienza dell'Unione. La costruzione europea è il regno della complessità. Volontà e azioni vi sono sottoposti a un itinerario di definizione spesso tortuoso. È il prezzo che si paga a una dinamica di integrazione che deve tenere conto di istanze proteiformi ed equilibri difficili. Ma è anche una virtù dell'amministrazione europea che Vilella isola e valorizza, anche a livello di micro-management. Ciò non toglie che la laboriosità delle procedure contraddica quella semplificazione della politica che sta a cuore ai populist.

Tuttavia, la seconda sfida, quella portata dall'informatica, potrebbe soccorrere – secondo l'autore – nell'affrontare la prima. In effetti, un uso ottimale dell'informatica potrebbe aiutare a colmare quel senso di distanza, che è il rovello della sindrome populista. L'*e-democracy* può comunque alleviare alcune delle criticità della democrazia UE, comunicando meglio i prodotti del parlamento, attuando modalità di partecipazione, velocizzando le procedure, aumentandone la trasparenza, potenziando il servizio ai parlamentari.

Ciò detto, il lettore apprezzerà che, se il ragionamento di Vilella non è allarmista rispetto alla montata populista, non nasconde nemmeno le sue, le nostre incertezze sui vantaggi dell'*e-democracy*. Scrive, a esempio: "Stiamo ancora facendo i primi passi, e il risultato di questo mix di aspetti oscuri e positivi del potere della tecnologia non è ancora chiaro".

Queste parole sono la cifra intellettuale del libro. Esso ci parla di competenza e testardaggine, ottimismo e incertezza, scrutinio meticoloso e sforzo visionario. Sicché stimola un sentimento di simpatia per il lavoro prezioso che la costruzione di una grande macchina amministrativa richiede; e suscita apprezzamento per chi, percependo il rombo

di un temporale, non cessa per questo di mettere al sicuro la casa, di verificarne gli infissi e addirittura di predisporvi una nuova domotica; preparandola – così ci auguriamo – per le nuove generazioni.

FABIO RUGGE

CARLO COTTARELLI, *Pachidermi e Pappagalli. Tutte le bufale sull'economia a cui continuiamo a credere*, Milano, Feltrinelli, 2019, pp. 265, € 16,00.

Carlo Cottarelli, laureato a Siena e alla London School of Economics, dopo avere lavorato in Banca d'Italia e all'ENI, dal 1988 al 2017 è stato direttore del Dipartimento Finanza pubblica del Fondo Monetario Internazionale. Dall'ottobre 2013 al novembre 2014 è stato nominato dal governo italiano commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica. Oggi è direttore del nuovo Osservatorio sui Conti Pubblici dell'Università Cattolica di Milano e *long term visiting professor* nell'Università Bocconi, dove insegna "Fiscal Macroeconomics". È autore di numerosi articoli e saggi e ha pubblicato, oltre a questo, altri tre volumi per Feltrinelli (*La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, 2015; *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, 2016; *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, 2018).

In *Pachidermi e Pappagalli* Cottarelli prende in esame tutte le "bufale" in materia di economia alle quali continuiamo a credere: racconta cioè di come la realtà economica sia percepita e, soprattutto, di come la si voglia far percepire. Parla quindi delle false informazioni, delle *fake news* sull'economia che circolano da parecchio tempo e sono credute come vere da buona parte dell'opinione pubblica. Le *fake news* poggiano, quasi sempre, su elementi di verità: è tuttavia importante saperle distinguere dalle esagerazioni propagandate sui *social* ed anche sui *media* tradizionali allo scopo di indirizzare l'opinione pubblica secondo strategie ben definite, in particolare per "screditare e rigettare le politiche economiche tradizionali, ortodosse, che gli altri paesi dell'eurozona hanno seguito negli ultimi anni" (p. 12). L'obiettivo è giustificare politiche alternative, "populiste nel senso rivendicato dagli stessi proponenti che sono riflesse nell'azione, o per lo meno nei proclami, del governo gialloverde andato al potere dopo le elezioni del 4 marzo 2018. Politiche che, peraltro, non sembrano aver avuto un gran successo nel rilanciare l'economia italiana e che certo hanno contribuito alla caduta di quel governo" (p. 13).

Alla diffusione, rapida e pervasiva, di notizie false hanno contribuito negli ultimi anni tre fattori. Il primo è la facilità con cui le notizie che chiunque trasmette in rete riescono a raggiungere milioni di persone. Il secondo è la potenziale efficacia comunicativa, consentita dalla rete stessa, nel combinare parole e immagini per indirizzare le scelte degli elettori. Questa potenzialità viene facilmente sfruttata da esperti (è chiamata *neuromarketing*) e da strutture organizzate che, conoscendo gli algoritmi con cui funziona la rete, sono in grado di creare e rendere più credibili le notizie false che si vogliono far circolare. Il terzo infine, oggettivo, riguarda il deludente andamento dell'economia italiana negli ultimi decenni. "Il tasso di crescita del nostro reddito pro capite, al netto dell'inflazione, negli ultimi venticinque anni è stato il secondo più basso fra tutti i paesi avanzati (solo la Grecia ha fatto peggio) e fra i più bassi al mondo. La verità è che questo andamento deludente è dovuto

in gran parte alle nostre colpe. Si potrà anche attribuire tali colpe ai governi che si sono succeduti nel tempo”(p. 13).

I primi cinque capitoli riguardano le *fake news* che, per lo più, sono care a gruppi e movimenti populistici, cioè a chi lotta contro l'establishment. “Si tratta di bufale (sull'euro, sulle banche, sulle ricette economiche ortodosse, sulle pensioni, sui poteri forti) spesso utilizzate proprio per catalizzare la protesta contro chi ci ha governato in passato”(p. 13). Ciascun capitolo si conclude con una breve sezione su “cosa c'è di vero”, perché una buona bufala richiede un minimo di verità per essere credibile. Ma occorre saper distinguere questo minimo dalle falsità che i produttori di bufale intendono propinarci, distinzione necessaria se si vogliono trovare le soluzioni giuste ai problemi esistenti. Il sesto capitolo, invece, ha come oggetto le notizie volte a presentare “la realtà in modo migliore di quella che è e a cercare di convincere il popolo che tutto vada bene”(p. 13). Nel settimo capitolo sono discusse le tecniche di produzione delle notizie false dal momento che, se si capisce come queste vengono costruite e diffuse, diventa più facile contrastarle. L'ottavo e ultimo capitolo riassume le diverse bufale economiche che più spesso hanno circolato in Italia. Secondo l'autore questo insieme non è casuale, ma è stato creato ad arte, funzionale alla proposta di politiche presentate come nuove, ma che in realtà non lo sono. Sono proprio queste politiche ad avere generato i problemi di cui attualmente il paese soffre.

Sull'Europa, ad esempio, ed in particolare sull'euro, vi è la convinzione, da parte di molti, che questo sia l'esito di una sorta di complotto ordito da parte dei cosiddetti “poteri forti”, ovvero dalle democrazie del nord Europa a danno dei paesi mediterranei. A questo si aggiunge l'idea che politici e tecnocrati, incapaci e forse corrotti, avrebbero accettato un cambio lira/euro del tutto errato, che ha determinato un aumento dei prezzi pari a circa il doppio. Invece le statistiche indicano che i prezzi non sono raddoppiati, né confrontando il loro livello dal 1998 ad oggi, né tantomeno durante gli anni a cavallo dell'introduzione della nuova valuta, tra il 2001 e il 2003. Il luogo comune dei “prezzi raddoppiati”, tuttavia, si è via via consolidato alimentando l'idea sbagliata di un impoverimento della popolazione proprio a causa di tale raddoppio. Gli aumenti di prezzo, che certamente si sono verificati, sono stati invece il risultato di fattori diversi dall'euro. Soprattutto la sua introduzione non appare in grado di giustificare il divario tra l'inflazione percepita, ben più alta della realtà, e l'inflazione misurata.

Un'altra convinzione errata consiste nel giudizio abbastanza diffuso sul divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro. Alcuni tecnici (Ciampi) e politici (Andreotta) avrebbero deciso, in modo non democratico di introdurre delle regole per impedire di continuare a finanziare il deficit pubblico stampando moneta. Da qui sarebbe iniziata la rovina dei conti pubblici italiani. Le banche sono un altro oggetto di false notizie. In alcuni casi il loro comportamento non è stato certamente esemplare, ma il loro ruolo resta fondamentale in un sistema economico industrializzato.

Anche il sistema pensionistico è continuamente oggetto di false notizie. Invece di accettare che i problemi della sua sostenibilità derivano essenzialmente da forze di natura demografica come il progressivo invecchiamento della popolazione combinato con il crollo delle nascite, si afferma che i problemi di sostenibilità derivano dalle politiche di austerità imposte dall'Europa. La percezione che i pensionati siano la categoria italiana più povera e quella maggiormente colpita dalla recente crisi economica non trova tuttavia riscontro nei dati: considerando i dati ISTAT su povertà assoluta e relativa risulta infatti che gli anziani

non sono la categoria maggiormente a rischio mentre invece a preoccupare è la povertà delle persone più giovani. Il risultato è confermato dall'analisi di tre specifici indicatori della qualità della vita e della ricchezza di un individuo (ricchezza complessiva, spesa pro capite e indebitamento).

*Pachidermi e Pappagalli* è, in conclusione, un libro prezioso che cerca di smontare, ed in un certo senso “mettere a nudo”, i numerosi luoghi comuni sulla situazione economica italiana che caratterizzano il dibattito pubblico e lo fa dimostrando, di volta in volta, che questi non trovano fondamento nella realtà. Certo, le *fake news* sono sempre esistite, dal momento che fanno parte degli strumenti di propaganda politica utilizzati per influenzare e guidare l'opinione pubblica nelle direzioni desiderate.

RENATA TARGETTI LENTI

ANDREA LORENZO CAPUSSELA, *Declino. Una storia italiana*, Roma, Luiss University Press, 2019, pp. 418, € 23,00.

Andrea Capussela ha conseguito un dottorato di ricerca in Diritto internazionale con una tesi sulla politica della concorrenza: dal 2008 al 2011 ha retto l'Ufficio per gli affari economici e fiscali dell'“International Civil Office”, la missione di supervisione internazionale nel Kosovo. È stato successivamente, per conto dell'Unione Europea, consigliere del Ministro dell'Economia e Vice primo ministro della Moldavia. È autore di *State Building in Kosovo: democrazia, corruzione e UE nei Balcani*. In questo volume, *Declino. Una storia italiana*, pubblicato originariamente nel 2018 presso la Oxford University Press (*The Political Economy of Italy's Decline*), Capussela analizza le ragioni del declino dell'economia italiana, evidenziando come i problemi irrisolti che risalgono a periodi lontani siano poi diventati vincoli ai fini di uno sviluppo sostenibile. La versione italiana tuttavia, come sottolinea lo stesso autore, non è una semplice traduzione: sono state infatti eliminate alcune spiegazioni ritenute superflue per il lettore italiano ed aggiunte, invece, nuove argomentazioni per tener conto sia di studi apparsi nella seconda metà del 2017 e nel 2018, sia di domande e osservazioni raccolte durante la presentazione del libro sia alla London School of Economics sia durante i numerosi incontri organizzati per discuterne.

Capussela fornisce una interpretazione originale dei principali problemi che, a partire da anni molto lontani, affliggono il nostro sistema, e che sono non solo economici ma soprattutto sociali, politici e istituzionali. Il tentativo è quello di legare le dinamiche economiche di lungo periodo con la storia politica del Paese fornendone un'interpretazione unitaria. È opinione diffusa che il rallentamento della crescita italiana degli ultimi anni, se non il vero e proprio declino, non sia di natura congiunturale ed imputabile alla crisi finanziaria internazionale, ma rifletta invece problemi strutturali irrisolti, resi più stringenti dai cambiamenti registrati dall'economia mondiale. Il divario di crescita fra l'Italia e gli altri paesi perdura infatti anche nelle fasi di ripresa. Dopo avere attraversato la più lunga recessione dell'eurozona, l'Italia sembra quindi destinata a perdere ulteriore terreno rispetto agli altri paesi avanzati. Il tentativo dell'autore è perciò quello di individuare le cause più profonde del declino dell'Italia nella logica dell'equilibrio politico-istituzionale, identificando cioè le radici del declino italiano nelle sue “istituzioni” politiche ed economiche e

nell' "ordine sociale" che le sostiene. Molti fattori spiegano perché l'Italia abbia sperimentato una crescita economica lenta ed una produttività via via decrescente: le cause di ciò sono profondamente radicate nel passato e per di più strettamente interconnesse. Esse possono essere così sintetizzate: la spaccatura tra sinistra e destra, politici preoccupati solo del consenso elettorale, un elevato grado di corruzione e di evasione fiscale, le disuguaglianze regionali di reddito e di ricchezza, la disoccupazione giovanile, le migrazioni, il terrorismo.

Capussela utilizza una impostazione istituzionale per esplorare sia le cause storiche che quelle economiche del declino, individuando l'origine della tardiva apertura del sistema politico e della persistente distorsione delle nostre istituzioni nella riluttanza delle *élites* del paese ad accettare limiti al proprio potere oltre che la concorrenza di altre forze sociali, nella sfera sia economica che politica. Le istituzioni sono definite come "le regole del gioco in una società": vale a dire le regole formali ed informali che influenzano congiuntamente le scelte politiche ed economiche di cittadini, imprese, gruppi sociali, attori politici, e dello stesso governo. Si evidenzia come siano possibili due reazioni alternative alla insufficiente "fornitura" di beni pubblici: una opportunistica - che sfrutta l'evasione fiscale, la corruzione e il clientelismo come mezzi per appropriarsi di beni privati - e un'altra basata invece sul rafforzamento della responsabilità politica. Dal punto di vista degli agenti del sistema (imprese e cittadini) tali dilemmi sociali possono essere modellati come giochi di coordinamento, caratterizzati da una molteplicità di equilibri. La razionalità egoistica può quindi condurre a una spirale, in cui diversi circoli viziosi, che si rafforzano reciprocamente, conducono la società a un equilibrio inefficiente caratterizzato da scarsa responsabilità politica e debole governo della legge. Sarebbe proprio l'equilibrio inefficiente ad avere caratterizzato il nostro sistema politico. L'Italia, afferma l'autore, non ha ancora completato la transizione da società gerarchica e illiberale a democrazia libera e aperta.

A questa analisi di natura storico-istituzionale sono dedicati i primi quattro capitoli del volume, mentre i successivi cinque e sei riguardano rispettivamente "L'ordine sociale tra il 1861 ed il 1943" e "La formazione delle istituzioni repubblicane".

L'autore sottolinea (capitolo sette) come all'inizio del secondo dopoguerra, cioè negli anni '50 e '60, l'Italia sia stata saldamente integrata in un contesto internazionale che ha favorito una rapida crescita economica trainata dalle esportazioni. Questo tipo di sviluppo, tuttavia, si è trasformato in un fattore di svantaggio nei decenni successivi, favorendo il consolidamento di un sistema produttivo caratterizzato da piccole e medie imprese manifatturiere, molte delle quali concentrate nel Nord del paese. Queste basavano la propria competitività internazionale sui bassi costi del lavoro, delle risorse naturali e dell'energia. La coesione sociale ed un livello relativamente elevato di consumo interno, in un contesto di retribuzioni relativamente basse, sono state garantite da una spesa pubblica generosa. Dopo la crisi petrolifera degli anni '70 e fino all'inizio degli anni '90, l'Italia è stata perciò in grado di rimanere competitiva a livello internazionale solamente grazie alla progressiva svalutazione della lira. A partire dall'inizio degli anni Duemila, in seguito all'adozione dell'euro, queste politiche non sono state più possibili.

La domanda cruciale a cui Capussela cerca di dare risposta è: a quali fattori è possibile attribuire il declino del sistema economico italiano a partire dall'inizio del secolo? Se, con riferimento ai principali fattori della crescita come investimenti, istruzione e grado di liberalizzazione del mercato, l'Italia ha parzialmente colmato il divario rispetto agli altri paesi europei, esiste tuttavia un'area in cui la *performance* relativa dell'Italia si è deteriorata

a partire dal 1999-2000, e questa è la *qualità* della *governance* del paese. La produttività è quindi rimasta stagnante per un quarto di secolo e il reddito reale disponibile si è attestato al livello di metà degli anni '90. I problemi legati all'elevata corruzione ed alla cattiva *governance* esistono da lungo tempo in Italia, ma sono aumentati a partire dall'adesione alla Unione monetaria: è quindi comprensibile che l'euro sia diventato una sorta di capro espiatorio. Secondo l'autore, invece, le principali cause dell'attuale crisi sono interne, da individuarsi nel deterioramento delle istituzioni politiche che ha finito con l'ostacolare le necessarie riforme.

A partire da quel momento il nostro sistema economico ha riscontrato crescenti difficoltà nel sostenere un processo di crescita in un contesto esterno sempre più competitivo. Le debolezze del sistema, analizzate nei capitoli otto e nove, sono state inoltre aggravate dal rapido aumento del debito pubblico e sono sostanzialmente riconducibili alla contrazione della produttività nel settore industriale, all'aumento del disavanzo con l'estero, ad un processo di formazione del capitale umano inadeguato, ad un flusso di investimenti in ricerca e sviluppo insufficiente, ai diversi tipi di dualismo regionale e infine ad un alto livello di disparità nella distribuzione dei redditi. Un altro importante limite può essere individuato nel contesto socio-politico, in particolare nei conflitti tra gruppi e partiti opposti. L'ascesa di molti gruppi di interesse consolidati, ciascuno dei quali desideroso di ottenere guadagni a scapito degli altri, ha ostacolato l'aggiustamento dei conti pubblici. Questi fattori, complessivamente considerati, hanno reso l'Italia vulnerabile di fronte alla recente crisi finanziaria. I benefici degli aggiustamenti macroeconomici del 1990 sono quindi scomparsi a causa della debole *performance* della produttività, della perdita di competitività e dell'incapacità di imporre la disciplina di bilancio. Investimenti e crescita sono stati ulteriormente ridotti da un elevato tasso di cambio reale e da un debito pubblico in rapida crescita: questo ha avuto origini negli anni '70, è cresciuto notevolmente negli anni '80 e dall'inizio del 1990 è stato solo leggermente ridotto. Ciò è in parte dovuto alle politiche fiscali, che nel corso di molti anni si sono rivelate incompatibili con i vincoli dell'Unione monetaria europea.

Capussela evidenzia come per circa venti dei passati quarant'anni, l'Italia sia stata governata da capi di governo (Andreotti, Craxi, Berlusconi) che sono stati accusati di reati mentre erano in carica. Proprio la mancanza di una classe dirigente responsabile è quindi da considerarsi una delle principali debolezze del nostro sistema. Come poi sottolinea l'autore, nel 1992-93, in pochi mesi tutti e cinque i partiti politici che avevano governato il paese a partire dal 1946 si sono dissolti in seguito alla rivelazione di una corruzione diffusa e radicata. Con il passaggio da un sistema elettorale puramente proporzionale ad uno prevalentemente maggioritario questa trasformazione brusca, inattesa e senza precedenti del sistema politico ha portato alla nascita della cosiddetta "Seconda Repubblica", ma questa non è stata all'altezza delle aspettative che aveva generato. La fiducia nelle istituzioni politiche e nel loro funzionamento è infatti diminuita costantemente dalla fine degli anni '90, seguendo una traiettoria che rispecchia quella della produttività economica, raggiungendo, con l'inizio della recessione globale, i livelli più bassi registrati nell'Unione europea. I partiti populistici hanno di conseguenza acquistato forza, raggiungendo livelli di consenso mai ottenuti in precedenza.

Per fermare il declino economico, sostiene Capussela, non sono quindi necessarie solo politiche monetarie e fiscali efficaci, ma anche e soprattutto riforme strutturali, amministrative e istituzionali. A meno che non vengano intraprese radicali azioni politiche,

le debolezze strutturali e politiche continueranno infatti a pesare sull'economia italiana anche se (e quando) il paese entrerà in una fase di ripresa. Senza la credibile prospettiva di cambiamenti anche riforme ben progettate delle istituzioni politiche ed economiche italiane potrebbero produrre benefici limitati, dal momento che saranno minate dagli incentivi prodotti dai circoli viziosi ampiamente esaminati. È improbabile che le élites politiche ed economiche del paese siano disposte o in grado di promuovere un cambiamento degli equilibri, "perché la distruzione creatrice minaccerebbe le loro rendite, perché la pressione che la società può esercitare su di esse è insufficiente, e perché tuttora mancano le idee, le organizzazioni intermedie e il sostegno largo e pluralista che un simile programma richiederebbe" (p. 369). Una "strategia per invertire il resistibile declino dell'Italia deve fare leva sulla variabile che è più libera dalla presa della spirale, ossia le idee" (p.370). In assenza di uno shock esterno, il paese rimarrà probabilmente bloccato in corrispondenza dell'equilibrio attuale "fino a quando i cittadini giudicheranno che le sue ricadute materiali e morali non sono più tollerabili" (p. 370). La medesima convinzione è condivisa da Gianfranco Pasquino il quale, nella prefazione al volume, scrive che "quest'Italia giallo-verde, nonostante affermazioni in contrario, non nutre speranze e non vuole neppure sentirsi dire che qualsiasi obiettivo di reale cambiamento positivo sarà irrealizzabile senza l'impegno personale e senza il sostegno dell'Europa" (p. 18).

R. T. L.

FERRUCCIO DE BORTOLI, SALVATORE ROSSI, *La ragione e il buonsenso. Conversazione patriottica sull'Italia*, Bologna, il Mulino, 2020, pp.152, € 15,00.

Ferruccio de Bortoli è stato direttore del "Corriere della Sera" e de "Il Sole 24 Ore", Amministratore delegato di Rcs libri e Presidente di Flammarion. Attualmente è Presidente di Vidas e della Casa editrice Longanesi. È editorialista del "Corriere della Sera" e del "Corriere del Ticino". È autore di *Poteri forti (o quasi)* (La nave di Teseo, 2017) e di *Ci salveremo* (Garzanti, 2019). Salvatore Rossi è stato Direttore generale della Banca d'Italia e Presidente dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS). Attualmente è Presidente di Telecom. È autore di *Processo alla finanza* (2013) e di *Che cosa sa fare l'Italia* (con A. Giunta, 2017) editi da Laterza e di *Oro* (il Mulino, 2018).

I due autori sono stati osservatori privilegiati, da posizioni diverse, delle vicende economiche italiane dell'ultimo decennio. Nel decidere di scrivere un saggio insieme hanno adottato una formula originale: lo scambio di *e-mail* avvenuto nel corso di alcuni mesi. L'opzione epistolare, di stampo "illuministico", ha consentito a ciascuno di esprimere le proprie opinioni in modo del tutto indipendente, con un linguaggio piano e scorrevole. Il titolo *La ragione e il buonsenso* è stato scelto per trasmettere una nota di ottimismo e di speranza, come antidoto alla rassegnazione nei confronti del declino del nostro Paese. Il dialogo si sviluppa attorno a temi centrali del dibattito economico e politico. Il declino dell'economia e della società italiane è considerato come l'esito di numerosi fattori interni (elevato debito pubblico, evasione fiscale, antichi difetti italiani nel campo del diritto, nell'istruzione, nella concorrenza, nella finanza, nella debolezza delle istituzioni), ma anche di fattori esterni (austerità imposta dall'Europa).



Il volume si apre con due racconti di fantasia che fungono da prologo e quasi da “parabola”. Il primo è un vero e proprio apologo. Peter Schlemihl, protagonista di un romanzo ottocentesco non molto noto di Adelbert von Chamisso, poeta e botanico tedesco, è un ragazzo povero che dalla campagna si reca in città in cerca di fortuna. “Incontra uno strano personaggio che si offre di regalargli una borsa magica da cui potrà estrarre tutte le monete d’oro che desidera. Ma gli chiede in cambio la sua ombra” (p. 23). Quello strano personaggio è il diavolo. Peter potrà avere tutto l’oro del mondo, ma non riuscirà a utilizzarlo perché nessuno si fiderà di un uomo senza ombra. Per noi italiani “L’ombra è il debito pubblico. Abbiamo fatto per tanti anni finta di non averlo. È dietro le nostre spalle, ma noi non lo vediamo più, Ci illudiamo che si possa cancellare, d’un tratto, magari tornando a stampare tutta la moneta di cui avremmo bisogno, le monete d’oro di Peter Schlemihl” (p. 23). Soltanto negli ultimi quattordici anni questa ombra, di cui pensavamo di poterci liberare, continua a condizionare la vita economica ed è all’origine, almeno parzialmente, di crisi e di stagnazione, se non di vero e proprio declino.

Il secondo racconto riguarda il confronto tra il primo giorno di scuola elementare di un nonno, Sebastiano, negli anni Cinquanta del secolo scorso, e della nipotina Elisa ai giorni nostri. Il confronto manifesta un forte rimpianto per la scuola del passato. Il confronto tra il nostro sistema e quello degli altri Paesi OCSE evidenzia infatti una rilevante riduzione della spesa per l’istruzione con riferimento alla scuola secondaria sia inferiore che superiore ed un allineamento, invece, per l’istruzione elementare. Per de Bortoli e Rossi questi dati riflettono precise scelte politiche “prese tanti anni fa e mai cambiate, coerenti con la necessità di far uscire l’Italia del dopoguerra dal pantano dell’analfabetismo di massa”(p. 81). Tuttavia non “è con bravi scolari di 10 anni che una società può svilupparsi, ma con bravi laureati o dottori di ricerca di 25-30; e noi ne abbiamo drammaticamente pochi”(p. 82).

Nel primo capitolo, *Breve storia dell’ipotetica decadenza italiana*, Salvatore Rossi analizza i principali fattori tradizionalmente ritenuti responsabili della scarsa *performance* del nostro sistema economico. Sottolinea come fattori di natura macroeconomica ovvero demografica, come l’invecchiamento della popolazione e la scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, siano stati meno rilevanti di altri nello spiegare il declino del Paese. È invece senza dubbio la caduta della produttività del lavoro la principale causa della stagnazione. La scarsa dinamica della produttività è riconducibile, per Rossi, ad un ritmo degli investimenti in capitale fisico ed umano troppo ridotto, ma anche e soprattutto alle “tecnologie adottate e al modo in cui le imprese si organizzano per sfruttarle” (p. 41). Non sono state introdotte per tempo le nuove tecnologie, in particolare quelle digitali: ma queste ultime hanno consentito alle imprese che le hanno introdotte di ottenere benefici in termini di crescita e di aumento di produttività, oltre che di accesso al mercato globale: le imprese che non le hanno introdotte, invece, non sono riuscite a crescere. La conseguenza è stata una dimensione d’impresa troppo ridotta per competere sui mercati esteri. Questa dunque, per Rossi, è tra le principali cause del “nanismo” delle imprese italiane. La crisi finanziaria globale del 2007-2008, con l’inversione del ciclo economico che ne è seguita in tutto il mondo, e successivamente la più circoscritta, ma forse altrettanto grave crisi europea dei debiti sovrani del 2009-2011 hanno contribuito infine ad accelerare il processo di selezione delle imprese italiane, ovvero la polarizzazione tra imprese vincenti e perdenti: in tutta l’economia e non solo nella manifattura.

Anche de Bortoli è preoccupato della scarsa efficienza di molte imprese. Sembra propendere, tuttavia, per l'esistenza di carenze culturali e politiche dei nostri imprenditori, specie di quelli a capo di imprese di grande dimensione. Questi imprenditori alla prima occasione hanno venduto le aziende o sono riparati all'estero. La critica è particolarmente severa nei confronti di FIAT, accusata di non avere saputo gestire, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, la propria posizione di forza in Europa e quindi di avere gradualmente depauperato il patrimonio industriale del nostro Paese. Ovviamente sono stati commessi in FIAT gravi errori manageriali, ma non si può non ricordare che, in contrasto con Marchionne, la sua modernizzazione è stata ostacolata da larga parte del mondo politico, e dalla stessa Confindustria.

Rossi sottolinea poi altre carenze che hanno condizionato la crescita delle imprese, in particolare di quelle grandi. L'inadeguatezza della vigilanza da parte della Banca d'Italia nei confronti delle banche è stata inoltre, molto probabilmente, concausa di alcuni fallimenti bancari avvenuti negli ultimi anni. La vigilanza, sostiene Rossi, è stata rivolta soprattutto ad assicurare la stabilità delle aziende di credito e molto meno la tutela della correttezza dei rapporti fra banca e clienti. Questa mancata vigilanza ha comportato anche maggiore instabilità nelle banche, specie in quelle piccole e nelle popolari: "La vicenda delle quattro banche 'risolte' lo dimostra" (pag. 105).

Per Rossi i numerosi errori commessi dalle classi dirigenti, ma anche dai cittadini, hanno condotto il Paese alla stagnazione. Il contesto giuridico e politico italiano non ha favorito il libero mercato e le attività produttive. Basti sottolineare, come fa Rossi, che agli italiani la concorrenza non piace, forse perché le *lobby* monopolistiche hanno impedito che se ne spiegassero i vantaggi. Anche il merito è visto con diffidenza; inoltre l'Europa si è troppo concentrata sugli aspetti economici e non ha saputo offrire ai cittadini una visione politica e prospettive di lungo periodo. Infine l'accumulo di debito pubblico ed il conflitto intergenerazionale hanno costretto i giovani più preparati ed intraprendenti a cercare la realizzazione delle proprie aspirazioni fuori dal Paese. Questi fattori hanno favorito le forze populiste e sovraniste. Gli italiani appaiono inoltre restii ad affrontare il cambiamento, e per questo hanno perso i benefici dell'ultima rivoluzione industriale, quella della *information technology*.

Entrambi gli autori concordano sulla necessità di riscoprire il valore educativo della memoria, e non solo di quella collettiva. Si è infatti diffusa l'idea che il benessere sia stato conquistato dai nostri padri per sempre. Per de Bortoli, invece, "la pace e la democrazia non sono conquiste durature" (p. 148) e hanno bisogno di manutenzione continua. Ricordare la nostra storia, anche quella relativamente recente, potrebbe farci capire meglio da dove veniamo, e soprattutto apprezzare l'impegno di fatica e di sacrifici che i nostri padri ed i nostri nonni hanno profuso per conquistare un futuro migliore, di democrazia, di pace e di "tranquillità" economica. I settantenni di oggi, quando erano bambini, hanno appreso dalla voce dei genitori o dei nonni quale fosse la vita all'inizio del secolo scorso, quando si doveva emigrare per sfuggire alla fame endemica in tante aree del Paese. Sicuramente si potrebbe anche oggi educare ad una migliore comprensione dei valori fondamentali di una democrazia attraverso la scuola e i numerosi e innovativi mezzi di comunicazione. Si dovrebbe fare molto di più e molto meglio, afferma de Bortoli forse con un eccesso di ottimismo, auspicando la riscoperta di un senso civico che spinga ciascuno ad impegnarsi per fare al meglio il proprio lavoro: "Basterebbe poco, pochissimo...e magari dedicare qualche minuto della nostra giornata agli altri, alla cura del bene comune del paese. Ognuno

di noi può farlo, può far crescere a dismisura il capitale sociale italiano, già vasto, capillare e diffuso” (p. 151).

Occorre infatti partire dall’educazione civica, dall’etica pubblica fatta di buoni esempi, da comunità che esercitano rispetto e decoro. Il buon funzionamento di un sistema democratico richiede inoltre un buon sistema di informazione. Richiede senso civico e abitudine al ragionamento. Il ruolo dei giornalisti è fondamentale al fine di raccontare e spiegare quello che accade nel Paese, mantenendo indipendenza e credibilità, per contrastare e “smontare” le opinioni basate su false notizie. Occorre ripartire dalla scuola e da una maggiore cultura scientifica e dare spazio ai giovani in una società troppo vecchia, ripiegata su se stessa. Se tutto questo si realizzerà ci sarà ancora la possibilità di costruire un Paese in grado di sostenere le nuove generazioni. Ma poi bisognerebbe andare più a fondo e capire meglio da dove nasce questa generale crisi di sfiducia nei confronti del futuro, questa contestazione delle classi dirigenti, questa svalutazione della stessa idea di democrazia rappresentativa che rimane la forma di governo migliore fra quelle finora sperimentate.

Non mancano critiche all’Europa, considerata troppo burocratica e distante dai cittadini, e alle sue politiche di austerità. Ammette Rossi che “C’è del vero in quel che dici, ahimè. Ma specularmente alla sopravvenuta insofferenza di molti italiani per il vincolo esterno si è diffuso tra molti europei del Nord il sospetto che gli italiani vogliano ridiscutere quel vincolo, perché desiderosi di tornare a fare le cicale in piena libertà” (p. 60). E in definitiva la crisi del processo di integrazione europea è esattamente crisi di fiducia reciproca. È questa fiducia che deve essere riconquistata. Il monito rivolto al Paese è che diventi non meno europeista, ma diversamente europeista, più sicuro di sé, un’Italia che creda di più nei propri mezzi, tutt’altro che limitati.

Per gli autori, accanto ai fattori negativi documentati nel volume, agiscono infatti numerose forze positive, connesse ad esempio al volontariato, che potrebbero avviare il Paese su di un sentiero di crescita e di equità.

Lo scambio epistolare ha consentito agli autori di acquisirne piena consapevolezza, e quindi di trasmettere un messaggio di speranza. L’invito è a non sottovalutare ciò che resta delle due grandi espansioni economiche e civili del nostro Paese, identificate da Rossi nel periodo della *Belle époque* (il quindicennio 1898-1913) e in quello del “miracolo” del dopoguerra (dal 1948 al 1973). Ferruccio de Bortoli, d’altra parte, sottolinea come l’Italia sia “un paese ricco che forse non sa di esserlo. O forse lo sa benissimo. Ostenta la propria agiatezza.... Dissimula il proprio patrimonio” (p. 119). Tutto sommato, il rapporto tra patrimonio e reddito degli italiani è pari a otto (sette quello degli americani). Non abbiamo mai esportato così tanto come nel 2017: abbiamo un’aspettativa di vita alla nascita tra le più alte del mondo, e siamo tra i popoli che consumano meno antidepressivi e con il più basso tasso di suicidi.

Questi segnali sono confortanti e invitano all’ottimismo. “Dobbiamo riscoprire le virtù di una cittadinanza responsabile...L’immenso capitale sociale del volontariato, della solidarietà diffusa nelle tante comunità locali, racchiude qualità civiche straordinarie. Si tratta ‘solo’ di valorizzarle” (p. 150). “Il finale non è scritto. Può essere drammatico, o solo malinconico, o improvvisamente lieto...Di certo il tempo che trascorre non ci aiuta. Ma il futuro non contiene solo minacce, anche promesse, se le si sa cogliere” (p. 155).

R. T. L.

GUIDO MONTANI, *Ideologia, economia e politica, Il federalismo sovranazionale come pensiero emergente*, Pavia, Pavia University Press, 2019, pp. XVI-160, € 19.

Guido Montani è professore di International Political Economy nell'Università di Pavia. Ha pubblicato numerosi saggi sulla teoria del valore e della distribuzione nell'economia politica classica, oltre a significativi contributi all'economia internazionale ed in particolare alla teoria dell'integrazione economica e politica sia in Europa sia a livello mondiale. I suoi più recenti volumi sono: *The European Union and Supranational Political Economy* (con Riccardo Fiorentini, Routledge 2015) e *Supranational Political Economy. The Globalisation of the State-Market Relationship* (Routledge 2019). Nell'ambito dei suoi interessi di ricerca il federalismo ha occupato una posizione preminente: nel 1987 ha infatti fondato con un gruppo di amici, a Ventotene, l'Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli, di cui è stato Direttore. È stato Segretario Generale e Presidente del Movimento Federalista Europeo ed è membro onorario della *Union of European Federalists*.

Una sorta di filo rosso lega i quattro saggi che compongono il volume. Questo può essere così sintetizzato: la crisi finanziaria globale del 2007-08 e il ritorno in Europa e nel mondo del nazionalismo mostrano la pericolosa interdipendenza tra crisi dell'economia internazionale e crisi della *politica* internazionale. La crisi, a sua volta, è stata, molto probabilmente, l'esito più drammatico della globalizzazione. L'integrazione economica internazionale infatti, se non regolamentata, può determinare enormi diseguglianze, oltre alla distruzione dell'ambiente. L'*ordine* internazionale è stato quindi progressivamente sostituito dal *disordine*. Il "vecchio" ordine scaturito dagli accordi seguiti alla seconda guerra mondiale non è infatti più in grado, oggi, di fornire beni pubblici globali fondamentali come la stabilità monetaria e finanziaria del sistema internazionale, la lotta alla diseguglianza e alle povertà crescenti e un ambiente accettabile. In occasione di tutte le crisi i governi dei principali Paesi non sono stati in grado di agire in modo coordinato per attenuarne gli inevitabili effetti destabilizzanti: quindi crisi che all'origine erano finanziarie si sono ben presto tradotte in crisi *reali*, con inevitabili conseguenze in termini di disoccupazione e sottoccupazione, caduta degli investimenti pubblici e privati, vulnerabilità dei sistemi bancari e finanziari, rallentamento della crescita, aumento della povertà e delle diseguglianze. Gli interessi nazionali hanno finito con il prevalere su quelli globali. Economia e politica internazionali, nate dall'illuminismo per migliorare la condizione umana, mostrano oggi, secondo l'autore, un pericoloso limite, che consiste nel non osare mettere in discussione il "tabù" della sovranità nazionale. Guido Montani, esponente del movimento federalista europeo, evidenzia quindi come sia necessario superare l'ideologia nazionalista che è andata di pari passo con un crescente populismo determinando, alla fine, l'indebolimento dei sistemi democratici nazionali. Occorre quindi contrapporre una diversa ideologia, fondata su una reale cultura europea. L'Europa non può infatti esistere a prescindere dal *sapere* sull'Europa: e questo comporta la necessità di fare emergere tale sapere accompagnando l'allargamento progressivo dei confini con la conoscenza delle difficoltà e dei costi che gli sono associati.

Le ideologie politiche sono state, nel corso del tempo, strumenti indispensabili per conquistare e accrescere il potere nazionale. Chi ambiva al potere politico o a quello economico doveva convincere l'opinione pubblica della bontà dei propri obiettivi e valori.

Secondo Montani il confine incerto tra verità e falsità presente nelle ideologie consente a chi esercita un potere di trarre vantaggi per la sua parte senza promuovere il bene comune. Il tentativo dell'autore, nei quattro saggi raccolti nel volume, è proprio quello di svelare le relazioni tra ideologia e scienze sociali, quindi economia politica e scienza politica. Liberalismo e socialismo sono stati entrambi alla base del nazionalismo e dell'imperialismo come "dominio... egemonico del nazionalismo" (p. XV). In passato il sistema politico fondato sullo Stato nazionale sovrano ha certamente rappresentato una organizzazione "che ha consentito alle grandi ideologie di realizzare politiche progressiste nell'età moderna, ma...oggi si rivela un ostacolo insormontabile a qualsiasi progetto di emancipazione umana" (p. XII). Svelare queste difficoltà è, secondo Montani, un compito teorico-pratico di cruciale importanza.

La democrazia nazionale è in crisi perché, oggi, problemi globali richiedono soluzioni globali. Per questo "Istituzioni sovranazionali globali sono la risposta appropriata...solo se federalismo cosmopolitico e democrazia cosmopolitica avanzeranno *pari passu*" (p. 139). Il federalismo sovranazionale è un pensiero emergente, nato nell'Europa della resistenza al nazi-fascismo, e non ancora adottato dalle classi politiche al potere: esso si propone di unificare tutti i popoli in una comunità di destino. Le forze progressiste – che intendono promuovere la libertà, la giustizia, l'eguaglianza e la pace – possono contribuire all'affermazione dei propri valori elaborando e realizzando progetti per il governo sovranazionale dell'Unione europea e per la riforma democratica dell'ordine internazionale. Per questo occorre proporre, come propone Montani, un sistema economico e politico *alternativo*. Una nuova *global governance* dovrebbe in particolare includere "una riforma del sistema monetario internazionale, della World Trade Organization e un sistema di tassazione mondiale...per assicurare all'ONU le risorse necessarie per affrontare le sfide globali" (p. XIII).

R. T. L.

MICHELE ALACEVICH, ANNA SOCI, *Breve storia della disuguaglianza*, Roma-Bari, Laterza, 2019, pp. XIX-224, € 18,00.

Come sottolinea Branko Milanovic nella quarta di copertina, il volume rappresenta "una storia della disuguaglianza breve, importante, facile da leggere e intellettualmente ricca". Gli autori individuano infatti i temi fondanti del dibattito economico, filosofico e politico intorno alla disuguaglianza, offrendo un quadro del pensiero dei maggiori scienziati sociali che se ne sono occupati, dedicando particolare attenzione all'analisi del complesso rapporto tra globalizzazione, disuguaglianza e democrazia. Michele Alacevich e Anna Soci sono, rispettivamente, professore associato di Storia economica e Storia del pensiero economico e professore ordinario di Economia politica nell'Università di Bologna.

La disuguaglianza nella distribuzione personale del reddito e della ricchezza – affermano gli autori – è tra i principali problemi politici del nostro tempo ed ha finito con il condizionare la qualità e la stessa esistenza della democrazia. A partire dall'inizio degli anni '90 la disuguaglianza, in particolare quella nella distribuzione dei redditi, è tornata infatti ad essere un tema centrale nel dibattito economico sotto diversi profili: teorico, applicato e di *policy*, acquistando, negli ultimi anni, nuove dimensioni all'interno di ogni paese in relazione alle tra-

sformazioni dei rapporti sociali e personali, ed a livello internazionale con l'intensificarsi dei processi di globalizzazione. Amartya Sen ha sottolineato come la sfida principale abbia oggi a che fare "in un modo o nell'altro, con la disuguaglianza, sia tra le nazioni sia nelle nazioni...Una questione cruciale è la divisione, tra paesi ricchi e paesi poveri o tra differenti gruppi in un paese, dei guadagni potenziali generati dalla globalizzazione". Se infatti alcuni paesi hanno progressivamente ridotto la distanza fra il valore del reddito medio e quello medio mondiale, altri hanno invece ampliato tale divario.

Le disuguaglianze crescenti all'*interno* di paesi ricchi come gli Stati Uniti suscitano preoccupazione per le conseguenze che possono determinare in termini di trasformazione non solo dei rapporti economici e sociali ma anche di quelli politici, in altri termini di indebolimento della democrazia. Molti commentatori hanno individuato nella percezione di essere lasciati indietro ed esclusi dalla prosperità di pochi privilegiati il motivo per cui, nel giugno 2016, la maggioranza dei votanti nel Regno Unito ha scelto di non sostenere la permanenza nell'UE, nonché la spiegazione del successo di Donald Trump negli USA.

In passato la crescente influenza del pensiero neoclassico aveva confinato l'analisi della disuguaglianza ad una sola branca dell'economia politica, l'economia del benessere. Il premio Nobel Robert Lucas aveva infatti sostenuto che "fra tutti i falsi problemi di cui può occuparsi un economista, il più pernicioso è la distribuzione del reddito...il potenziale per migliorare la vita dei poveri attraverso la distribuzione di ciò che si produce è irrisorio quando sia paragonato al potenziale illimitato che deriva dall'aumentare la produzione corrente". La disuguaglianza nella distribuzione personale dei redditi e della ricchezza può inoltre essere considerata all'origine delle altre forme di disuguaglianza: di genere, di razza, di istruzione, di salute e di altre ancora. Secondo Atkinson, uno dei principali studiosi del tema, recentemente scomparso, occorre combattere la disuguaglianza non solo perché il suo livello "sta a cuore alle persone" e dunque per motivazioni etiche, ma soprattutto perché la produzione totale è influenzata dalla distribuzione dei redditi. "Comprendere la distribuzione del reddito è necessario per comprendere il funzionamento dell'economia", e di conseguenza per predisporre le politiche di sostegno allo sviluppo.

La disuguaglianza sta quindi diventando il principale freno ad una crescita economica sostenibile ed inclusiva nei paesi ricchi, dove non solo aumentano i poveri, ma si sta progressivamente riducendo il peso della classe media. Sebbene il PIL globale sia più che raddoppiato negli ultimi trent'anni, contribuendo (dal 1990 al 2010) a dimezzare il numero delle persone al di sotto della soglia della povertà estrema, sono in pochi ad averne beneficiato. La crescita economica non è stata cioè sufficiente a ridurre povertà e disuguaglianza. Per raggiungere questi obiettivi la crescita deve infatti essere inclusiva, coinvolgendo le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: economica, sociale e ambientale.

Un recente Rapporto, il *World Inequality Report 2018*, segnala come la disuguaglianza sia aumentata in tutti i paesi considerati, ma a velocità diverse. Ciò conferma che le diverse istituzioni politiche sono rilevanti nel determinarne il livello. In molti paesi questa è cresciuta a causa di un significativo incremento dei redditi più elevati rispetto a quelli mediani, e non in seguito ad un decremento relativo di quelli più bassi. Proprio la crescita dei redditi molto elevati ha determinato un aumento della quota di reddito percepita dal percentile più ricco, gruppo che comprende oggi anche un'elevata percentuale di redditi da lavoro: tra le possibili spiegazioni di questo fenomeno si deve infatti includere il funzionamento del mercato internazionale del lavoro per i *managers and for superstars*.

I fattori che hanno contribuito all'aumento della disuguaglianza sono numerosi e di

varia natura. Alcuni fattori all'origine di questa tendenza sono specifici ed endogeni ai diversi contesti nazionali, e si differenziano a seconda che si tratti di paesi industrializzati od in via di sviluppo. Questi fattori dipendono dal contesto istituzionale, ma anche da variabili socio-economiche e demografiche. Particolarmente rilevanti a questo riguardo sono le caratteristiche del funzionamento dei mercati e la distribuzione delle dotazioni di varia natura (fattori di produzione, livello d'istruzione) individuali e/o familiari. Tuttavia, *da soli* questi fattori non sono sufficienti a spiegare il livello della disuguaglianza e il suo aumento negli ultimi decenni. Occorre, dunque, tener conto anche dei fattori esogeni che l'hanno influenzata, in diversa misura e a seconda degli specifici contesti istituzionali.

Tra i fattori esogeni la globalizzazione e la cosiddetta "finanziarizzazione" dell'economia risultano certamente tra i più rilevanti. Il processo di integrazione internazionale ha finito infatti con lo stimolare, tramite le esportazioni di beni, servizi e capitali, solo alcune zone/settori dei diversi paesi, accentuando i divari regionali nonché quelli tecnologici e occupazionali e quindi, alla fine, anche le disuguaglianze distributive. "È noto, inoltre, come la disuguaglianza non sia soltanto un problema delle società affluenti, ma che sia il mondo nel suo insieme ad esservi esposto. La crescente integrazione economica internazionale – la cosiddetta globalizzazione – ha avuto un effetto importante sulle dinamiche della disuguaglianza, a livello sia nazionale sia globale, soprattutto nella sua fase più recente, caratterizzata dalla deregolamentazione finanziaria e dall'indebolimento della sovranità statale" (p. XI). La crescita della disuguaglianza come effetto della globalizzazione ha colpito in modi diversi gli stessi gruppi sociali nei vari paesi. Ad esempio assai differente è stato l'impatto sulla classe media nei paesi sviluppati e in quelli meno sviluppati, permettendo ad alcuni gruppi di migliorare la propria posizione nella distribuzione mondiale del reddito e, all'opposto, costringendo altri a un relativo impoverimento" (p. XIII).

*Breve storia della disuguaglianza* discute, in via preliminare (cap. 1), "la questione della disuguaglianza economica nel contesto più ampio di una sua definizione e della sua totale esclusione dallo statuto epistemologico della disciplina economica" (p. XVI). I successivi capitoli analizzano due aspetti molto importanti del problema, come l'indebolimento della democrazia conseguente alla crescita della disuguaglianza e l'aumento degli squilibri globali. Il capitolo 1 fornisce una sintesi delle opposte posizioni che animano il dibattito sul tema, nonché elementi utili per affrontare la questione del perché la disuguaglianza rappresenta un tema importante. Alcuni studiosi ritengono infatti "che un certo grado di disuguaglianza sia necessario per favorire il risparmio, l'accumulazione di capitale e, in definitiva, lo sviluppo economico generale". Altri, invece, ritengono che l'aumento della disuguaglianza costituisca un freno alla crescita. Il direttore del Fondo Monetario Internazionale, Christine Lagarde, ha dichiarato in più occasioni, ed anche in occasione del *World Economic Forum 2018* a Davos, che combattere l'aumento della disuguaglianza è una questione prioritaria: all'interno dei diversi paesi, infatti, solo alcuni gruppi di percettori hanno migliorato la propria posizione reddituale nel corso del processo di sviluppo.

L'analisi storica in senso proprio inizia con il capitolo 2 e prosegue nel capitolo 3. In particolare, viene affrontata una questione che Alacevich e Soci ritengono centrale sia per la storia degli studi sulla disuguaglianza economica sia per la comprensione del dibattito attuale, vale a dire il motivo per cui la disuguaglianza è rimasta per lungo tempo ai margini del discorso economico. "L'economia rappresenta spesso la dimensione centrale della discussione politica odierna, e gli economisti sono diventati gli esperti più ricercati per affrontare e risolvere i problemi sociali, eppure fino a poco tempo fa la disuguaglianza

economica era sistematicamente e ostinatamente ignorata” (p. XVII). La tesi degli autori è che l’uso di sofisticati strumenti statistici di misurazione abbia finito con l’indebolire, se non addirittura con l’oscurare, il significato etico della disuguaglianza. È proprio questo significato che deve essere recuperato, come del resto hanno mostrato i fondamentali contributi forniti da studiosi quali Anthony Atkinson, Joseph Stiglitz, Thomas Piketty fino a Branko Milanovic.

Il capitolo 4 analizza in modo più specifico il tema delle relazioni tra disuguaglianza e globalizzazione. In una prima parte si considerano i principali contributi forniti dalla letteratura. In particolare vengono ripresi gli studi di Milanovic e si osserva come l’indice della “disuguaglianza internazionale”, misurata cioè come divario fra i redditi medi tra paesi ponderati per la popolazione dei paesi stessi, sia andato sempre diminuendo negli ultimi 60 anni quando si include la Cina, con un’accelerazione a partire dal 2000: la diminuzione dell’indice è stata inoltre più accentuata negli ultimi anni grazie all’accelerazione della crescita del reddito pro-capite non solo in Cina, ma anche in India. Particolarmente interessante risulta l’analisi dell’aumento cumulato, tra il 1988 ed il 2008, del reddito pro-capite percepito dai diversi gruppi di popolazione (percentili) calcolati sulla base della distribuzione mondiale del reddito. La figura che rappresenta questi mutamenti è nota come *elephant chart*, dal momento che assomiglia ad un elefante con la proboscide alzata: in essa è possibile distinguere i gruppi di percettori che hanno “guadagnato” da quelli che sono stati danneggiati dai mutamenti nella disuguaglianza globale. Si rileva che il reddito reale del percentile più ricco è cresciuto di oltre il 60%. Insieme alla classe media dei paesi emergenti sono questi i veri vincitori della globalizzazione: a questo gruppo appartengono in misura preponderante percettori dei paesi industrializzati, circa la metà americani. Anche i percettori che corrispondono al reddito mediano hanno beneficiato dell’aumento di reddito più elevato in termini reali, pari a circa l’80%: questi appartengono alla classe media di paesi in via di sviluppo come Cina, India, Indonesia e Brasile. I percentili compresi tra il 65 ed il 75esimo che non hanno beneficiato di alcun aumento di reddito sono da considerare i veri perdenti a seguito della globalizzazione e possono essere definiti una *global upper-middle class* che include cittadini dei paesi industrializzati (Germania, Stati Uniti), degli paesi ex-sovietici e dell’America Latina.

Il capitolo 5 affronta un altro tema cruciale, cioè la relazione tra disuguaglianza e democrazia. Gli autori sottolineano come siano i paesi “più disuguali” a registrare i peggiori indicatori relativi a quasi ogni importante aspetto della qualità della vita “come livello di fiducia, salute mentale, aspettativa di vita, mortalità infantile, obesità, rendimento scolastico dei bambini...tasso di esclusione e mobilità sociale” (p. 108). La quota di reddito e di ricchezza che viene ottenuta dall’1% più ricco è invece in continuo aumento. Gli attuali livelli di disuguaglianza estrema superano di gran lunga il valore che può essere giustificato dal talento, dallo sforzo compiuto e dall’assunzione di rischi: sono più spesso il prodotto di fattori ereditari, di monopolio o di relazioni privilegiate con il governo. I monopoli alimentano infatti rendimenti eccessivi per i proprietari e gli azionisti a scapito del resto dell’economia, e i rendimenti più elevati sono concentrati nei *top incomes*. È stato calcolato che circa i due terzi della ricchezza dei miliardari sono il prodotto dell’eredità, del monopolio e del clientelismo. Recenti studi statistici hanno dimostrato che, proprio negli USA, gli interessi della classe benestante sono eccessivamente rappresentati nel governo rispetto a quelli della classe media: in altre parole, le esigenze dei più poveri non hanno impatto sui voti degli eletti. Questo sistema si perpetua, nei paesi industrializzati, perché gli indi-



vidui più ricchi hanno accesso a migliori opportunità educative, sanitarie e lavorative, a regole fiscali più vantaggiose, e possono influenzare le decisioni politiche in modo che questi vantaggi siano trasmessi ai figli. Le grandi imprese sfruttano le proprie relazioni per assicurarsi normative favorevoli e una minore imposizione fiscale, sottraendo entrate ai governi. Le multinazionali e le élites ricche stanno giocando con regole diverse rispetto agli altri, si rifiutano di pagare le imposte di cui la società ha bisogno per funzionare.

Contemporaneamente all'arricchimento progressivo del decile e del percentile più elevati della distribuzione si è verificato non solo un impoverimento del decile inferiore, ma anche della "classe media". Un livello di disuguaglianza così elevato, che colpisce anche la classe media, può diventare un fattore di freno per la crescita, ed un rischio per la democrazia, poichè si tradurrà in minori opportunità per le future generazioni e costituirà un freno alla mobilità sociale. Come sostiene Piketty, il "capitalismo patrimoniale" americano potrebbe diventare sempre meno sostenibile, in assenza di interventi redistributivi efficaci. Si è andata infatti consolidando in tutti i paesi industrializzati una forma di capitalismo che si può definire "capitalismo clientelare", che va a beneficio dei ricchi, cioè di coloro che possiedono e gestiscono le grandi società, a discapito del bene comune e della riduzione della povertà.

R.T.L.

COSMA EMILIO ORSI, *Alle origini del reddito di cittadinanza. Teorie economiche e 'welfare state' dal XVI secolo a oggi*, Firenze, Nerbini, 2018, pp. 364, € 28,50.

Cosma Emilio Orsi è dottore di ricerca in Filosofia politica e in Storia delle dottrine economiche. Dopo avere insegnato Storia del pensiero economico in Italia, Svizzera e Danimarca, svolge attualmente attività di ricerca presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. È autore di saggi su riviste nazionali e internazionali sul rapporto fra teorie economiche e politiche redistributive.

Il volume è un'indagine, essenzialmente di Storia del pensiero economico, sulle origini e l'evoluzione del *welfare state*, con particolare riferimento alle misure di sostegno del reddito e di contrasto alla povertà. La loro evoluzione viene ricondotta sostanzialmente a due fattori: la percezione da parte della società dei diritti personali, delle caratteristiche del sistema economico e delle relazioni fra Stato e cittadini, congiuntamente all'evolversi della teoria economica da una parte; le condizioni storiche di disagio ed emarginazione storicamente prevalenti dall'altra. Il reddito minimo garantito, a sua volta, può essere considerato, in qualche misura, il nucleo originario dell'assistenza pubblica. Esso nasce nel XV secolo in seguito all'indebolirsi del sistema feudale basato sulla proprietà comune della terra. Nelle diverse forme di volta in volta assunte, il reddito minimo è stato inteso come una misura per fare fronte al problema della povertà in società che, grazie allo sviluppo commerciale e industriale, stavano sperimentando una crescente ricchezza. Nella storia dell'Occidente, filosofia politica, teoria economica e "leggi sui poveri" risultano strettamente intrecciate, formando quasi un tutt'uno che richiede di essere indagato con gli strumenti della critica storica e dell'analisi dei testi. L'intento di Orsi non è "quello di raccontare la storia del *welfare state* dal medioevo a oggi... ma di far emergere la relazione

intercorsa fra l'evoluzione della teoria economica e l'elaborazione, in forme più o meno pure, di una politica di reddito minimo garantito" (p. 14). A partire dai secoli XVIII e XIX la riflessione teorica sul *welfare state* è andata affermandosi "come una disciplina scientifica vera e propria, dotata di una propria autonomia, di un proprio metodo, e di un corpo accademico di cultori autorizzati a esercitarla, a insegnarla e a vigilare sulla sua corretta comprensione....Una disciplina che, fin dall'inizio, ha giocato un ruolo importante nella definizione delle visioni politiche e delle concrete scelte di governo" (p. 14). In passato il legame tra teoria economica e legislazione sociale è stato spesso sottovalutato sia dagli storici del pensiero economico sia da coloro che si sono occupati in modo specifico dei processi di formazione delle politiche sociali. Riflettere sulla storia del reddito minimo significa, pertanto, colmare questo divario interrogandosi sulle origini e l'evoluzione dello stato sociale all'interno delle moderne economie capitaliste e su come questo sia stato interpretato nei diversi periodi.

Orsi sottolinea come i sistemi di *welfare* nati nel secondo dopoguerra si siano, "a partire dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso trasformati in sistemi di *workfare*, nei quali è divenuto sempre più stretto il legame fra singola posizione lavorativa, contributi versati e prestazioni erogate" (p. 17). L'obiettivo era essenzialmente di garantire la sostenibilità finanziaria del sistema. Le profonde trasformazioni del mercato del lavoro, con lo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche, si sono tradotte in redditi elevati solo per i lavoratori altamente qualificati. La maggior parte dei lavoratori non specializzati ed i giovani, invece, incontrano una crescente difficoltà a trovare un lavoro, quasi sempre precario e flessibile. Quindi "Non stupisce che la povertà sia riemersa come un fenomeno tutt'altro che residuale anche nei Paesi europei.... In questo contesto la proposta di un reddito minimo universale e incondizionato, rimasta a lungo alla periferia del dibattito politico, ha raggiunto un inaspettato riconoscimento internazionale... Nel 2017 la Commissione Europea ha indicato tra gli obiettivi delle politiche fondamentali del modello sociale europeo l'adozione di un reddito minimo di base (riservato a coloro che dimostrino di trovarsi in un determinato contesto di povertà) da parte di tutti i Paesi dell'Unione" (pp. 19-20). La discussione tra fautori e critici del "reddito minimo di base" è molto accesa. Numerose sono infatti le argomentazioni teoriche ed empiriche che lo giustificano oppure ne evidenziano gli aspetti negativi in termini di scarsa applicabilità. L'autore si propone di contribuire al dibattito sviluppando un'analisi storica rigorosa su come si sia sviluppata la percezione della povertà e quindi, corrispondentemente, delle misure per contrastarla.

I primi due capitoli descrivono come la povertà sia stata percepita e trattata durante la transizione dal sistema feudale a quello mercantile, prima, e come tra il XVI e il XVII secolo siano state elaborate le prime forme di assistenza statale a favore dei poveri. "Nel 1795, l'istituzione dello *Speenhamland system* divenne un vero e proprio spartiacque nella storia del reddito minimo" (p. 23). Con l'avvento dei classici, Malthus e Ricardo (terzo capitolo) la legislazione divenne più restrittiva. Nel quarto capitolo viene descritto il periodo successivo all'instaurazione delle *New Poor Laws*, e come il reddito minimo sia giunto ad "una fase di oblio dopo il giudizio negativo ricevuto da Karl Marx nel primo libro del *Capitale*" (p. 23). Nel quinto capitolo viene analizzato il contributo dei neoclassici (Jevons, Marshall e Pigou) nell'offrire nuovi strumenti analitici alla soluzione dei problemi economici e sociali. Viene discusso, in particolare, il contributo di Pigou nel fondare "una nuova branca della teoria economica, l'economia del benessere che poneva le basi per un maggior intervento dello Stato nella sfera economica, anche a fini redistributivi" (p. 24). Una rasse-

gna delle principali proposte di reddito minimo formulate nel periodo tra le due guerre da parte di economisti, filosofi e riformatori sociali viene effettuata nel sesto capitolo.

Il settimo e l'ottavo capitolo discutono il contributo fondamentale della *Teoria generale* di Keynes. "È proprio in questa fase che l'egalitarismo latente che informava l'analisi neoclassica incrociò la strada del reddito minimo, inducendo alcuni fra i maggiori economisti a dedicare una specifica attenzione a questa proposta all'interno dei loro schemi di politica economica" (p. 25). In particolare James Meade, Joan Robinson, Oskar Lange e Abba Lerner cercarono di utilizzare l'impostazione macroeconomica keynesiana per analizzare i potenziali effetti del reddito minimo sulla stabilizzazione del reddito e sulla crescita della domanda aggregata. Il sistema di assicurazioni sociali realizzato con il cosiddetto "Piano Beveridge" viene messo a confronto con proposte più radicali, come quella del dividendo sociale avanzata da Juliet Evangeline Rhys-Williams. Il nono capitolo è dedicato ad una rassegna dei piani contro la povertà basati, seppure con modalità diverse, su una particolare idea di reddito minimo garantito, ovvero la cosiddetta tassa negativa sul reddito. Queste proposte sono state formulate da studiosi (Stigler, Galbraith, Friedman, Tobin) in quanto consiglieri economici dei presidenti Kennedy, Johnson e Nixon.

L'ultimo capitolo, infine, esamina le esperienze attuali di reddito minimo garantito, come strumento di alcuni moderni modelli di *welfare* che sono andati affermandosi nei maggiori Paesi europei (Francia, Spagna, Inghilterra, Finlandia e Olanda), nonché le recenti proposte discusse ed introdotte in Italia. L'analisi del caso italiano si ferma all'introduzione del reddito minimo di inclusione (REI) erogato dall'INPS a partire dal gennaio 2018 e successivamente sostituito dal "reddito di cittadinanza". Secondo Tito Boeri il REI era una "misura universale di contrasto alla povertà" necessaria a riequilibrare il sistema assistenziale a favore dei giovani. La pubblicazione, nel 2018, del volume non ha tuttavia consentito all'autore di sviluppare una riflessione proprio su questa misura, introdotta per la prima volta in Italia. Sarebbe in conclusione auspicabile che Orsi, proseguendo lungo le linee da lui tracciate, ne esplorasse le diverse implicazioni, teoriche e di impatto, sulla società italiana.

R. T. L.

P. MARTELLI, *L'istituzione del disordine. Regole del gioco e giocatori nella politica italiana dal 1946 al 2018*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, pp. 179, € 15,00.

Paolo Martelli è uno dei politologi italiani che ha prestato maggiore attenzione, fornendo anche importanti contributi, al filone della scelta razionale nella scienza politica. Dopo una attività da studioso in cui si è dedicato sia alla diffusione di questo approccio nella scienza politica italiana (P. MARTELLI, *La Logica della scelta collettiva*, Milano, Il Saggiatore, 1983) sia allo studio della politica italiana servendosi di questi strumenti concettuali, nel suo ultimo lavoro presenta un bilancio "agile", quasi divulgativo, eppur di notevole profondità analitica, del sistema politico italiano, partendo dall'analisi delle sue istituzioni fondamentali, a cominciare dalla Costituzione del 1948.

Le domande a cui l'autore vuole dare risposta riguardano alcuni dei problemi fondamentali che affliggono il sistema politico italiano, problemi che nel loro insieme hanno

contribuito e continuano a contribuire al declino del paese. Ad esempio le ragioni del basso livello della moralità pubblica, del comportamento “affaristico” dei partiti, dei frequenti cambiamenti di leggi elettorali, del crescente interventismo della Presidenza della Repubblica. L’obiettivo dell’autore non è fornire una guida per la modifica della Costituzione (né tantomeno rimpiangere mancate occasioni) o alla riforma del sistema politico, ma fare una diagnosi, servendosi di raffinati strumenti teorici, del problema.

A queste domande si può dare risposta, secondo Martelli, tramite l’adozione di una prospettiva rivendicata chiaramente come *istituzionale e individualista* (p.8), ossia una prospettiva che privilegia l’idea secondo cui ogni attore politico è naturalmente indotto a perseguire obiettivi propri, ma anche tenga conto del fatto che se le singole scelte e i singoli comportamenti degli individui producono delle conseguenze positive per la società, ciò dipende, in larga parte, dai vincoli espressi dalle regole istituzionali. Compito delle regole, e delle decisioni politiche, secondo questa prospettiva compiutamente liberal-democratica, non è allora quello di imporre decisioni da perseguire, quanto quella di congegnare meccanismi che incentivino forme di collaborazione e ne sanzionino delle altre.

Quando si parla di scelta razionale nella scienza politica, le prospettive e i problemi affrontati sono numerosi, e benché Martelli faccia riferimento a molte opere, sia generali sia specifiche, e a molti autori (da William H. Riker a James M. Buchanan, da Anthony Downs a Richard McKelvey, fino a Kenneth Shepsle), due sono i concetti principali sui quali costruisce la sua analisi: la riflessione, sviluppatasi nella *Constitutional Political Economy* e nella *Public Choice*, sul ruolo delle regole e sulla successione tra una fase costituente e una fase post-costituente (p. 21 sgg - cfr. J.BUCHANAN, G. TULLOCK, *The Calculus of Consent*, Ann Harbor, The University of Michigan Press; trad. it. *Il Calcolo del Consenso*, Bologna, il Mulino, 1998); la teoria dei rapporti di agenzia (applicata allo studio dei processi decisionali in un sistema rappresentativo da Shepsle e Bonchek).

Per quanto riguarda il primo punto esiste, secondo il politologo “[...] un legame necessario tra la formulazione della costituzione e gli aspetti fondamentali del funzionamento dello stato che da essa promanano” (p. 22). Allora una costituzione può essere efficace ed efficiente, se riesce a favorire la cooperazione sociale volta al bene collettivo, oppure, nel caso contrario, può essere più una dichiarazione di principi che un regolamento per il funzionamento delle istituzioni. Nella prospettiva qui adottata, comunque, la costituzione è una *istituzione*, definendo con questo termine “ogni regola che tende a limitare le opzioni a disposizione degli attori sociali, e perciò stesso, a ridurre per ciascun attore l’incertezza derivante dalle possibili scelte di altri” (p. 24).

Questa premessa sull’importanza delle regole sulle azioni degli attori politici spiega la lettura che Martelli offre del processo di genesi costituzionale, agli albori della Repubblica. Come prevedibile l’autore non assolve la Costituzione dalle responsabilità per l’esito insoddisfacente della vita pubblica e attribuisce questo esito alla battaglia politica che si è svolta e conclusa dentro l’assemblea costituente. Questa battaglia ha visto sotto-rappresentate, e perdenti, le forze liberali, anche all’interno della DC, e invece predominanti le posizioni cristiano-sociali, comuniste e socialiste, rappresentate dall’ala dossettiana della DC, dal PCI e dal PSI. I risultati, notoriamente, sono stati una carta costituzionale da un lato “prodiga di principi ma carente nel delineare un modello organizzativo dello stato capace di far valere tali principi nelle ordinarie interazioni tra gli attori politici” (p. 22), dall’altro

incline a giustificare apertamente il ruolo di supplenza al potere esecutivo che sarebbe stata esercitata dai partiti. Da ciò è conseguita l'instabilità che ha caratterizzato, e continua a caratterizzare la vita politica italiana. (p. 47)

Per comprendere meglio sia la relazione tra l'assemblea costituente e i partiti che la componevano, sia il ruolo dei partiti nella vita politica della repubblica, Martelli si avvale della teoria dei rapporti di agenzia. Secondo questa teoria un attore *principale* si serve, per ottenere un obiettivo che non è in grado di raggiungere da solo, di un altro attore, un *agente*, che ottiene per questo un compenso. Ottenuta questa delega di poteri, l'agente ottiene però anche la possibilità di esercitarli a proprio vantaggio, pertanto il principale deve esercitare su di questo una forma di controllo, cosa che è resa particolarmente difficile dalla asimmetria informativa che caratterizza questa relazione di delega, e che va a favore proprio dell'agente (p. 50). Nel caso storico della prima repubblica, la funzione di agente venne svolta proprio dai partiti, con l'interesse specifico rivolto alla realizzazione dei loro obiettivi programmatici, in vista della rielezione e della spartizione del potere, senza però che nessun attore politico fosse in grado realmente di esercitare un qualche ruolo di principale, quindi di controllo. Pertanto per Martelli "all'origine delle difficoltà passate e presenti del sistema politico nazionale sta un caso clamoroso di fallimento della politica, conseguenza della scelta dell'assemblea costituente di rinunciare a che si formassero esecutivi autorevoli ed efficienti" (p. 56).

Nella sua rapida cavalcata negli anni della prima e della seconda repubblica, fino alle elezioni del marzo 2018, l'autore si serve del modello della relazione tra il leader/*agente* e i seguaci/*principali* per spiegare anche l'azione politica, il successo (e l'insuccesso) della magistratura (pp. 68 e ss.) e poi di Berlusconi, Renzi, Grillo. Soprattutto con Berlusconi questo modello viene integrato con una teoria della *leadership*, che istituisce una relazione di interdipendenza tra il leader, che funziona come agente di determinati gruppi sociali, e questi, in qualità di principali. Il leader mantiene in piedi il rapporto di agenzia che lo lega ai suoi elettori/principali tramite la distribuzione di *benefici selettivi*. (cfr. M. OLSON, *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press; trad. it. *La Logica dell'Azione Collettiva*, Milano, Feltrinelli, 1983).

Ma anche questa sua azione non è immune da una serie di rischi, che la scienza politica positiva mette al centro di importanti dibattiti, come il problema delle coalizioni politiche. (p. 98 sgg.). La seconda repubblica (ma è successo anche in altri paesi) è caratterizzata da una modifica sostanziale della natura dei partiti, che da partiti ideologici (o di "integrazione") diventano partiti con un programma mirato ad un elettorato trasversale, ma questo non modifica l'instabilità del sistema politico italiano. Anzi, la sostanziale de-ideologizzazione (a cui segue, almeno per il centro-sinistra, un confuso tentativo ad ancoraggi valoriali, a partire dalla questione della corruzione e dell'azione della magistratura), insieme alle modifiche sostanziali della legge elettorale, ha prodotto coalizioni cartellizzate (o sistemi di partito coalizzati), che sembrano non avere nessun disincentivo alla spartizione del residuo potere politico e finanziario (p. 83 sgg.).

Quindi alcune delle evidenti anomalie del sistema politico italiano, dalla presenza, sempre più frequente a partire dal 1993, dell'opzione di governi tecnici, "costruiti" dal Presidente della Repubblica, fino al continuo dibattito sui meccanismi elettorali (con quattro modifiche della legge elettorale tra il 1992 e il 2017. p. 140 sgg.), sono per Martelli spiegabili attraverso un meccanismo di scelta razionale e di teoria dell'agenzia. Se-

condo la teoria della scelta razionale, tutti i processi di decisione collettiva, sono soggetti alle medesime limitazioni e tutti i sistemi politici devono confrontarsi con i problemi evidenziati dalla teoria dell'agenzia. Ma nel sistema politico italiano la mancanza di un disegno istituzionale che induca il sistema rappresentativo a produrre adeguati disincentivi (o sanzioni) a determinati comportamenti, ha contribuito a rendere instabile e confuso l'intero sistema. Emblematico è il caso dei governi tecnici, un "espediente" per uscire da situazioni di grave crisi, non previsto dalla costituzione (e a cui in altri paesi si preferisce il ricorso a governi di grande coalizione o a nuove elezioni) attraverso il quale, secondo l'autore, il presidente della Repubblica si fa di fatto agente dei partiti, per evitare a questi di dover adottare le politiche, necessarie ma impopolari, per uscire dalla crisi (ad esempio per mettere sotto controllo i conti pubblici. p. 107 sgg.) Una mossa che però, come si è visto a partire dalle elezioni politiche del 2013, non è stata premiata dagli elettori.

In questa analisi infine spazio è dedicato anche ai tentativi di riforma della Costituzione, dibattito le cui avvisaglie risalgono agli anni '80 (con la prima commissione bicamerale, presieduta da Aldo Bozzi), per poi arrivare alle due riforme, bocciate tramite referendum, quella voluta da Berlusconi, nel 2006 e quella di Renzi dieci anni dopo. Nel caso della riforma voluta da Berlusconi, questi secondo Martelli non è riuscito ad ottenere una credibilità tale da compensare l'incertezza dovuta al cambiamento delle regole (il cambiamento della Costituzione) per la distribuzione dei benefici selettivi ai suoi seguaci e sostenitori (pp. 100-101). La sconfitta di Renzi è invece attribuita prevalentemente ad una serie di errori strategici del segretario democratico (la rottura con Forza Italia dopo le elezioni europee del 2014) e ad una serie di errori di comunicazione (tramite quella che, rielaborando il concetto rikeriano di *erestetica*, viene definita dall'autore come *erestetica negativa* e *retorica negativa*. p. 138). La strategia adottata dal leader democratico non è riuscita a distogliere l'attenzione dell'elettorato alle politiche economiche, per dirigerla verso la necessità di un vero cambiamento istituzionale, compiendo l'incoerenza di chiedere agli elettori di accettare un significativo cambio delle regole, pur continuando a sostenere che la lunga e pesante crisi è ormai superata grazie alle politiche attuate dal governo, nel quadro delle regole vigenti.

In conclusione, si può dire che benché, come ammetta l'autore, si tratti della rielaborazione di idee ed analisi largamente note ed utilizzate da economisti, studiosi delle istituzioni e politologi, e quindi non ci sia niente di originale a livello teorico (per una disamina degli aspetti teorici dell'impiego della scelta razionale nello studio della politica: P. MARTELLI, *Analisi delle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012), la tesi di Martelli, le sue premesse e il suo svolgimento non possono che gettare una luce in parte inedita sulle mancanze del sistema politico e istituzionale italiano. E allora, senza dover andare troppo indietro nel tempo, per esempio alla radice dei processi di unità nazionale, è la Costituzione a dover salire ("suo malgrado", in quanto prodotto delle culture politiche dominanti nell'assemblea costituente) sul banco degli imputati. Un problema che trascende la dimensione della politica e dei partiti, e che infatti non è stato risolto dal cambiamento quasi integrale del sistema partitico, negli anni '90. Se l'antipolitica si è abbeverata nel suo disprezzo per i giocatori, la lettura di queste pagine aiuta a far comprendere i rischi di sottovalutare indefinitamente l'importanza delle regole fondamentali.

GIANLUCA DAMIANI

A. PANEBIANCO, *Persone e mondi. Azioni individuali e ordine internazionale*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 635, € 38,00.

Angelo Panebianco è uno dei più importanti politologi italiani, impegnato non solo a livello accademico ma anche come intellettuale pubblico, rappresentante e testimone della cultura liberal-democratica nel nostro paese. *Persone e Mondi*, la sua penultima fatica (la più recente è una piccola riflessione sul mondo attuale, scritta con Sergio Belardinelli, cfr. A. Panebianco, S. Belardinelli, *All'alba di un nuovo mondo*, Bologna, il Mulino, 2019) è un lavoro ambizioso che ha l'obiettivo, esplicitamente formulato dall'autore nell'introduzione, di riconnettere tutta (o quasi) la sua produzione scientifica per elaborare una spiegazione delle relazioni tra azioni individuali e fenomeni "macro-politici", come le rivalità geopolitiche o le guerre. Per "azione individuale" Panebianco intende non solo l'azione degli uomini politici, dei membri del governo o dei dirigenti militari, ma anche quella delle persone comuni, che fanno parte delle "arene dell'azione", da queste sono influenzate, ma al tempo stesso le influenzano. In altre parole, lo scopo del libro è quello di chiarire come gli eventi della storia, della politica o delle relazioni internazionali non possano essere compresi senza una riflessione su come le persone pensano, parlano e agiscono, e perché. Per molti aspetti le tesi di Panebianco echeggiano quelle di Raymond Aron, che è citato in molte parti del libro e di cui il professore bolognese è uno dei massimi esperti in Italia.

La particolare attenzione dedicata alla dimensione dell'azione individuale e del ruolo degli individui nello studio della politica e delle relazioni internazionali, è uno degli aspetti più affascinanti di questo lavoro. In questa recensione, dati i miei interessi di ricerca, mi concentrerò primariamente sulle pagine metodologiche ed epistemologiche su cui Panebianco basa il suo argomento. Il libro è diviso in sedici capitoli, più una introduzione ed una conclusione, raggruppate in tre parti. Le prime due sono dedicate alle spiegazioni teoriche, la terza è un tentativo di applicare quanto elaborato teoricamente ad alcune, importanti questioni delle relazioni internazionali contemporanee. Così, l'ultimo capitolo offre alcune suggestioni per la comprensione dell'ascesa di nuove potenze (Russia e Cina), e sul futuro delle democrazie liberali.

La prima parte è una espansione di un suo lavoro precedente, (cfr. A. Panebianco, *L'automa e lo spirito*, Bologna, il Mulino, 2009). Il suo obiettivo è quello di offrire una presentazione esaustiva dei principali temi della "teoria sociale", con un *focus* particolare alla "micro-fondazione", e alla importanza di questa per lo studio dei "macro-fenomeni" sociali. Allora al lettore è offerta una introduzione esaustiva all'individualismo metodologico e alle sue varianti, quella "forte" e quella "debole". La prima tratta i fenomeni sociali come dei semplici aggregati delle esperienze dei singoli individui. La seconda invece, che è quella preferita dall'autore, attribuisce importanza anche al contesto sociale che include l'individuo e che lo influenza (p. 20 sgg. ma il problema è approfondito anche nel cap. 4). Allora Panebianco approfondisce i meccanismi causali, le teorie dell'azione (ad esempio la scelta razionale, le sue varianti e le sue debolezze), le teorie dell'organizzazione e l'istituzionalismo. (cap. 2 e cap. 3) Per un lettore o uno studioso interessato alla teoria sociale, all'individualismo e all'istituzionalismo queste pagine sono molto interessanti. Infatti la preferenza del politologo bolognese per l'individualismo metodologico (nella sua versione "debole") non gli impedisce di essere consapevole (e interessato) dei recenti sviluppi teorici e critici della scelta razionale, in particolare dell'approccio cognitivo per lo studio del-

l'azione delle persone e della formazione di credenze (un esempio: la spiegazione della teoria evolutiva della mente formulata da Friedrich von Hayek nel 1952 in *The Sensory Order*, un testo la cui importanza è spesso sottovalutata, o persino sconosciuta, a molti studiosi che pretendono di conoscere il lavoro dell'austriaco. cfr. p. 50 sgg.). Ma sebbene la sua analisi sia accurata, il suo obiettivo non comprende la spiegazione formale delle teorie basate sull'azione individuale. Pertanto, nel suo lavoro, mancano riferimenti ai lavori teorici formali della cosiddetta *Positive Political Theory*. Ben argomentata è invece la differenza epistemologica tra termini e concetti spesso usati come sinonimi, quali: tradizione di ricerca, cornice teorica, teoria empirica e modello (p. 28 sgg.). Brevemente, una cornice teorica è il prodotto di una tradizione di ricerca, ma non coincide con questa, né con una teoria empirica, o un modello. Invece la principale differenza tra un modello e una teoria empirica è che il primo è usato per formulare una teoria, tramite la classificazione di dati empirici.

La seconda parte del libro (e l'ultimo capitolo della prima parte) è invece dedicata alla politica. L'approccio originale dell'autore è il tentativo di combinare l'individualismo metodologico (e la sua inclinazione personale per il "liberalismo classico") e il realismo politico (quello di pensatori come Niccolò Machiavelli, Aron e Hans Morgenthau, pp. 127-150). Ma al tempo stesso, di distaccarsi dalla versione "classica" del realismo politico, proprio per il ruolo che questo attribuiva alla politica, pensata esclusivamente nei termini di un "ordine costruito" (o *taxis*, per usare un termine hayekiano). Tale errore, secondo l'autore, è dovuto a due ragioni: da un lato a una nozione di potere inteso come "scelta deliberata"; dall'altro alla frequente confusione tra "Stato" e "politica". Pertanto, non tutta la politica è il prodotto dell'azione dello Stato. Panebianco infatti sottolinea l'importanza del concetto di "conseguenze inintenzionali", a cui attribuisce tre significati: gli effetti collaterali di decisioni imperative; gli effetti che sfuggono al controllo dei decisori politici; gli effetti che sono il prodotto di una competizione tra élites. Di conseguenza la politica è vista come una sorta di equilibrio tra due dimensioni, una che scende dall'alto verso il basso, e l'altra che sale dal basso verso l'alto (p. 131 sgg.).

Il realismo politico di Panebianco ha due caratteristiche principali: l'insistenza sull'importanza delle credenze, dei miti, spesso liquidati dall'approccio classico come meri strumenti; e una particolare concezione del potere, inteso non come un gioco a somma zero, come invece sembrano pensare molti esponenti del realismo politico, ma invece come una relazione di scambio, dove anche la parte più debole ha comunque un potere (questa non è una idea originale dell'autore ma è ricavata dalla lettura di diversi studiosi, primariamente Georg Simmel come si desume a p. 84 sgg. e a p. 133 - ma anche Talcott Parsons, Bruno Leoni e Mario Stoppino). Allora, la teoria delle relazioni internazionali è trattata come il prodotto di queste dinamiche "micro-macro", che a loro volta sono influenzate da quelle che l'autore definisce "condizioni hobbesiane" e "condizioni machiavelliane". (p. 151 sgg.). Con la prima definizione Panebianco intende una situazione politica dove lo Stato è monopolista esclusivo della forza e del controllo amministrativo sopra un dato territorio (la famosa definizione di Stato originata da Max Weber). Invece le condizioni "machiavelliane" si manifestano quando i confini tra le diverse sfere politiche sono fortemente indeboliti, se non del tutto spariti (allora l'aggettivo "machiavelliano" indica l'importanza attribuita dall'autore fiorentino all'emergere di principati nuovi). Da questa distinzione l'autore ricava la sua concezione dell'ordine internazionale, inteso come una aggregazione di sfere, o "comunità", politiche, la cui interazione genera dei "modelli" di aspettative che



ripetendosi nel tempo, influenzano il comportamento degli individui che vivono in queste comunità, insieme alle norme sociali, le organizzazioni e le istituzioni. (p.205). Assume importanza pertanto il passaggio tra la micro-dimensione e la macro, e in questo è fondamentale il ruolo dei leader politici, che sono visti come i veri mediatori tra le due posizioni. Comunque l'azione individuale a cui fa riferimento anche il titolo del testo non è tanto quella degli uomini politici, quanto piuttosto quella dei semplici individui che fanno parte delle diverse comunità politiche, che hanno preferenze, richieste, aspettative e che possono, tramite queste, influenzare l'azione dei leader (p. 246 sgg.).

L'ultima parte è invece una applicazione dei concetti elaborati nelle prime due parti per trattare alcune importanti questioni della politica internazionale. Ma l'autore, in maniera molto sincera, ammette i limiti della sua analisi, primariamente a causa della mole dell'oggetto di ricerca. Allora, questa ultima parte deve essere letta, secondo lo stesso, non tanto come l'applicazione di un determinato *framework* teorico a casi studio particolari, quanto piuttosto come una sorta di "suggerimento", un modo alternativo per pensare la politica internazionale alla luce della "micro-fondazione" (p. 12). Le questioni che l'autore prova a trattare spaziano dall'economia politica internazionale alla guerra, dalle differenti proprietà dei regimi politici alle conseguenze che queste differenti proprietà hanno per le relazioni internazionali. A nessuno di questi problemi Panebianco dedica una ricerca originale, ma ognuno è trattato basandosi esclusivamente su fonti secondarie.

Per concludere, il principale merito del lavoro di Panebianco mi sembra essere l'attenzione dedicata alla "micro-fondazione" nella ricerca politica e sociale. Il presente libro costituisce un punto di partenza di grande valore per chi fosse interessato a questo approccio. Ma, come l'autore non esita a riconoscere, rimane principalmente un punto di partenza, perché l'approccio a casi empirici è spesso superficiale, generico e di conseguenza non totalmente convincente. Ma forse questo non deve sorprendere dato lo scetticismo manifesto di Panebianco per le "teorie generali" (uno scetticismo che non sorprende colui che conosce il suo tragitto intellettuale, la sua attività di intellettuale pubblico e la sua inclinazione liberale). Questo sforzo di Panebianco può essere visto allora come una sorta di pratica cassetta degli attrezzi per ogni studioso che vuole studiare casi particolari partendo dalle specificità delle azioni individuali. Come tutte le cassette degli attrezzi, qualcosa di nuovo può e deve sicuramente essere aggiunto, ma gli attrezzi principali sono presenti.

G. D.