

# IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Fondata da Bruno Leoni



**NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE**  
**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA**

ANNO LXXX - GENNAIO-APRILE 2015 - N. 1

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
EDITA A CURA DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA  
in collaborazione con la Casa Editrice Rubbettino - Soveria Mannelli

*Direttore Scientifico*  
**Silvio Beretta**

*Direttore Responsabile*  
**Carla Ge**

*Comitato Scientifico*  
**Giampaolo Calchi Novati, Ian Carter, Alessandro Cavalli, Marco Clementi, Arturo Colombo, Giovanni Cordini, Raimondo Cubeddu, Maurizio Ferrera, Pietro Giuseppe Grasso, Renata Lenti, Francesco Ciro Rampulla, Fabio Ruge, Guido Samarani, Marina Tesoro, Pierluigi Valsecchi, Salvatore Veca.**

*Redazione*  
**Arianna Arisi Rota, Donatella Bolech, Emanuela Ceva, Silvia Illari, Riccardo Puglisi, Bruno Ziglioli.**

*Indicazioni per gli autori*

Le proposte di pubblicazione di articoli devono essere indirizzate a: [ilpolitico@unipv.it](mailto:ilpolitico@unipv.it).

Gli articoli, esclusivamente in forma elettronica, devono essere corredati dei recapiti postali ed elettronici e dell'indicazione dell'affiliazione accademica o istituzionale (dipartimento, università, istituto di ricerca, ecc.) o collocazione professionale degli autori.

L'e-mail e l'affiliazione dell'autore saranno pubblicati sulla rivista. Gli articoli sono valutati preventivamente in forma anonima da esperti esterni (peer review).

*Norme per l'edizione del testo*

I testi non devono superare i 35.000 caratteri, note e spazi compresi. Le norme redazionali verranno inviate all'autore con la comunicazione di accettazione dell'articolo. La versione definitiva dell'articolo dovrà essere accompagnata da un *abstract* in lingua inglese (se l'articolo è in italiano) o da un riassunto in lingua italiana (se l'articolo è in una lingua straniera) di circa 1.500 caratteri.

\*

*Indirizzare le richieste di estratti e di numeri separati a:*  
*Subscription and Requests for Separate Issues and Reprints should be sent to:*  
Rubbettino Editore, Viale Rosario Rubbettino, 10 - 88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi a Licosa:

- **C/c postale** n. 343509 intestato a Licosa, Via Duca di Calabria 1/1 - 50125 Firenze
  - **Bonifico bancario** Monte dei Paschi di Siena - IBAN IT88 Z 01030 02869 000004160064
  - **Carte di credito** Visa - Mastercard - Cartasi
- Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con – apposita segnalazione – entro la scadenza.

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate a Licosa.

ABBONAMENTI PER IL 2015 (3 numeri)  
SUBSCRIPTION FOR 2015 (3 issues)

Unione europea	€ 52,00	Sconti 10% per gli studenti
Paesi extra Unione europea	€ 78,00	10% discount to students

ISSN 0032-325X

---

Registrazione presso il Tribunale di Pavia al n. 20, del 17 ottobre 1950  
Iscrizione Registro nazionale stampa (Legge n. 416 del 5.8.81 art. 11)  
n. 00023 vol. 1 foglio 177 del 2.7.1982  
Direttore responsabile: *Carla Ge*

## INDICE

MARTIN A. KLEIN - The End of Slavery and the Dream of a Post Racial Society.....	5
GIAN PAOLO CALCHI NOVATI - Le frontiere dell’Africa fra lunga durata e geopolitica coloniale.....	24
DOMENICO D’AMICO - Verso quale unione economica e monetaria? .....	46
GIAMPAOLO SCHIESARO - Reato transnazionale organizzato e crimine contro l’umanità: nuove prospettive per una tutela integrata dell’ambiente.....	68
ENRICA COSTA BONA - Le Bureau International de la Paix et les Congrès Universels (1899-1914).....	93
<b>Note e discussioni</b>	
ARTURO COLOMBO - Albert Camus e l’Europa Unita.....	107
RAIMONDO CUBEDDU - Considerazioni su Mandeville e sulla scontentezza dell’alveare .....	115
DAVIDE GIANLUCA BIANCHI - Teoria politica e riforme costituzionali in Gianfranco Miglio.....	138
ANNA RITA CALABRÒ - Ancora una volta: cos’è la politica?..	161

<b>Eventi di facoltà 2014</b> .....	173
-------------------------------------	-----

### RECENSIONI E SEGNALAZIONI

ROBERTO RIDOLFI, <i>Vita di Niccolò Machiavelli</i> ; NICCOLÒ MACHIAVELLI, <i>Sulle congiure</i> (Arturo Colombo).....	177
MAURIZIO RIDOLFI, <i>Italia a colori</i> (A. C.).....	179
ANTONIO MARIA COSTA, <i>The Checkmate Pendulum: from fiction to reality</i> (Renata Targetti Lenti).....	179
GIOACCHINO GAROFOLI, <i>Economia e politica economica in Italia. Lo sviluppo economico italiano dal 1945 ad oggi</i> (R.T.L.).....	182
AMEDEO POSTIGLIONE, <i>Ambiente, giustizia e pace. Una polizia Internazionale, una Corte Internazionale per l'Ambiente</i> (Giovanni Cordini) .....	184
GIUSEPPE F. FERRARI (a cura) <i>Diritto pubblico dell'economia</i> (Damiano Fuschi).....	186

## THE END OF SLAVERY AND THE DREAM OF A POST RACIAL SOCIETY

by Martin A. Klein

In recent decades, a substantial literature has developed under the rubrics post-modern and post-colonial, which have involved major theoretical debates about the past and present. Implicit in the use of these terms is the notion that there was something called modernity and something called colonialism, and that understanding these phenomena is important to understand the world in which we live. Post-colonialism is relevant not only for the colonizer, but also for the colonized and, in some ways, for those of us who were neither, but have been shaped by the values and structures created by colonialism. The same thing is true of slavery. Slavery was a crucial part of early colonialism and, in a sense, provided the ideological foundation for late colonialism. Slavery can be understood as an institution, which then presumably ceases to exist when the slave is freed. I am using the term slavery not to refer simply to the institution, but to a global system of trade and production, which not only shaped the lives of tens of millions of people, but also the historical trajectories of those societies that provided the slaves or were the victims of the slave trade and systems of slave-based production<sup>1</sup>.

University of Toronto

<sup>1</sup> On post-slavery see B. LECOCQ, E. HAHONOU, *Towards a post-slavery research agenda in Africa*, forthcoming as the introduction to a special issue of the "International Journal of African Historical Studies", vol. 48, 2015. See also F. COOPER, T. C. HOLT, R. J. SCOTT, *Beyond Slavery: Explorations of Race, Labor and Citizenship in Postemancipation Societies*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2003; M. VAN DER LINDEN (ed.), *Humanitarian Intervention and Changing Labor Relations: The Long Term Consequences of the Abolition of the Slave Trade*, Leiden, Brill, 2011.

Slavery has long existed in almost all parts of the world. Furthermore, it was in some areas substantial enough to encourage war-like peoples to capture slaves and sell them to societies that had a need for labor. For example, the area around the Black Sea was a source of slaves for the ancient Greeks and for all subsequent societies in southwest Asia and the Mediterranean<sup>2</sup>. Areas south and east of the Sahara also became a continuing source of slaves for the Mediterranean and the Middle East by early in the second millennium of the common era<sup>3</sup>. This was transformed into a massive global system with the expansion of Europe after the fifteenth century. Europeans found themselves with a great opportunity to make profit if they could find labor. In some areas, particularly in Asia, this was because potential sources of labor were tied down by existing forms of dependency. More important, the introduction of European diseases so decimated populations that even enslavement of indigenous peoples could not meet the hunger for labor<sup>4</sup>. Particularly important were plantations in the Americas developed to grow sugar, coffee and spices. This meant that for four centuries, there were massive movements of enslaved peoples over long distances. The largest and most studied movements were those from Africa to the Americas, but the same dynamic provided labor for plantations in the islands of the Indian Ocean, in Java and Sri Lanka<sup>5</sup>. Slaves also moved from Africa into Indian Ocean societies, from eastern Indonesia to the west and to Sri Lanka, and from Asian societies to South Africa<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> D. BRAUND, *The Slave Supply in classical Greece*, in K. BRADLEY, P. CARTLEDGE (eds.), "The Cambridge History of Slavery", Cambridge, Cambridge University Press, 2011, Vol. 1, pp. 112-133; W. SCHEIDELL, *The Roman Slave Supply*, in K. BRADLEY, P. CARTLEDGE (eds.), "The Cambridge History of Slavery", Cambridge, Cambridge University Press, 2011, Vol. 1, pp. 287-310; Y. ROTMAN, *Byzantine Slavery and the Mediterranean World*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2009.

<sup>3</sup> R. AUSTEN, *Trans-Saharan Africa in World History*, New York, Oxford University Press, 2010.

<sup>4</sup> A. CROSBY, *The Columbian Exchange*, Westport, Greenwood, 1972.

<sup>5</sup> On plantation systems and their hunger for labor see P. CURTIN, *The Rise and Fall of the Plantation Complex: Essays in Atlantic History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; S. SCHWARTZ, *Sugar Plantations in the Formation of Brazilian Society: Bahia, 1550-1835*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, ch 1.

<sup>6</sup> A. REID, *Southeast Asia in the Age of Commerce, 1450-1680*, New Haven, Yale University Press, 1988-93; J. F. WARREN, *The Sulu Zone 1768-1898: The Dynamics of External Trade, Slavery, and Ethnicity in the Transformation of a Southeast Asia Maritime State*, Singapore, Singapore University Press, 1981. On the Indian Ocean world, the works of Gwyn Campbell are essential. See especially G. CAMPBELL (ed.), *The Structure of*

We thus had a massive integrated system that affected all parts of the world. The effect was by far greatest for Africa. By the 18<sup>th</sup> century Africa provided the overwhelming majority of slaves, and they moved in all directions, but the system was global. For areas that provided the slaves, it shaped not only the lives of those sold, but also the cultures and values of those who remained and who often became major slave users themselves. It also shaped the cultures of those areas that used the slaves, and their political and economic systems. Most important, it created systems of racial classification, in some cases a three-way system that involved the descendants of slaves, of native peoples, and of Europeans<sup>7</sup>. This modern slave-based economic system also contributed to the rapid economic growth in most of the nations that created it. This growth was most rapid in nations in northern Europe that did not recognize slavery at home, but exploited it massively in tropical colonies. The effects of this system have been long-lasting. Though in some populous Asian areas, the descendants of slaves seem to have slipped into the general population, leaving no lasting scars on their cultures, in most areas emancipation was no so much the end, but the beginning of a struggle for freedom and equality.

### *A question of Race*

One of the most important legacies of this integrated slave system is a system of racial classification. In the rest of the paper, I will not deal with the problems slaves faced in created new communities and free work situation. I will focus on race. The problem here is that race does not exist, or at least physical anthropologists say it does not exist<sup>8</sup>. What does it mean to say that race does not exist? There are

*Slavery in Indian Ocean Africa and Asia*, London, Frank Cass, 2003; G. CAMPBELL (ed.), *Abolition and its Aftermath in Indian Ocean Africa and Asia*, London, Routledge, 2004.

<sup>7</sup> There are numerous studies of the history of racism. The best introduction is G. FREDERICKSON, *Racism. A Short History*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

<sup>8</sup> R. C. LEWONTIN, S. ROSE, L. J. KAMIN, *Not in Our Genes*, New York, Pantheon, 1984. For a description of human evolution, see L. L. CAVALLI-SFORZA, P. MENOZZI, A. PIAZZA, *The History and Geography of human Genes*, Princeton, Princeton University Press, 1994. See also AMERICAN ASSOCIATION OF PHYSICAL ANTHROPOLOGISTS, *Statement on Biological Aspects of Race*, in "American Journal of Physical Anthropology", vol. 101, 1996.

certainly people with dark skins who look different from most of the rest of us<sup>9</sup>.

First, skin color is only one of many inherited characteristics. We could divide people by height or hair color or body type – or the type of ear wax – all genetically inherited characteristics. There are two kinds of ear wax. Can we then divide peoples of the world by type of ear wax? What about height? Africans include the tallest and shortest people in the world. Africa is the most genetically diverse continent. People for tropical areas tend to be darker than those from temperate climates, but there is no link between skin color, hair type, the shape of noses, or intellectual abilities.

Second, people have interacted with each other for time immemorial. Early man moved in search of more fruitful environments. More recently, people have travelled for trade or to seek out a better life. And they marry or cohabit. Racial science saw mongrelization, the mixture of racial groups as likely to produce degenerate beings. This was contrary to what they could have seen if they looked around themselves. Thomas Jefferson believed that sexual relations between supposed racial groups produced inferior beings and yet, he spent most of his life with such a being, produced four supposedly mixed race children and used others to run his plantation<sup>10</sup>. Racial science has always been unscientific, whether it was the American notion that a bit of African DNA somehow created uncivilized instincts, or the Australian notion that sexual relations with an aboriginal woman was somehow improving the race<sup>11</sup>. Racist ideas, however, have persisted because they are rooted in our historical experience, particularly in the history of slavery.

<sup>9</sup> The absurdity of racial classification systems is underlined by the fact that in Africa and the Americas there were people with light skins, who were considered black while in and near the Sahara there were people with very dark skins who considered themselves white. See below discussion of B. HALL, *A History of Race in Muslim West Africa, 1600-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011. See also on race in Mauritania Z. OULD AHMED SALEM, *Prêcher dans le desert. Islam politique et changement social en Mauritanie*, Paris, Karthala, 2013.

<sup>10</sup> A. GORDON-READ, *The Hemingses of Monticello. An American Family*, New York, W.W. Norton, 2008. The book deals with Jefferson's relationships with one family of mixed ancestry. Jefferson chose his cook, his butler, and most of his key personnel from the Hemingses. Gordon-Read also makes clear that such links were common in the Virginia elite.

<sup>11</sup> On Australian racial mythology see H. REYNOLDS, *Why Weren't We Told? A Personal Search for the Truth about our History*, Ringwood, Penguin, 1999.

## What about slavery?

The modern African slave trade began only in the 15<sup>th</sup> century. That is not to say that slave trading was new. Slavery existed in all parts of the world, and where slavery existed, slaves were generally traded<sup>12</sup>. Though most slave trades were local or regional, slaves had to be moved away from their homes to reduce the potential of escape. Two inter-related characteristics characterize slavery. First, slaves were *property*. The essence of the property relationship is that they could be bought and sold, and this increased their value. Second, slaves were *kinless*. The absence of family ties made them more exploitable and therefore, more valuable. Slaves fought everywhere to change the nature of their servitude, but it was the form of that servitude that made it profitable.

There were many slave trades in the world. The ancient Sumerians raided and traded in nearby hilly areas, and in fact the word for slave meant literally “hill people”<sup>13</sup>. Fernando Santos–Granero has written about people in pre-Columbian America, for whom slave-raiding was a proof of manhood<sup>14</sup>. The largest slave trade in the pre-modern world was between Mediterranean societies and those of the Balkans and the Black sea. The Greeks got most of their slaves there, as did the Byzantine empire and the Muslim societies of the Mediterranean. There were also slave trade routes that took slaves from Prague across Europe to Mediterranean areas<sup>15</sup>. The word for slave in most European languages is not *servus*, the ancient Latin word for slave, but a word based on the word *Slav*: *ésclave* in French, *sklave* in German, *schiavo* in Italian, *escravo* in Portuguese. This suggests that, in the medieval imagination, slavery was associated with Slavic peoples rather than Africans. That changed.

<sup>12</sup> The only important study of slavery in global perspective is O. PATTERSON, *Slavery and Social Death. A Comparative Study*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1985.

<sup>13</sup> I. MENDELSON, *Slavery in the Ancient Near East*, New York, Oxford University Press, 1949.

<sup>14</sup> F. SANTOS-GRANERO, *Vital Enemies: Slavery, Predation, and the Amerindian Political Economy of Life*, Austin, University of Texas Press, 2009.

<sup>15</sup> K. FISCHER DREW, *Slavery and Serfdom in Medieval Europe*, in P.L FINKELMAN, J. C. MILLER (eds.), “Macmillan Encyclopedia of World Slavery”, New York, Simon and Shuster Macmillan, 1998, pp. 570-576; W. D. PHILLIPS JR., *Slavery from Roman Times to the Early Transatlantic Trade*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1985.

There were some African slaves sold into the ancient and medieval Mediterranean, but most slaves imported by both Christians and Muslims were light-skinned and blonde. The change was largely the result of sugar<sup>16</sup>. Europeans learned about sugar from Arabs during the crusades and began growing it on Cyprus and other islands of the eastern Mediterranean. The history of the subsequent centuries was one of constant innovation, lower prices and increased demand, particularly as the drinking of coffee, chocolate and tea increased that demand. Sugar spread to the western Mediterranean and then, as Iberian ships explored the Atlantic, Genoan capital and Italian technology introduced sugar to the Atlantic islands. No matter how much sugar was produced, the market absorbed it. By the early 16<sup>th</sup> century, Madeira was the world's largest producer.

Sugar was most efficiently grown on plantations, partly because the equipment used demanded capital investment, and partly because it was important to get sugar into the presses as soon as possible<sup>17</sup>. The early plantations involved both slave and peasant labor, but as the Portuguese moved from sub-tropical to equatorial regions, they found Portuguese peasants no longer interested to the new island colonies. The heat was unbearable and the climate unhealthy. By the end of the 16<sup>th</sup> century, São Thomé had replaced Madeira as the largest producer of sugar in the world, but using only slave labor, almost all of it from the Kongo kingdom. Soon, however, because of security problems on São Thomé, sugar production shifted to Brazil, where it was easier to control slaves.

### *Columbus, Brazil and the Americas*

The problem in the Americas was not simply that the first Iberian settlers were often brutal though they were; Columbus not only forced native people to work under abusive conditions, but even shipped native slaves to Spain<sup>18</sup>. The real problem was the invisible passengers

<sup>16</sup> S. MINTZ, *Sweetness and Power: The Place of Sugar in Modern History*, London, Penguin, 1985; E. ABBOTT, *Sugar: A Bittersweet History*, London, Duckworth, 2008.

<sup>17</sup> S. SCHWARTZ, *Sugar Plantations in the Formation of Brazilian Society: Bahia, 1550-1835*, cit., esp. ch. 5; P. CURTIN, *The Rise and Fall of the Plantation Complex: Essays in Atlantic History*, cit., ch. 1 and 2.

<sup>18</sup> R. WRIGHT, *Stolen Continents: 500 Years of Conquest and Resistance in the Americas*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2005.

on the ships that carried Europeans to the Americas. Amerindian peoples had no resistance to the diseases Europeans brought with them<sup>19</sup>. These diseases decimated populations all over the Americas. Two American scholars estimated that in the Valley of Mexico, population dropped over a century and a half from 25 million to a million and a half<sup>20</sup>. Africans had a greater resistance to European diseases, many of which had long traversed the Sahara. Efforts were made to enslave and use Amerindian labor, but there were not enough of them and African labor was preferred. Efforts were also made to use indentured white labor, but mortality was higher than among Africans and Africans and their descendants were increasingly permanent and hereditary slavery, though always with a significant rate of manumission. Increasingly it became impossible to recruit European labor. From the end of the 16<sup>th</sup> century, African slaves increasingly filled the demographic void created by European diseases. Furthermore, slavery was for the first time identified with a single group, black Africans.

It is relevant here that European Christians did not enslave other European Christians<sup>21</sup>.

There had been much enslavement by Vikings and along the frontier of Western European expansion into the East. The Vikings developed trade routes down the Russian rivers into the Blacks, which brought slaves, furs and war to Byzantine and Arab trading partners<sup>22</sup>. With the conversion of both Slavic and Scandinavian peoples to Christianity, the various slave trades across Western Europe ended, though Russian and East European slaves continued to move to Byzantium and the Muslim states, mostly from slave raiding polities like the Tatar Khanate of Crimea.

### *Muslim parallels*

There are certain parallels between the Christian and Muslim slave trades. In both cases, most slaves came from Slavic areas. In both

<sup>19</sup> A. CROSBY, *The Columbian Exchange*, cit..

<sup>20</sup> W. BORAH, S. COOK, *The Indian Population of Central Mexico 1531-1610*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1960.

<sup>21</sup> D. ELTIS, *The Rise of African Slavery in the Americas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, ch. 1 and 3.

<sup>22</sup> R. MAZO KARRAS, *Slavery and Society in Medieval Scandinavia*, New Haven, Yale University Press, 1988.

cases, there was a theological justification. For Christians, it was the doctrine that enslavement was justified only in just war<sup>23</sup>. This was a question that much concerned some Christian missionaries in the Americas. They accepted slavery, but were not convinced that the slaves they were ministering had been justly enslaved. The question was more important in the Mediterranean. Debra Blumenthal writes that in Valencia a slave imported from outside that lands of Aragon had to be interrogated by the bailiff general to determine whether he or she was justly enslaved. The slave had the opportunity to present his or her case<sup>24</sup>.

The Muslim equivalent of just war was jihad. The Koran lists only two ways a person can become a slave, by birth or as a result of capture in a jihad<sup>25</sup>. A jihad was a war made in the name of religion. Islamic law constrains the conditions under which a man could engage in jihad. It was important that he purify himself to be sure he was not making jihad for selfish reasons. This was the greater jihad. Then he had to engage in the jihad of the word, that is to say, he had to try and convert the enemy. Only then was he justified in making war.

Neither Muslims or Christians were much limited by the principles of the religion they claimed to believe. Just as European Christians did not enslave other European Christians, so with few exceptions Muslims did not enslave other Muslims, at least not within the Arab and Turkish heartland. Middle Eastern *élites* did however want slaves – slave women for their harems, soldiers, and servants, particularly eunuchs – to administer and guard the harems. Castration was illegal under Islamic law. This meant that castration, like enslavement, took place outside of Arab and Turkish domains. Whatever the intentions of the founders of Islam, slavery was important to the operation of the Arab and Ottoman states<sup>26</sup>.

Like Muslims, Christians could twist their principles when it was in their interest to do so. The raiding and the military campaigns that

<sup>23</sup> P. RAMSAY, *The Just War*, New York, Scribners, 1969.

<sup>24</sup> D. BLUMENTHAL, *Enemies and Familiars: Slavery and Mastery in Fifteenth-Century Valencia*, Ithaca, Cornell University Press, 2009, pp. 20-28.

<sup>25</sup> J. R. WILLIS, *Jihad fi sabil Allah- its doctrinal basis in Islam and some aspects of its evolution in nineteenth-century West Africa*, in “*Journal of African History*”, n.3, 1967, pp. 395-416; J. R. WILLIS, *Jihad and the Ideology of Enslavement*, in J. R. WILLIS (ed.), “*Slaves and Slavery in Muslim Africa*”, London, Frank Cass, 1985, pp. 1-15.

<sup>26</sup> M. ENNAJI, *Slavery, the State and Islam* (tr. by T. Lavender Fagan), Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

marked Islam's African frontier did not meet the strict definition of jihad. Much of the enslavement in the Mediterranean involved corsairs seizing enemy ships or raiding enemy shores. When asked at the defense of her thesis whether any slave had won his or case and been liberated by the bailiff, Debra Blumenthal claimed to know of only one case. A Muslim was seen as by definition as an enemy of Christendom. In the Middle Ages, it was religion that determined enslaveability for both Muslims and Christians.

### *Distortion of Religious Principle*

For both Christians and Muslims, religious principles did not stand in the way of the increasingly profitable exploitation of others. In both cases, religion was used in ways that contrasted with the principles articulated by religious teachers. For the Arab world, the process was slower. The Fall of Constantinople to the Turks in 1453 slowed the flow of Slavic slaves to Mediterranean Christians, but Turks continued to import slaves from the Balkans, the Russian steppes and the Caucasus into the 19<sup>th</sup> century. Gradually, however, the expansion of the Habsburgs in the Balkans and Romanovs in Russia closed off many sources of slaves. As a result, there was an increase in the importance of Africans. One of the results of the 7<sup>th</sup> century Arab conquest of North Africa was the penetration of both trade and Islam south of the Sahara. This fueled over a number of centuries the development of complex states extending from Ghana, Mali and Songhai in the West to Sennar and Ethiopia in the East. Some of these empires had commodities Arab merchants wanted. Ghana and Mali were major sources of gold, but slaves were also important there. In the central and eastern Sudan, slaves were the most important African export. Enslavement was rationalized by the fact that those being enslaved were pagan<sup>27</sup>.

A major concern of the desert-side empires was always control of the warlike propensities of their nomadic neighbors, control of

<sup>27</sup> J. SPAULDING, *Slaves of the King' Rhetoric and Reality in the Nubian State Tradition*, in J. SPAULDING, S. BESWICK (eds.), "African Systems of Slavery", Trenton, African World Press, 2010, pp. 247-266; M. A. KLEIN, *Slavery in the Western Soudan*, in J. SPAULDING, S. BESWICK (eds.), "African Systems of Slavery", Trenton, African World Press, 2010, pp. 11-44; J. O. HUNWICK, *Notes on Slavery in the Songhay Empire*, in J. R. WILLIS (ed.), "Slaves and Slavery in Muslim Africa", London, Frank Cass, 1985, Vol. 1, pp. 16-32.

sources of wealth in the desert and protection of trade across the desert. By and large, they were successful in doing this. Then in 1591, an invading army from Morocco defeated and destroyed Songhai, but was not able to construct a new hegemony. This left nomadic and sedentary people face-to-face without the mediating presence of an imperial state.

From 1600 to 1900, the interface between desert and savanna was a violent one, though there was also commercial interaction. Tuareg and Arab tribes raided into the savanna, while also protecting a slave trade from further south. Many of those slaves were used within the desert itself, though others were directed to the Mediterranean. Bruce Hall has revised our understanding of this dynamic with a brilliant book<sup>28</sup>. It deals primarily with the area of the Niger bend, but is suggestive for a larger area. Central to Hall's work is the development of a justification for enslavement. Previous writers have assumed that racism was something the Tuareg and the Saharan Arabs learned from the French. It is more accurate to say that the French and Tuareg found each other's ideas congenial and were able to build a relationship on them.

Hall's argument is that though most of the desert peoples were originally Berber speakers, groups all along the desert-edge developed genealogies that claimed Arabian and sometimes even Sherifian origins. A corollary to this was the notion that their sedentary neighbors were already slaves, either because of the curse of Ham or because it was believed that there was an earlier Arab conquest of these peoples<sup>29</sup>. The supreme irony of this is that the ancestors of Songhai and Mande speakers who were targeted by nomadic slave raiders had also used religion to justify enslavement. Now religion was replaced by race and was being used to similar effect. The effect was to justify the increasing enslavement of African peoples, and also to picture them as a servile race, an inferior group of people. Racism in the Arab world is more complex than in North America, but racism was there, it created a belief in African inferiority, and it justified enslavement.

<sup>28</sup> B. HALL, *A History of Race in Muslim West Africa, 1600-1960*, cit..

<sup>29</sup> On the use of the curse of Ham to justify enslavement in diverse historical contexts, see D. GOLDENBERG, *The Curse of Ham: Race and Slavery in Early Judaism, Christianity and Islam*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

## *Portuguese Voyages*

The Portuguese also used religion to justify their first slave raids. Azurara has a description of a slave raid on the Moroccan coast by a ship returning from its exploration of the coast in the early 15<sup>th</sup> century<sup>30</sup>. The Portuguese attacked a peaceful village, shouting praises of God and St. George, taking 165 captives in the first raid and more in subsequent smaller raids, with others being killed or drowned while fleeing. Once they reached Portugal Prince Henry himself presided over the division of the spoils. Azurara is plaintive and not unsympathetic to the misery he describes as husbands were separated from wives and children from their mothers but, at the end, he is satisfied that “as soon as they gained a knowledge of our language, they turned Christian without much difficulty...Christians as good and true as though they were descended from the beginnings of Christ’s law”. Religion thus justified the Portuguese doing to these people what they would not do to other Europeans. Religion remained important to the Portuguese, who often arranged a dockside conversion of slaves about to board a ship to the Americas. But increasingly the discourse was one of race. By the end of the 16<sup>th</sup> century, someone importing a black slave into Valencia did not need to prove enslavement in a just war. Blackness was *prima facie* evidence of enslavability.

By the early 17<sup>th</sup> century, the Portuguese were displaced in much of Africa by the Dutch, English, French and Scandinavians. All of these were societies where slavery no longer existed. And yet, they quickly got involved in the most brutal slave trade ever. The only way people who did not want slavery in their homelands could justify doing what they did was the belief that black people were inferior, were suitable only for labor, and were perhaps better off in American slavery than in a homeland seen as barbaric.

<sup>30</sup> G. EANNES DE AZURARA, *Chronica de descobrimento e conquista de Guiné*, Paris, J.P. Aillaud, 1943. Excerpt translated in R. CONRAD (ed.), “Children of God’s Fire. A Documentary History of Black Slavery in Brazil”, Princeton, Princeton University Press, 1983, pp. 5-11.

## *Slave trade and racism*

Earlier societies often marked slaves with distinctive tattoos or shaven heads, but in the Atlantic and Mediterranean worlds blackness was a sign of enslaveability. Slavery in the Americas was a prison. There were few opportunities for a slave to develop his intellect, though everywhere some did demonstrate their abilities: the Spanish poet, Juan Ladino; the German-Ghanaian philosopher, Wilhelm Amo; Simon Gray, who though a slave, managed a network of barges operating on the Mississippi between Natchez and New Orleans. And then, there were former slaves like Olaudah Equiano or Frederick Douglass. The fact that some people could rise above their servile origins could not dent the stereotypes that so-called white people had.

There is a stigma attached to slavery within all hierarchical societies. The stigma persists even after slavery is ended<sup>31</sup>. The stigma is often associated with stereotypes. The slave is lacking in honor. He is not a gentleman. In the Savannah societies of West Africa there are codes of honor which differentiate between people of noble and slave origin. Nobles are generous. They do not beg. They speak softly. They are not crude. They do not talk openly about sexual matters. Slaves and people of slave descent are allowed to beg. Muslim villages in West Africa often ban dancing or, more likely, limit it to artisans or people of slave descent. Paul Riesman described male nobles going to slave villages because they enjoyed the relaxed approach to sexuality. They enjoyed listening to people talk about sex<sup>32</sup>.

The image of the slave in Africa is similar to the image of the Black in the Americas. In *Black Like Me*, John Howard Griffin described the experience of dying his skin black and travelling as a black man<sup>33</sup>. White men who picked him while he was hitch-hiking were interested in being entertained by tales of his sex life. The assumption was that he was a sexual athlete. The fascination with black male sexuality was also linked to a fear responsible for lynchings and crucial to American racism. Similarly, there was a fear of a smart black. Richard Wright in

<sup>31</sup> The persistence of the stigma is discussed in many of the contributions to B. ROSSI (ed.), *Reconfiguring Slavery: West African Trajectories*, Liverpool, Liverpool University Press, 2009.

<sup>32</sup> P. RIESMAN, *First Find Your Child a Good Mother: The Construction of Self in Two African Communities*, New Brunswick, Transaction, 1992.

<sup>33</sup> J. H. GRIFFIN, *Black Like Me*, New York, New American Library, 1961.

his autobiography, *Black Boy*, describes a situation of terror in Mississippi, in which he could not indicate an interest in books<sup>34</sup>. One result is that “happy talk”, acting like Sambo, became both the way African slaves dealt with their owners and the way blacks in the United States dealt with white society<sup>35</sup>.

We can ask a similar question about colonialism. By the late 19<sup>th</sup> century, almost every European nation was a parliamentary state. Every one of them accepted the right of people to have some say in how they were governed. The vast majority of colonies had absolutely no participation of the governed in government. Colonised people, particularly black ones, were seen as not qualified to rule themselves. From slavery to colonial rule was a short but direct leap.

### *Emancipation*

Between 1833 and 1888, every single western nation abolished slavery. In the last years of the 19<sup>th</sup> and the early 20<sup>th</sup> century, European colonies distanced themselves from slavery. The colonial state ceased to enforce the rights of slave owners in most areas though, in some cases, actual abolition did not come until the 1930s and in some Saharan colonies like Mauritania and Niger abolition was not enforced<sup>36</sup>. In most cases, in both Africa and the Americas, emancipation was not the end of slavery, but the beginning of a long slow struggle for real emancipation. The struggle was often over control of labor, but equally often, over dignity, social equality and control of their family lives<sup>37</sup>. Within Africa, slaves could become invisible

<sup>34</sup> R. WRIGHT, *Black Boy: A Record of Childhood and Youth*, Cleveland, World Publishing, 1945.

<sup>35</sup> Elkins (S. ELKINS, *Slavery: A Problem in American Institutional and Intellectual Life*, New York, Grosset and Dunlap, 1963) treated Sambo as a result of the impact of centuries of slavery rather than as an example of role-playing. I first heard the term “happy talk” while serving in the U.S. Army between 1955 and 1957 and saw examples of it. One of my black friends spoke of it as a way African-Americans dealt with white society, but, in the process, it confirmed racist stereotypes.

<sup>36</sup> Z. OULD AHMED SALEM, *Prêcher dans le desert. Islam politique et changement social en Mauritanie*, cit.; B. ROSSI, *From Slavery to Aid: Power, Labour, and Mobility in the West African Sahel 1800-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, forthcoming.

<sup>37</sup> Foner (E. FONER, *Nothing but Freedom. Emancipation and its Legacy*, Baton Rouge, State University Press, 1983) argued that the major concern for freed slaves in the United States and the Caribbean was control over their work and family life. I extended

if they were willing to distance themselves from friend and family. Freed slaves in the Americas were marked by skin color as former slaves and were subject to a racism that continued their subjection in different forms.

### *Breakdown of the racial order*

Much of the racial order that emerged from slavery began to break down only after World War II. In the United States the needs of industry brought millions of African-Americans to the North, where they had the vote. By this time, there was also a black *élite* capable of challenging the racist structures of American society. In Europe, colonialism was under challenge everywhere after World War II and no longer made economic sense to most Europeans. The withdrawal from colonialism came at time when European industry needed labor. Parallel to what happened earlier in the northern United States, Europe turned to Africa and the Middle East for labor. These workers followed a small African population of mostly sailors, students, and former students already in Europe. On both sides of the Atlantic, people of radically different origins were increasingly interacting in the classroom, on the pitch, in the workplace, in the bedroom and in politics. There is nothing like the American Black Caucus in Europe, but in France there are African mayors in small towns, city councilors, cabinet ministers and TV personalities. In Latin America there are slower, but important processes of change, particularly in Brazil. Almost everywhere that people of African descent live, they have established the right to both control their own lives and to participate in the government of the communities they inhabit.

With the Civil Rights revolution in the United States and the migration of millions of African and Middle Eastern peoples to Europe, Black people became visible and an active part of all of our societies. Furthermore, the independence of former colonies meant interaction at a higher level. The Kennedy administration was not only sympathetic to the aspirations of Black people, but forced by Cold War concerns prepared to challenge the social order of the nation's capital city. Washington was a southern city, but from 1957 it was the home of

his argument to West Africa (M. A. KLEIN, *Slavery and Colonial Rule in French West Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998).

thousands of black diplomats and international civil servants at institutions like the World Bank and the Organization of American States. Concerned to win the friendship of newly independent countries, the Kennedy administration was determined that none of their diplomats be denied hotel or restaurant service in Washington, or for that matter in the deep south. When Washington began offering tours of the United States to influential groups from Third World countries, African visitors usually wanted to see the South and were taken to Atlanta, the most progressive city in the South and sometimes to Texas. Of course, the increasingly black civil service in Washington also benefitted from the desegregation of the city.

There have also been slow patterns of change in Europe. Going through Charles DeGaulle airport in Paris or riding the London Underground, a high percentage of the people processing are black. What is important is that international political concerns forced nations to speed up a process of racial inclusion. There is, to be sure, resistance and points of tensions. Anti-immigration parties exercise increasing influence. Africans are likely to have their identities checked just as Black youth in North America are more likely to be “carded” than their white peers. Nevertheless, the face of European and American cities has changed and an increasing number of young people are living in a post-racial world<sup>38</sup>.

### *Post-racial society*

When Barack Obama astounded many of us by being elected President of the United States, it gave rise to a lot of American triumphalism. This was, many announced the beginning of a “post-racial” United States. Much of this was premature. Racism still persists, not only among those who voted against Obama, but in a polite form even among some of those who voted for him, but it is no longer fashionable. Still, change has been dramatic. The end of colonialism has

<sup>38</sup> A measure of change is Paul Saltzman’s documentary, *Prom Night in Mississippi* (2009), which deals with an effort to integrate the high school prom in a rural Mississippi high school. Two things are striking. One is that the students have been dealing with each other throughout their school years. The second is an interview with a white girl dating a black boy and with her father. Mere decades ago, the black male would have been lynched and she might have been driven out of town. Racism still exists in Mississippi, but the rules have changed as have values and the structures of authority.

opened up opportunities for able Africans. Colonial regimes carefully limited the career potential of those Africans it educated. Kofi Annan and Chinua Achebe would probably have been clerks or school-teachers if colonial rule had not ended. There were no economists in Africa in 1950. Today, African statesmen, bankers, and diplomats flit across our television screens. We read African novels and listen to African musicians. African-American scholars teach at our universities.

Immigration reform has made it possible for Africans to seek opportunity elsewhere. In Europe, millions of Africans came to meet needs fueled by economic expansion. In the United States, African immigrants move well into American life, in part because they are the best educated immigrants, better educated than even Chinese newcomers. There are almost three million blacks in the US from Africa and the West Indies. Change has been most dramatic in the United States. The movement from benign neglect and outright segregation to one of enforced integration has been dramatic, particularly in the South. The Johnson administration brought in legislation that required any company contracting with the federal government to hire members of minority groups at all levels: not only black, but also Asian, Native American, and Hispanic. This was called affirmative action. Universities with lily-white faculties suddenly found that there were able scholars in all minority groups. Student bodies became racially more complex. The number of black students at Berkeley went in three years from 140 to 800. Today, there are black surgeons at prestigious teaching hospitals, black partners in top law firms, black professors at top Ivy League universities, black company presidents, black cabinet ministers. Black professionals operate at all levels of American life. Black university grads have the same employment rates as whites or Hispanics<sup>39</sup>. This has become the new normal.

### *Persistence of racism*

Does this mean the end of racism? Not yet. It is stronger in the lower classes than in *élite* groups. In some parts of the United States, one can get away with murdering a Black male. The Tea Party, the right wing of the Republicans, often talks in coded terms, which have

<sup>39</sup> M. WAYNE, *Imagining Black America*, New Haven, Yale University Press, 2014.

a racist sub-text. Obama is not one of us, they say. They want to reclaim America, by which they mean take it back from people of color. There is still a large black underclass that is worse off than in the 1960's. They live in urban ghettos, attend the worst schools, drop out of school early and suffer because the economy has few jobs for unskilled young people.

There are conscious efforts to deny the vote to significant parts of this population. Not only are convicts denied the vote, but so is anyone on parole or probation. The latest tactic is to require voters to show a piece of picture ID, which is hard to attain for poorly educated blacks: 13% of Black males have been denied the right to vote because of convictions and four states deny them the vote for life, even for one minor crime.

In Europe, racism can also be crude and violent. Neo-Nazi and skinhead groups have murdered black people. In Hungary the worst racism is directed at an indigenous European group, the Roma, but it shows how violent racists can be. In Italy, racism can be extremely crude. Cecile Kyenge, a Congo-born ophthalmologist, was appointed to the cabinet of Enrico Letta in early 2013. The response of politicians from right-wing parties was virulently racist. She has been bombarded with bananas and compared to an orangutan or a gorilla. One parliamentarian called on her to be raped.

### *Browning of the World*

The next stage in the transformation is the browning of society. Throughout those centuries when people believed that races really existed, many also believed that sexual relations between the races were immoral. They were also illegal in many American states. That did not prevent it from happening, though it was usually limited to white men and black women. Sometimes it was casual, sometimes it was brutal, sometimes it produced loving long-term relationships. But it happened. It also happened in the colonies, particularly in those colonies where European men came without European women.

Today the rate of mixing is increasing. In the United Kingdom, around 40% of men of West Indian origin born in the UK have married white women. About a fifth of women of West Indian origin marry white men. In the United States 16% of black marriages are with members of another race. Almost 90% of young whites see

nothing wrong with members of different racial groups marrying. Even among older people, the percentage of those accepting intermarriage is increasing. The children born from these relationships usually have loving relationships with both parents and often with both extended families. Many of them identify with neither racial community, defining themselves either as biracial or as an entirely new race. As families become more diverse, this cannot help but influence attitudes.

Others in the *élite* no longer identify themselves by race, but rather by social class or peer group. Children grow up with different values. My daughter, who was raised in a multi-racial neighborhood and with many of our black friends coming in and out of the house, once commented that she never thought of herself as white person until she went to university in the States. Conversely, the dark-skinned adopted brother of her best friend was stunned when he went to music school in the US to discover that he was black. It has been projected that the United States will be largely brown by 2050. I am not sure of the mathematics behind that prediction, when it will happen, or whether such projections include Asians but it is clearly in the works.

When we speak of the browning of Western nations, or use the term fashionable in Canada, visible minorities, we are not just speaking of people of African descent. I live in what was once a lily-white city, which has become one of the most culturally diverse cities in the world. My classes, like the city at large, involve people of many different complexions. Some like the South Asians are dark skinned products of another process of evolution. Others like most people from Latin America and the Middle East are products of mixing. The boundaries between groups overlap and are often very fuzzy. The questions of difference are more cultural than racial, but even here people cross lines. At Toronto's annual Caribana festival, a celebration of African *diaspora* culture, there are a significant number of people of European descent in the bands and in full costume.

The move toward a post-racial society does not necessarily mean an end to difference, just a recognition that differences based on skin color or minor facial differences are not important. In the United States the black underclass may long persist given the difficulties they have in getting resources necessary if they are to transcend a heritage of poverty and discrimination. They will probably face discrimination not only by people of European and Asian descent, but by the more

privileged sectors of African-American society<sup>40</sup>. Many differences will persist. The troubling inequality of our time means that we may develop new forms of class conflict. And freed from the burden of racial stereotyping, we may be freer to develop the richness of our different religious and cultural traditions.

### *Conclusion*

The linked triad of slavery, colonialism, and racism has been with us for a long time and were global phenomena. Racism was important in justifying both slavery and colonialism. Slavery was an institution of great brutality, which was based on acts of violence and harmed several hundred million people over many centuries. There was thus a need to justify this in societies which enslaved people, traded them or profited from their labor. This need felt was based on a series of fictions. It operated to restrict human freedom and to limit the possibilities of human development among both the oppressed and the oppressors. The seeds of its destruction lay in the nature of slavery. Colonial regimes had to end slave-raiding and slave trading because they restricted economic growth and in the long run all forms of slavery had to go. The end of colonialism came in part because it limited growth and became too expensive. Just as it was inevitable that colonized people would demand control over their own lives, so too it was inevitable that people of slave descent would demand full rights everywhere. Racism has been more difficult to eradicate, but it is clearly waning. Increasingly, a post-racial order seems possible.

<sup>40</sup> For a masterful reflection on change within the African-American community, see M. WAYNE, *Imagining Black America*, cit..

## LE FRONTIERE DELL'AFRICA FRA LUNGA DURATA E GEOPOLITICA COLONIALE

di Gian Paolo Calchi Novati

La geografia determina la storia e la politica anche in Africa, terra di conquiste coloniali<sup>1</sup>. Malgrado l'impatto di movimenti a carattere universale come il panafricanismo e la *négritude*, l'emancipazione dell'Africa – la cosiddetta decolonizzazione – si è realizzata sulla base di territori geografici la cui configurazione, soprattutto nell'Africa subsahariana, risale alla spartizione dell'era coloniale. Le frontiere esistenti, sebbene artificiali e in fondo di origine relativamente recente rispetto ai secoli di storia africana che hanno preceduto il colonialismo e lo stesso rapporto dell'Africa con l'Europa, sono state prese per buone e addirittura “santificate” dalla Carta e dalla prassi dell'Organizzazione per l'unità africana (OUA). L'OUA si fondava su una sorta di sovranità negativa. L'ideale ispiratore era l'unità dell'Africa ma il postulato era la non-interferenza negli affari interni degli Stati membri, allora gelosissimi di una sovranità appena conquistata.

L'inviolabilità dei confini ereditati dalla colonizzazione era una scelta obbligata per non aprire una serie spropositata di contenziosi infrafricani. Il realismo post-coloniale non ha osato tener conto delle pur labili tracce lasciate dagli antichi imperi che personaggi come Samori Touré avevano difeso e spesso costruito nella tempesta della lotta contro l'aggressione europea, con il consenso o con la forza. Una restaurazione di ciò che era o era stato il passato storico dell'Africa era giudicata impossibile o politicamente pernicioso.

<sup>1</sup> Un caso a sé è il Corno, dove si intrecciano con effetti speciali la storia lunga dell'Africa e la storia breve del colonialismo. Cfr. RUTH IYOB, *The Foreign Policies of the Horn*, in G. M. KHADIJAGALA, T. LYONS (eds.), “African Foreign Policies. Power and Process”, Boulder, Lynne Rienner, 2001, p. 107. Cfr. anche C. CLAPHAM, *The Horn of Africa*, in “The Cambridge History of Africa”, Cambridge, Cambridge University Press, vol. VIII, 1984, pp. 458-501.

Due Stati, che pure entrarono a far parte dell'OUA, non accettarono il principio delle divisioni coloniali: Marocco e Somalia. L'ordine territoriale del colonialismo non si adattava ai loro rispettivi progetti nazionali. Il Marocco ha finito per uscire dall'organizzazione pan-africana fondata all'epoca della decolonizzazione e non ha ritenuto di aderire all'organizzazione che l'ha sostituita nel 2002, l'Unione africana (UA). Il Marocco rivendicava territori che durante l'espansione europea erano stati sottratti alla sovranità del regno e amministrati a parte. Una conseguenza di questa amputazione sarà la lunghissima e non ancora conclusa vertenza sul Sahara Occidentale<sup>2</sup>. Se uno Stato somalo non aveva precedenti storici – in questo la Somalia differiva dal Marocco – la Lega dei giovani somali pretendeva che tutti i territori abitati da popolazioni di lingua somala fossero riuniti nello Stato che prese forma con l'indipendenza e l'immediata fusione fra Somalia italiana e Somalia inglese nel 1960.

Anche l'Etiopia si era misurata con il colonialismo, che aveva lacerato il suo tessuto statale e territoriale. Ospitando a Addis Abeba la Conferenza che nel maggio 1963 istituì l'Organizzazione per l'unità africana (OUA), l'Etiopia, con un vero colpo di genio politico da parte dell'imperatore Haile Selassie, dimostrò di volersi e potersi inserire nel filone della decolonizzazione, a cui praticamente era estranea, per continuare a esercitare il suo ascendente di Madre Nera. L'Etiopia trovava nell'OUA un riparo sia per respingere le istanze del pansomalismo sull'Ogaden, abitato appunto da un clan somalo, sia per tenere a bada l'irredentismo eritreo. In epoca coloniale, con riguardo all'assioma che aveva ispirato la decolonizzazione, l'Eritrea era stata una colonia italiana fra Mar Rosso e Oceano Indiano distinta dall'Etiopia, se non per i cinque anni di esistenza dell'Africa Orientale Italiana (AOI)<sup>3</sup>. Nello stesso tempo Addis si avvaleva del panafricanismo contro il panarabismo e l'islam a cui di preferenza si richiamavano la Somalia e la stessa Eritrea in lotta.

L'aspirazione dell'Etiopia a disporre di un accesso al mare aveva ossessionato gli imperatori fin dall'epoca di Tewodros, autore a metà dell'Ottocento del processo di ricentralizzazione dell'impero. Axum,

<sup>2</sup> G.P. CALCHI NOVATI, *Autodeterminazione, nazione, Stato: il Sahara Occidentale come regola o come eccezione*, in "Afriche e Orienti", n. 1, 2002, pp. 105-120.

<sup>3</sup> M. WRONG, *I Didn't Do It for You*, New York, Harper Collins, 2005; J. DORESSE, *Histoire sommaire de la Corne orientale de l'Afrique*, Paris, Librairie orientaliste Paul Geuthner, 1971.

che la storiografia convenzionale ha sempre considerato come parte integrante della storia dell'Etiopia, doveva sicuramente la sua grandezza al controllo di sbocchi marittimi<sup>4</sup>.

Malgrado la prevalenza della lunga durata nella vicenda di Stati istituzionalizzati ben prima dell'offensiva coloniale, gli Stati del Nord Africa si sono pure conformati ai verdetti territoriali dell'ordine coloniale. Le eccezioni nel mondo arabo si riducono all'Egitto, allo Yemen, all'Arabia Saudita e, con le riserve già menzionate, al Marocco. Tutti gli altri paesi del Medio Oriente o Mezzaluna fertile, che comprende la regione siro-irachena e la Palestina, si sono formati come Stati nazione a partire dall'esperienza dei protettorati, dei mandati o dell'occupazione diretta da parte delle varie potenze europee.

La dominazione straniera ha provocato profondi cambiamenti strutturali influenzando la composizione e le caratteristiche in generale degli Stati nazionali moderni. I movimenti jihadisti nell'area detta MENA (Middle East North Africa) sbandierano fra l'altro la contestazione della legittimità degli Stati in quanto prodotti spuri di eventi determinati da forze esterne, non-islamiche o addirittura anti-islamiche.

### 1. *Il Grande Marocco: utopia e politica*

Il programma del Grande Marocco rivendicava l'intero spazio della giurisdizione del regno costituito nel corso del XVII secolo sotto la dinastia Alauita. I territori dei due protettorati, francese e spagnolo, furono restituiti alla piena sovranità del Marocco nel 1956. Nella prospettiva dell'idea-forza che guidava la politica di Allal el-Fassi, massimo esponente del nazionalismo marocchino negli anni Cinquanta e Sessanta come capo dell'Istiqlal, rientravano enormi porzioni di alcune dipendenze francesi (Algeria, Sudan francese oggi Mali e l'intera Mauritania) nonché i vari possedimenti spagnoli che non facevano parte del protettorato con capitale Tétouan. La monarchia combatté a fianco dei nazionalisti difendendo la patria e insieme la propria legittimità. Il sultano Sidi Mohammed, futuro re Mohammed V, capeggiò di fatto la lotta per l'indipendenza. Il Marocco non poteva rinunciare a una parte significativa dei territori storici del regno senza rischiare di mettere in crisi il potere del Palazzo (Makhzen). La dinastia godeva di una particolare

<sup>4</sup> Del porto di Adulis si sono perse le tracce ma il sito è sicuramente da individuare nella zona di Massaua sulla costa dell'attuale Eritrea.

autorità avendo un'investitura religiosa oltre che politica: il sultano-*re* era nello stesso tempo il “principe dei credenti”. Questa posizione prestigiosa escludeva compromessi in materia di sovranità.

Impegnato personalmente contro il colonialismo, Sidi Mohammed venne esiliato durante gli ultimi anni del protettorato francese e rimpiazzato da un'alta personalità dell'aristocrazia berbera che Parigi sapeva più malleabile del vertice arabo in senso proprio. Quel passo falso fu pagato a caro prezzo. La potenza coloniale fu costretta di lì a poco a richiamare Mohammed V sul trono e a concedere l'indipendenza al Marocco abrogando il trattato di protettorato firmato nel 1912. Subito dopo la Spagna revocò a sua volta, con un accordo separato, il protettorato sul territorio che si affaccia sul Mediterraneo mantenendo peraltro fuori dall'accordo tutte le altre dipendenze, grandi o piccole, che, con denominazioni e statuti differenti, restarono per il momento sotto la sovranità di Madrid.

Hassan II, che non possedeva il carisma incontestato del padre a cui succedette in modo inaspettato per la sua morte improvvisa nel 1961, governò in modo autoritario contrastando le frange più radicali del movimento e ormai della politica nazionale. Coltivava a suo favore un nazionalismo che si tingeva – soprattutto agli occhi dei paesi vicini – di espansionismo. La riabilitazione dell'impero di Moulay Ismail (1672-1727) conferiva all'indipendenza del Marocco e al governo del suo sovrano il senso profondo di un “risorgimento” al posto di una semplice operazione pilotata dalla potenza coloniale.

Una specifica diatriba sorse a proposito del Sahara Occidentale, pietra di inciampo in quanto oggetto di una disputa – al di là dello stesso colonialismo spagnolo – fra il nazionalismo grande-marocchino e l'indipendentismo di un movimento locale, il Polisario, che divenne un vero e proprio *casus belli*. Un verdetto della Corte di giustizia internazionale non sciolse in modo definitivo gli aspetti giuridici<sup>5</sup>. Quando la Spagna si decise, nel 1975, negli ultimi giorni di vita di Franco, a chiudere la questione, il Sahara fu spartito d'imperio fra Marocco e Mauritania. Per reazione il Polisario proclamò la nascita della Repub-

<sup>5</sup> Il massimo di alterità ammessa dalla Corte fuori della potestà del sovrano marocchino erano autorità “tribali” a livello locale. Tradizionalmente, si distingueva in Marocco “il regno del *makhzen*” dal “regno del *siba*”: da una parte il potere diretto ed effettivo del Palazzo e dall'altra la “dissidenza”. Periodicamente il sovrano compiva viaggi nella più lontana periferia del regno reprimendo le ribellioni, imponendo il tributo e se necessario sostituendo i capi che dovevano rispondere a lui.

blica araba sahraui democratica (RASD), che fu riconosciuta come tale da molti Stati e fu ammessa all'Organizzazione per l'unità africana (rimanendo nell'Unione africana dopo il 2002).

Gli abitanti dell'ex-colonia spagnola si sono rifugiati in gran parte nella regione limitrofa di Tindouf, in Algeria, dove, loro o i loro discendenti, vivono ancora, quarant'anni dopo, in tende e in condizioni di penosa precarietà. Il Marocco ha eretto un muro di sabbia per annettersi in modo stabile la parte "utile" del territorio con le città, i giacimenti di fosfato e di ferro e i porti, "colonizzando" il territorio con marocchini veri e propri. Dal lontano 1981 è in corso un negoziato frustrante per determinare se e come far decidere il suo *status* al "popolo" del Sahara Occidentale (un popolo *sui generis* nelle condizioni di un territorio semi-desertico che ha perduto praticamente i suoi abitanti originari). Formalmente le due parti, con la mediazione delle Nazioni Unite, hanno riconosciuto la formula del referendum. Si sta ancora discutendo, tuttavia, su chi avrebbe il diritto di votare e sulle opzioni su cui votare. Rabat offre quella che il Polisario giudica una pseudo-scelta fra annessione o autonomia all'interno del regno, escludendo in pratica l'indipendenza.

Hassan II sfruttò la causa del Sahara per accrescere la sua popolarità nel periodo più critico della vicenda marocchina post-indipendenza. Il giovane Mohammed VI non deflette dal principio di sovranità, limitandosi a una politica più morbida com'è nel suo stile di sovrano "democratico" invece che "assoluto". Il quadro concettuale del nazionalismo marocchino non vuole arrendersi a una narrativa storica che deriva da un'altra potestà e da un'altra concezione anche in senso culturale del potere e della statualità. Dal punto di vista del Polisario si tratterebbe in effetti di una decolonizzazione mancata o tradita.

L'OUA, fedele alla regola che farebbe di ciascun territorio coloniale un candidato di diritto all'indipendenza, ha ammesso la RASD – finzione o realtà – come Stato membro a parte intera determinando il conseguente abbandono del Marocco. La non-partecipazione all'Unione africana si è rivelata un inconveniente per la politica africana di Rabat ma non per questo il Marocco "imperiale" ha cessato di nuotare fieramente controcorrente.

L'assimilazione, il modello di amministrazione coloniale caro alla Francia<sup>6</sup>, si fonda sulla premessa secondo cui le istituzioni che hanno

<sup>6</sup> G.P. CALCHI NOVATI, *L'impero della Francia e l'Africa. La colonizzazione come dominio*, in G.M. BRAVO (a cura), *Imperi e imperialismo. Modelli e realtà imperiali nel mondo occidentale*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2009, pp. 89-116.

procurato alla Francia la *grandeur* conservano ovunque la stessa validità<sup>7</sup>. Gli africani erano invitati o costretti a cessare di essere africani perdendo ogni identità residuale<sup>8</sup>. Particolarmente nell’Africa Occidentale Francese (AOF), la manipolazione del contesto socio-politico e culturale è stata così drastica da cancellare la memoria degli imperi di Samori o di el-Hadj Omar Tall in paese toucouleur. In teoria la Francia non riconosceva alle autorità tribali la stessa funzione che esse detenevano nei territori sotto il dominio britannico, adattati all’amministrazione indiretta (*indirect rule*). In pratica, però, i capi locali erano utilizzati dalla Francia come luogotenenti del potere europeo al livello “micro”, aiutando a destrutturare e far dimenticare gli Stati che si erano battuti nella “resistenza primaria”. La suddivisione dell’esercizio del potere sotto la pseudo-autorità dei “capi” avrebbe impedito ogni forma di alternativa all’ordine coloniale ritardando una presa di coscienza e la rinascita.

La trasformazione dei luoghi e degli individui riassume bene l’atteggiamento che ha accompagnato l’espansione coloniale degli europei, e dei francesi in particolare. Non sono bastate l’antropologia e l’etnografia a salvare i lealismi di più vasto respiro. Le testimonianze più eloquenti delle identità negate si trovano nelle opere di grandi amministratori coloniali dell’AOF come Delafosse e Delavignette<sup>9</sup> o nell’orientalismo solidale di Berque nel Maghreb arabo<sup>10</sup>. Si può capire perché, in maniera generale, le frontiere della storia sono state

<sup>7</sup> G. HARDY, *Vue générale de l’histoire de l’Afrique*, Paris, A. Colin 1922, p. 154.

<sup>8</sup> La pubblicazione dei due libri di André Gide sul Congo e il Ciad alla fine degli anni Venti (A. GIDE, *Viaggio al Congo; Ritorno dal Ciad*, Torino, Einaudi, 1988), con la rivelazione degli abusi e degli scandali dell’amministrazione coloniale, insistendo proprio sulla de-culturazione degli africani, provocò in Francia un’enorme sensazione.

<sup>9</sup> Dopo un’opera in tre volumi sulla sua esperienza diretta di amministratore (1912), Maurice Delafosse perfezionò i suoi studi sul mondo africano in opere più dettagliate (1922; 1923 e 1925): M. DELAFOSSE, *Haut Sénégal-Niger [Soudan français]*, Paris, Larose, 1912; *Les noirs de l’Afrique*, Paris, Payot, 1922; *L’âme nègre*, Paris, Payot, 1923; *Les civilisations négro-africaines*, Paris, Stock-Delamain, 1925. Sull’opera di Delafosse cfr. J.-L. AMSELLE, E. SIBEUD (éds.), *Maurice Delafosse. Entre orientalisme et ethnographie: l’itinéraire d’un africaniste (1870-1926)*, Paris, Maisonneuve & Larose, 1998. R. DELAVIGNETTE, *Petite histoire des colonies françaises*, Paris, Presses Universitaires de France, 1944. Per una storia generale del colonialismo francese: H. DESCHAMPS, *Les méthodes et les doctrines coloniales de la France*, Paris, A. Colin, 1953; H. BLET, *Histoire de la colonisation française*, vol. I, *Naissance et déclin d’un empire des origines à 1815*, Grenoble-Paris, Arthaud, 1946.

<sup>10</sup> Per Jacques Berque la colpa più grave del colonialismo è stata di privare i popoli coloniali della loro propria storia (J. BERQUE, *Dépossession du monde*, Paris, Seuil, 1964).

obliterate, negate e finalmente ignorate, se non addirittura proibite, al momento dell'indipendenza.

In questa *tabula rasa* il Marocco fa ancora eccezione. Il Marocco, in quanto protettorato e non colonia, usciva da una esperienza coloniale attenuata. Il maresciallo Lyautey, residente generale in Marocco per conto della Francia, aveva coltivato la “diversità delle formule politiche imposte dalla storia e dalla natura”<sup>11</sup>. Lyautey era affascinato dalla continuità storica: proibì il proselitismo religioso e rispettò scrupolosamente il profilo musulmano di Meknès, Fès e Marrakech, le capitali imperiali, scegliendo come capitale del protettorato Rabat e come capitale economica Casablanca.

## 2. Il Corno e gli effetti di un colonialismo debole

Il Corno ha sofferto una condizione di tensione e instabilità permanente per il conflitto fra i gruppi che per ragioni di nazionalità, appartenenza linguistica e culturale, rango sociale, ecc. sono organici o vicini ai centri di potere e i gruppi che, per le stesse ragioni ma rovesciate, sono subalterni e si sentono esclusi, oppressi o “periferizzati”. La trama delle relazioni interne e regionali, fatta più di ostilità che di cooperazione, percorre tutta la storia del Corno. Essa sopravvive e dura anche quando il Corno cade sotto la dominazione o l’alta influenza di forze esterne.

Per primi vengono i contrasti fra i poteri che hanno dimostrato di saper padroneggiare l’ambiente umano e fisico e le formazioni socio-politiche che non hanno avuto pieno accesso alla sovranità e alle risorse. Gli antichi imperi hanno lasciato il posto a Stati moderni che si sono giovati a loro volta della posizione di preminenza a scapito dei popoli via via assorbiti per cooptazione o coercizione. I vecchi trofei sono stati rielaborati per preservare l’unità interna e l’egemonia nella zona circostante. I popoli e gli Stati del Corno competono l’uno con l’altro prima che con le potenze fuori area. Le poste sono la terra, l’acqua, i porti e le risorse economiche, ma anche beni immateriali come la sovranità e l’egemonia. Il terzo livello della tensione o belligeranza è rappresentato dalle ripercussioni della grande politica e dalla trasposizione nel Corno delle rivalità e dei conflitti internazionali. Una

<sup>11</sup> L.G.H. LYAUTEY, *Paroles d’action*, Paris, A. Colin, 1938, p. 38 e pp. 444-457.

parte speciale ha avuto lo *Scramble for Africa* che vide impegnate una mezza dozzina di potenze europee nella seconda metà del XIX secolo e, in questo particolare scacchiere, un ruolo speciale è spettato all'Italia, una potenza di medio calibro rispetto a Francia e Inghilterra. Pur avendo tutte le caratteristiche di una fattispecie esterna, il colonialismo si distingue dalle altre intrusioni perché – una volta impiantato – viene esercitato sul posto mediante forme di giurisdizione diretta. Il colonialismo non cancella le gerarchie preesistenti ma le dinamiche interne vengono stravolte dall'affermazione di un'autorità tecnologicamente superiore che è portatrice di paradigmi culturali e istituzionali estranei alla regione. I risultati dell'impresa coloniale risentono di fattori come il tempo, il disegno politico e la presenza di coloni. Percepito e accolto in modo diverso dai vari gruppi a seconda della loro collocazione lungo la scala del potere, le reazioni al colonialismo sono comprese fra resistenza, acquiescenza e complicità.

Al centro, geografico e storico, del Corno si staglia l'impero abisino, l'Etiopia moderna. L'Etiopia portò a compimento in epoca storica un processo graduale di accentramento e potenziamento attorno alla dinastia salomonide, alla Chiesa copta e a un modo feudale di popolamento e produzione basato sull'agricoltura privilegiando l'esercito e l'aristocrazia che si insediano nei territori di nuova acquisizione. “Le élites storicamente al potere in Etiopia hanno prodotto la più persistente idea di Stato dell’Africa, ricolma di miti ricavati dal corpo biblico, le glorie dell’antica Axum e lo splendore delle corti di Gondar, per giustificare le conquiste postcoloniali”<sup>12</sup>. Il governo di Addis Abeba si sente investito del “sacro” dovere di difendere la Grande Tradizione dell'impero e non tollera infrazioni al suo profilo multinazionale e multi-etnico, frutto di una incorporazione creativa dopo una lunga interazione a livello di commercio, guerre, migrazioni, religione, scambio di servizi e matrimoni<sup>13</sup>. Nella prospettiva dell'impero, esaudire le istanze nazionali dei somali che vivono nell'Ogaden o altrove equivale ad aprire una falla e minacciare l'intera costruzione.

I regimi di Haile Selassie e Mengistu Haile Mariam, così diversi per ideologia e obiettivi, hanno contrastato con la stessa intransigenza

<sup>12</sup> RUTH IYOB, *The Foreign Policies of the Horn*, cit., p. 109.

<sup>13</sup> D. LEVINE, *Greater Ethiopia. The Evolution of a Multiethnic Society*, Chicago-London, University of Chicago Press, 1974, p. 40. Il libro discute se l'integrazione dei popoli non-etiofici nell'impero sia stata un atto di soggezione o non piuttosto un'assimilazione di popoli dotati o caricati già in precedenza di alcune affinità (p. 26).

la lotta irredentistica dell'Eritrea declassandola a secessionismo nel contesto più generale della repressione dei moti rivoluzionari e delle periferie in ebollizione<sup>14</sup>.

L'assorbimento nell'impero dei popoli non-etioptici ha dato origine, nella retorica dei Fronti di liberazione eritrei e nella letteratura sul Corno, soprattutto di autori oromo, al contro-mito di un "colonialismo abissino"<sup>15</sup>. In realtà, l'Etiopia ha pagato un pesante tributo al colonialismo. Con l'apertura del Canale di Suez, l'Etiopia fu più esposta alle minacce esterne. Alla fine del XIX secolo le fu sottratto lo sbocco al mare e dopo la catastrofe del 1935-36 fu privata della sua stessa indipendenza. Commercio, diplomazia e guerra si mischiano e si confondono. Nel Corno, la Gran Bretagna e la Francia a differenza dell'Italia si accontentarono di assicurarsi piccoli territori con un particolare valore strategico attorno all'Etiopia<sup>16</sup>. Il principale obiettivo dell'Inghilterra è l'acqua: il bacino del Nilo e il controllo delle rotte alla volta dell'India.

Una funzione analoga a quella dell'Etiopia è stata svolta dal Sudan nell'alto corso del Nilo. Come l'Etiopia, il Sudan ha costruito un robusto Stato centralizzato, "civilizzando" l'ambiente adiacente lungo un percorso da nord a sud. L'Axum del Sudan, la sua saga autolegittimante, sono le glorie del regno di Kush-Meroe. La "metafisica" dell'impero nei confronti di vassalli si attaglia tanto alle relazioni fra Etiopia e Somalia quanto alla questione "meridionale" con cui hanno

<sup>14</sup> A.R. ZOLBERG, A. SUHRKE, S. AGUAYO, *Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1989, p. III.

<sup>15</sup> OKBAZHI YOHANNES, *The Eritrean Question a Colonial Case?*, in "The Journal of Modern African Studies", n. 4, 1987, pp. 643-668. Cfr. anche P. LAUDERDALE, R. AMSTER, *The Horn of Africa: Local Conflict, Global Order?*, in P. TOGGIA, P. LAUDERDALE, ABEBE ZEGEYE (eds.), "Crisis and Terror in the Horn of Africa", Aldershot, Burlington, 2000, p. 5. Soprattutto in opere recenti, ribaltando la tesi della Grande Tradizione, viene applicata all'Etiopia la teoria dell'invenzione dello Stato o della nazione (come in B. HOLCOMB, SISAI IBSSA, *The Invention of Ethiopia*, Trenton, Red Sea Press, 1990 e J. SORENSON, *Imagining Ethiopia*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1993).

<sup>16</sup> La Francia ha partecipato alla spartizione della regione con un piccolo possedimento (la Costa francese dei Somali, l'attuale Repubblica di Gibuti) e contese più in generale l'influenza esclusiva a Italia e Inghilterra nelle terre somale. Mentre Londra non contrastò l'avanzata dell'Italia nel Corno, la Francia aiutò l'imperatore Menelik all'epoca dell'offensiva italiana di fine Ottocento che portò alla disfatta delle truppe del generale Baratieri nella battaglia di Adua: cfr. G.P. CALCHI NOVATI, *La debolezza fatale dell'opzione diplomatica: il colonialismo italiano fra Europa e Africa*, in A. DEL BOCA (a cura), "Adua. Le ragioni di una sconfitta", Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 117-42.

dovuto fare i conti pressoché tutti i regimi sudanesi<sup>17</sup>. Le terre abitate da popolazioni musulmane (i somali) e le province meridionali del Sudan, anche quando non erano soggette in senso proprio al dominio degli Stati centrali, fornivano oro, avorio, incenso e schiavi.

L'Etiopia e il Sudan irradiano la propria influenza, variamente ostacolata, sugli aggregati periferici. Le affinità di parentela e di fede trascendono i confini politici, generalmente mal demarcati e poco rispettati, e possono minare alla base l'ordine imperante. La religione è stata una potente leva al servizio del potere sia di Khartum che di Addis Abeba divenendo un incentivo per l'espansione, la conquista e l'occupazione. Le tre grandi tradizioni monoteistiche (il giudaismo, il cristianesimo e l'islam) si sono confrontate, scontrate e interpenetrate nella regione del Corno per più di mille anni producendo conflitti che hanno finito per assumere contorni nazionali e nazionalisti<sup>18</sup>. La contrapposizione fra cristianesimo e islam è una costante, anche come conseguenza collaterale della schiavitù e del commercio di schiavi praticati da arabi e musulmani a danno delle popolazioni nere più predisposte ad adottare il cristianesimo. D'altra parte, il cristianesimo è intrinseco al progetto realizzato dalla corte abissina. Poiché l'area circostante è abitata in maggioranza da popoli islamizzati, la diversità di fede religiosa è uno dei fattori che hanno alimentato la tensione fra l'Etiopia e i suoi vicini fin dal Medioevo. Nel caso del Sudan l'opposizione cristiani-musulmani ha seguito una logica inversa: il "centro" è arabo-islamico, la "periferia" comprende popolazioni animiste parzialmente cristianizzate. La storia del popolo ebraico è parte a vario titolo del patrimonio culturale del regno etiopico e le vicende contemporanee dello Stato di Israele sono rimbalzate di continuo nel Corno.

### 3. *Le trasformazioni operate dal colonialismo*

Con l'avvento del colonialismo una minoranza di origine culturale e religiosa diversa, che risponde alle logiche di una potenza del Centro, si inserisce incidendo sugli assetti preesistenti. La potenza coloniale

<sup>17</sup> W.M. REISMAN, *Somali Self-Determination in the Horn: Legal Perspectives and Implications for Social and Political Engineering*, in I.M. LEWIS (ed.), "Nationalism and Self-Determination in the Horn of Africa", London, Ithaca Press, 1983, pp. 152-153.

<sup>18</sup> I.M. LEWIS, *Arguments with Ethnography: Comparative Approaches to History, Politics and Religion*, London, The Athlone Press, 1999, p. 69.

preleva forza lavoro e si impossessa delle risorse naturali per l'ulteriore sviluppo del capitalismo. Nel Corno, il piano dell'Italia è di trovare spazi per dirottare l'emigrazione verso terre sotto la sua giurisdizione. Si favoleggia di installare coloni a milioni. Nella realtà l'emigrazione italiana continuerà a privilegiare le Americhe e l'Australia e al massimo dell'espansione coloniale in Africa le comunità italiane, di civili e militari, non supereranno le 300 mila unità fra Corno e Libia.

Il colonialismo ridisegna a sua immagine il paesaggio politico, economico e culturale. Etiopia e Sudan resistono più di altre formazioni statali all'impatto dell'imperialismo coloniale in virtù di una maggiore forza politica e militare, ma, a vario titolo, entrano nelle dinamiche che alla fine li sommergeranno. L'Etiopia, nuova versione territoriale ed economica dell'Abissinia storica, sopravvisse all'attacco dell'Italia alla fine dell'Ottocento ma non all'aggressione dell'Italia fascista negli anni Trenta del Novecento. L'inclusione delle periferie non-cristiane nell'Etiopia e non-musulmane e non-arabe nel Sudan, prima poco più che nominale, diventa effettiva, almeno legalmente, a costo di creare focolai, reali o potenziali, di resistenza e conflitto.

L'interludio coloniale è stato risolutivo per la formazione di Stati e nazioni in Africa. Alla gestione ottimale del territorio e delle risorse fa riscontro un'instabilità cronica che dalla protesta per la conquista e l'espropriazione dei beni può "scalare" fino alla guerra. La salvaguardia dell'indipendenza dell'Etiopia nel 1896 si deve alla capacità di mobilitazione nazionale di cui la gerarchia imperiale ha dato prova in un momento d'emergenza assoluta<sup>19</sup>. Malgrado la vittoria di Menelik nella piana di Adua (1° marzo 1896) contro la forza di invasione italiana, il trattato di Addis Abeba dell'ottobre 1896 sancì per la prima volta, con l'assenso di un imperatore, il sacrificio dell'accesso al mare dell'Etiopia<sup>20</sup>.

La resistenza delle genti somale all'occupazione italiana e inglese fu più efficace là dove l'autorità tribale era meglio organizzata, come si poté verificare con l'epopea del Sayyid (Muhammad Abdille Hassan, noto nelle fonti inglesi dell'epoca come Mad Mullah).

Il colonialismo in quanto tale, senza troppe distinzioni fra potenza e potenza, rinsalda l'etnicità perché con il dominio a livello politico l'affiliazione clanica e familiare diventa il tramite più immediato

<sup>19</sup> S. RUBENSON, *The Survival of Ethiopian Independence*, London, Heinemann, 1976.

<sup>20</sup> BAHRU ZEWEDE, *The History of Ethiopian-Italian Relations: The Treaty of Addis Ababa of October 26, 1896*, in G.P. CALCHI NOVATI (a cura), "Il colonialismo e l'Africa. L'opera storiografica di Carlo Giglio", Roma, Carocci, 2004, pp. 123-132.

di sopravvivenza. Mentre i governanti in carica difendono strenuamente il proprio potere e la libertà della nazione, il colonialismo è uno strumento a disposizione dei gruppi che hanno patito una forma di subalternità per disfarsi intanto dell'antico padrone. "L'esperienza coloniale lascia un'eredità duratura o separando i popoli soggetti dai centri dominanti e liberandoli così dalle obbligazioni tradizionali o istituzionalizzando le precedenti relazioni di dominio"<sup>21</sup>.

Il colonialismo italiano dopo la conquista dell'Etiopia e la proclamazione dell'Africa Orientale Italiana (AOI) manipolò i rapporti gerarchici delle élites e degli insiemi etnici o nazionali, intervenendo sulle questioni di identità come la religione, la cultura e la lingua, per decostruire il passato. All'Italia facevano difetto, tuttavia, le risorse finanziarie e tecniche, oltre che il tempo, per portare a termine una riconversione generale dell'economia e della società. La principale via di comunicazione e di commercio della regione, il Nilo, era fuori della sua portata. Ciò nonostante, l'Italia, dal quartier generale del Piccolo Ghebi a Addis Abeba, si predispose a cambiare l'anima stessa dei popoli<sup>22</sup>. L'Ogaden, una provincia semi-desertica abitata da somali, fu separata dall'Etiopia di cui faceva parte dagli ultimi anni del XIX secolo e venne annessa alla Somalia<sup>23</sup>. Il territorio dell'impero etiopico fu amputato anche a nord per ampliare i confini dell'Eritrea e preparare l'evoluzione della colonia primigenita in una società pronta per il balzo nella nazionalità e nella modernità<sup>24</sup>. Il vice-governatore dell'AOI, Enrico Cerulli, grande studioso delle culture e delle lingue del Corno d'Africa, aveva sempre privilegiato le popolazioni islamiche nomadi della periferia a spese delle popolazioni cristiane semitiche insediate sull'altopiano e poté soddisfare queste sue preferenze grazie ai poteri che gli trasmise il governo fascista<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> RUTH IYOB, *The Foreign Policies of the Horn*, cit., p. 113.

<sup>22</sup> G.P. CALCHI NOVATI, 'National Identities as a By-Product of Italian Colonialism: A Comparison of Eritrea and Somalia', in J. ANDALL, D. DUNCAN (eds.), "Italian Colonialism. Legacy and Memory", Bern, Peter Lang, 2005, pp. 47-74.

<sup>23</sup> Un aggiustamento territoriale a favore della Somalia era già avvenuto alla fine della prima guerra mondiale, quando Italia e Inghilterra avevano concordato dopo un lungo negoziato di trasferire sotto la sovranità italiana il Jubaland con Kisimaio che faceva parte del Kenya (G.P. CALCHI NOVATI, *L'annessione dell'Oltregiuba nella politica coloniale italiana*, Roma, Istituto Italo-Africano, 1985).

<sup>24</sup> I. TADDIA, *L'Eritrea-colonia 1890-1952. Paesaggi, strutture, uomini del colonialismo italiano*, Milano, Franco Angeli, 1986.

<sup>25</sup> Nella pratica, gli italiani non riuscirono a concepire e realizzare una politica che accontentasse davvero gli oromo, i galla della letteratura coloniale italiana (P. BORRUSO, *L'ultimo impero cristiano*, Milano, Guerini, 2002, pp. 229-233).

La British Military Administration (BMA), operativa in Eritrea e Somalia dal 1941 fino alle decisioni prese dall'Assemblea generale dell'ONU, influi a sua volta sulla geopolitica dell'Africa orientale. La Gran Bretagna tenne in sospeso la sorte dell'Eritrea in vista di una possibile sua spartizione fra Etiopia e Sudan, alimentando di fatto il settarismo e lo scisma fra islam e cristianesimo perché questa sarebbe stata la *ratio* della divisione, e prolungò per alcuni anni l'amministrazione separata dell'Ogaden e di altri brandelli dello spazio etiopico abitato da somali nell'Haud, ai confini con il British Somaliland, vagheggiando di assecondare l'idea di una Grande Somalia.

L'Etiopia dovette far ricorso a misure repressive o alle armi per domare il nazionalismo eritreo e il pansomalismo come programma di unificazione delle membra sparse di una nazione somala virtuale, più forti che mai dopo essere stati aizzati ma non pienamente soddisfatti dal colonialismo<sup>26</sup>. Anche l'amministrazione separata delle province meridionali del Sudan da parte della Gran Bretagna precostituì il loro futuro irredentismo. Per parte sua, Haile Selassie rilanciò la ricerca di un accesso al mare recuperando l'Eritrea<sup>27</sup>. Malgrado le affinità etniche e linguistiche con i tigrini dell'altopiano, e i comuni sentimenti per gli antichi simbolismi ricavati dalle cronache reali del *Kibre Negest*, gli appelli panetiopici di Haile Selassie di ritorno dall'esilio in Inghilterra non fecero breccia allo stesso modo in tutta l'Eritrea.

L'amministrazione coloniale in Eritrea, a differenza dell'Etiopia, che non fu mai colonizzata o veramente assoggettata, aveva provveduto a una profonda riorganizzazione istituzionale e socio-economica<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> J. MARKAKIS, *Resource Conflict in the Horn of Africa*, London, Sage Publications, 1998, p. 112.

<sup>27</sup> RUTH IYOB, *The Foreign Policies of the Horn*, cit., p. 114. Il futuro dell'Eritrea era stato trattato in due dei sei memorandum, redatti dall'americano Spencer, consigliere del negus per gli affari giuridici, che Haile Selassie sottopose a Roosevelt nell'incontro che ebbero in Egitto nel febbraio 1945: in uno si ricostruiva la storia della sovranità sulla costa eritrea negli ultimi decenni e nell'altro si difendeva più genericamente il diritto dell'Etiopia ad avere un accesso al mare ma con un riferimento pressante all'Eritrea (G.P. CALCHI NOVATI, *L'imperatore e il presidente: alle origini dell'alleanza Etiopia-Stati Uniti*, in "Africa", n. 3, 1988, pp. 360-377).

<sup>28</sup> Sull'origine controversa del nazionalismo eritreo c'è un'ampia letteratura. Fra i testi più significativi anche per la diversità delle tesi: ALEMSEGED ABBAY, *Identity Jilted or Re-imagining Identity? The divergent paths of the Eritrean and Tigrayan nationalist struggles*, Lawrenceville-Asmara, Red Sea Press, 1998; J. GEBRE-MEDHIN, *Peasants and Nationalism in Eritrea*, Red Sea Press, Trenton 1989; D. POOL, *Front Guerrillas to Government. The Eritrean People's Liberation Front*, Oxford, J. Currey, 2001; REDIE BEREKETEAB, *Eritrea. The Making of a Nation, 1890-1991*, Uppsala, Uppsala University, 2001; RUTH IYOB, *The Eritre-*

Gli eritrei acquistarono una nuova mentalità. La città di Asmara è stata dipinta come un “monumento alla follia coloniale”<sup>29</sup>. Per circa mezzo secolo i sudditi eritrei usarono l’italiano come lingua franca. Sebbene lo sviluppo dell’Eritrea nel periodo iniziale sia stato più che modesto<sup>30</sup>, il regime fascista, nel quadro della campagna per la conquista dell’Etiopia, aumentò gli sforzi in tutti i campi, dando il via a una fase preliminare di industrializzazione. La gestione feudale della terra fu scompaginata dall’introduzione della proprietà privata e da metodi di coltivazione di tipo capitalistico<sup>31</sup>. In compenso, la Chiesa copta, “custode” della cultura feudale alta, era la stessa al di qua e al di là del fiume Mareb, il confine convenzionale fra Eritrea e Etiopia (tanto che si parlava di cristianesimo quasi come sinonimo di etiopianesimo).

Il progetto nazionale eritreo maturò pienamente come reazione al misconoscimento dell’identità eritrea e all’oppressione politica dopo l’annessione indebita all’Etiopia a coronamento del deludente esperimento federale degli anni Cinquanta. Il processo formativo dell’Eritrea scaturisce dal periodo coloniale, ma il “nemico” dell’Eritrea nel compimento della sua affermazione come nazione è l’Etiopia. Nel clima della guerra sarà più facile per i Fronti di liberazione eritrei proiettare un’immagine nazionale semplificando al massimo lo scontro: da una parte “noi”, i combattenti, e dall’altra gli “altri”, gli etiopici.

*an Struggle for Independence: domination, resistance, nationalism, 1941-1993*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; J. SORENSON, *Discourses on Eritrean Nationalism and Identity*, in “The Journal of Modern African Studies”, n. 2, 1991, pp. 301-317; TEKESTE NEGASH, *Italian Colonialism in Eritrea, 1882-194: policies, praxis and impact*, Uppsala, Uppsala University Press, 1987. Alcuni storici e sociologi sono impressionati – malgrado il prelievo da parte degli inglesi di beni opera di italiani come i binari della ferrovia Asmara-Massaua – dal progresso economico, dall’espansione e dalla liberalizzazione politica che ebbero luogo sotto l’amministrazione inglese fra il 1941 e il 1952 (G.K.N. TREVASKIS, *A Colony in Transition: 1941-1952*, London, Oxford University Press, 1960 [che può essere di parte per le funzioni svolte nell’amministrazione]), Anche in termini politici, l’amministrazione britannica rappresentò una svolta: “Per la prima volta nella storia dell’Eritrea, il popolo non solo fu autorizzato ma fu persino incoraggiato a stabilire organizzazioni politiche appropriate” (TEKESTE NEGASH, *Eritrea and Ethiopia. The Federal Experience*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1997, p. 24).

<sup>29</sup> M. WRONG, *I Didn’t Do It for You*, cit., p. 5.

<sup>30</sup> R. SHERMAN, *Eritrea: The Unfinished Revolution*, New York, Praeger, 1980; YOHANNES MESGHENNA, *Italian Colonialism. A Case of Study of Eritrea: 1869-1934*, Lund, Studenlitteratur, University of Lund, 1988.

<sup>31</sup> HAILE MARIAN LAREBO, *The Building of an Empire: Italian Land Policy and Practice in Ethiopia, 1935-1940*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

Il Fronte di liberazione eritreo (FLE), considerato espressione dell'Eritrea musulmana, aveva la sua base nei gruppi dediti alla pastorizia e nei clan di recente insediamento nell'Eritrea occidentale. Per parte sua la campagna intrapresa dal Fronte popolare di liberazione dell'Eritrea (FPLE), nato da una scissione del FLE, riuscì a coinvolgere nella lotta di liberazione i poveri delle campagne a fianco delle *élites* di Asmara, Mendefera e Decamhare dando un'enfasi crescente al concetto di nazionalità. Il separatismo eritreo è una risposta della classe politica alla ricolonizzazione e all'autoritarismo del governo etiopico<sup>32</sup>. In questo senso, il FPLE ebbe successo nelle aree dove le classi medie e lavoratrici erano più sviluppate e dove i metodi gestionali di origine imperiale risultavano più odiosi<sup>33</sup>. Le comunità cristiana e musulmana condividevano l'obiettivo generale di auto-realizzarsi attraverso l'emancipazione assicurata dalla statualità. La differenza è che l'*élite* cristiana riteneva che l'indipendenza in quelle condizioni fosse impraticabile e si accontentava di operare dentro lo Stato etiopico, mentre l'*élite* musulmana, parte della più ampia comunità arabo-islamica, aveva i titoli per credere in un'Eritrea indipendente subito<sup>34</sup>.

#### 4. *Diplomazia internazionale e autodeterminazione*

L'Italia fu esclusa dall'Africa dopo la sconfitta militare nella Seconda guerra mondiale a seguito delle decisioni prese dalle quattro potenze vincitrici e poi dalle Nazioni Unite<sup>35</sup>. Il diritto dei popoli all'autodeterminazione e le ragioni dell'emancipazione nazionale furono contraddetti o mistificati da considerazioni strategiche a livello internazionale. Non ci fu, d'altronde, una confrontazione sul terreno fra colonizzatori e colonizzati come è avvenuto di solito con una vera decolonizzazione.

Il Trattato di pace imposto all'Italia nel 1947 comportava la rinuncia formale e incondizionata a tutte le sue colonie del Corno e alla Libia. Il caso dell'Etiopia fu risolto separatamente: la sovranità dell'im-

<sup>32</sup> A.R. ZOLBERG, A. SUHRKE, S. AGUAYO, *Escape from violence. Conflict and Refugee Crisis in the Developing World*, cit., p. 107.

<sup>33</sup> D. POOL, *From Guerrillas to Government. The Eritrean People's Liberation Front*, cit. p. 104.

<sup>34</sup> REDIE BEREKETEAB, *Eritrea. The Making of a Nation, 1890-1991*, cit., p. 168.

<sup>35</sup> G. ROSSI, *L'Africa italiana verso l'indipendenza (1941-1949)*. Milano, Giuffrè, 1980. Durante il dibattito l'Etiopia ritrovò il suo ruolo egemonico anche grazie alla tutela che le garantirono di fatto gli Stati Uniti.

però abissino non era messa in discussione e l'Italia fu condannata a pagare i danni di guerra all'Etiopia e a restituire tutte le opere trafugate durante l'occupazione. Una vertenza durata più di cinquant'anni si aprì sulla stele di Axum che l'Italia riportò in Etiopia solo nel 2005<sup>36</sup>. All'ONU l'Italia usò l'Africa come una pedina della politica estera da rivisitare dopo la tragedia del fascismo e della guerra.

Lo scioglimento dei vincoli coloniali nel Corno fu condizionato da fattori, come i calcoli dell'Italia e l'incombente rivalità fra Est e Ovest, che avevano poco in comune con il diritto d'autodeterminazione dei popoli in questione. Soprattutto l'Eritrea poteva ragionevolmente lamentarsi di non avere avuto la possibilità di scegliere liberamente il suo destino. Una risoluzione approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 2 dicembre 1950 proclamò l'Eritrea "unità autonoma federata all'Etiopia sotto la sovranità della corona etiopica". La federazione ebbe vita breve e alla fine del 1962 l'Assemblea eritrea, sotto la pressione dell'esercito imperiale, votò l'incorporazione dell'ex-colonia italiana come provincia nell'Etiopia. La soluzione adottata per l'Eritrea fu più combattuta di quelle che portarono all'indipendenza della Libia e alla Amministrazione fiduciaria dell'Italia in Somalia (AFIS). Il mandato sulla Somalia va inteso come un "incentivo" all'Italia delle potenze occidentali in vista dell'adesione al blocco anti-URSS. Dal punto di vista dell'Italia, il dibattito all'ONU fu una delusione. Giocando troppe carte tutte insieme e mirando a troppi obiettivi, Roma uscì praticamente a mani vuote, salvando solo una tutela, sotto controllo internazionale, sulla poco allettante Somalia con la prescrizione di portarla all'indipendenza entro dieci anni.

Anche dopo la dissoluzione dell'AOI, l'architettura coloniale continuò a condizionare i progetti nazionali e di conseguenza le soluzioni adottate dagli stessi protagonisti a livello locale. Le relazioni fra gli Stati del Corno risentirono pesantemente delle interferenze esercitate durante l'era coloniale. Le relazioni fra Etiopia e Somalia, al di là della rivendicazione sull'Ogaden, erano così cattive da impedire la conclusione di un accordo sulla frontiera. L'AFIS permise in teoria all'Italia di mostrare in Africa il volto della democrazia, anche se il reclutamento del personale finì per riportare in Somalia molti ex-funzionari coloniali che, in più, avevano servito sotto il fascismo<sup>37</sup>. Dopo la giornata di sangue dell'11

<sup>36</sup> M. SANTI, *La stele di Axum. Da bottino di guerra a patrimonio dell'umanità*, Milano-Udine, Mimesis, 2014.

<sup>37</sup> A.M. MORONE, *L'ultima colonia. Come l'Italia è tornata in Africa (1950-1960)*, Roma-Bari, Laterza, 2011; C. GIORGI, *L'Africa come carriera. Funzioni e funzionari del colonialismo italiano*, Roma, Carocci, 2012.

gennaio 1948<sup>38</sup>, l'Italia stabilì un rapporto fruttuoso di collaborazione con la Lega dei giovani somali. L'iniziale ostilità dei nazionalisti somali andò stemperandosi man mano che l'Italia aumentava la "somalizzazione" del sistema di governo e indisse le prime elezioni.

Al momento dell'indipendenza la Somalia italiana e il protettorato inglese del Somaliland diedero vita il 1° luglio 1960 alla Repubblica di Somalia con capitale Mogadiscio. L'unità fra due possedimenti di potenze coloniali diverse è quasi un *unicum* nel panorama della decolonizzazione in Africa. Mogadiscio non riconosceva né i confini coloniali – la frontiera per eccellenza dell'Africa del XX secolo – né il riassetto intervenuto tramite l'ONU e altri passaggi diplomatici o politici dopo la fine del colonialismo, perseguendo un proprio sogno di unità pansomala. La bandiera adottata dalla Somalia aveva al centro una stella a cinque punte che indicavano le varie terre somale da unificare: due di esse, la Somalia italiana e il Somaliland britannico erano già unite; restavano l'Ogaden etiopico, il Territorio degli afar e degli issa (la Somalia francese) e il territorio nord-orientale del Kenya sotto il colonialismo inglese. Non si trattava di resuscitare un insieme sovrano che era stato distrutto dal colonialismo perché, in realtà, uno Stato somalo non era mai esistito prima del colonialismo e della decolonizzazione.

Per quanto privo di vere possibilità di riuscita, la Somalia esprimeva un nazionalismo non territoriale ma nazionale, distinguendosi dalla prassi africana e imitando piuttosto i precedenti europei. L'idea di Somalia si era trasmessa da una generazione all'altra in virtù di una stessa lingua, della fede musulmana e di un modo di vita e di produzione condiviso nelle forme del nomadismo o semi-nomadismo di pastori-allevatori<sup>39</sup>. Nella fattispecie quel sogno metteva in discussione i confini di tre o quattro Stati. Etiopia, Sudan e Kenya sono alleati di fatto e difendono lo *status quo* contro il "revisionismo" di Somalia, Eritrea e formazioni ribelli del Sudan meridionale. L'antinomia di questa ideologia "super-nazionale" in rapporto allo schema puramente territoriale della decolonizzazione realizzata in Africa non poteva essere più vistosa. L'Etiopia in particolare poteva temere di trovarsi a competere, per la prima volta nella storia, con un "centro" alternativo, che

<sup>38</sup> G.P. CALCHI NOVATI, *Una rilettura degli incidenti di Mogadiscio del gennaio 1948 e il difficile rapporto fra somali e italiani*, in "Studi Piacentini", n. 15, 1994, pp. 223-234.

<sup>39</sup> I.M. LEWIS, *Una democrazia pastorale*, Milano, Franco Angeli, 1983; I.M. LEWIS, *A Modern History of Somalia: Nation and State in the Horn*, London, Ohio University Press, 2009.

non riguardava solo un disputa territoriale ma una diversa concezione di Stato (nazionale anziché imperiale) e la possibilità che Mogadiscio chiamasse alla riscossa tutte le popolazioni musulmane del Corno.

Il fallimento della risoluzione dell'ONU che istituiva la federazione Etiopia-Eritrea, mai veramente applicata, aprì una lunga fase di belligeranza. I Fronti di liberazione eritrei avevano tutte le caratteristiche di un movimento di liberazione. Anche gli "unionisti", che avevano governato a Asmara per una decina di anni senza approfittare dell'opportunità dell'autonomia, finirono per sposare la causa dell'indipendenza-secessione. Per la corte feudale-aristocratica di Addis Abeba, l'esperienza democratica o semi-democratica dell'Eritrea – con una Costituzione elaborata dall'ONU, partiti e sindacati organizzati, elezioni (indirette), una stampa libera e una giustizia che garantiva i diritti civili e politici – era una sfida permanente. La guerra degli eritrei sarebbe durata una trentina di anni mettendo alle strette prima la monarchia di Haile Selassie e poi il regime militare-rivoluzionario del Derg che prese il potere nel 1974.

Il crollo a pochi mesi di distanza dei regimi militari in Etiopia e in una Somalia devastata dalla guerra e dalla siccità destabilizzò in profondità gli equilibri sociali e gli istituti della politica in tutto il Corno. L'Italia, che per certi versi era il principale referente a livello internazionale, non è stata in grado di assicurare un'uscita morbida da quella crisi.

Con la fine della guerra civile, la Somalia così come è nata nel 1960 si è disintegrata. La dispersione tipica della statualità somala ha sconvolto lo Stato di formazione recente dando la parola, come veicoli dell'identità etnica e culturale, ai clan e alle reti diasporiche. Quando Siyad Barre abbandonò Mogadiscio nel gennaio del 1991, l'anarchia tribale trionfò ovunque. L'alleanza interclanica contro il presidente-dittatore aveva perso il suo fine primario. La Somalia commise una specie di "suicidio" a livello di Stato. I numerosi accordi che si succedettero, molti rimasti sulla carta, non erano il prodotto di una riconciliazione nazionale ma piuttosto intese di spartizione del potere: nessuno dei "signori della guerra" voleva privarsi dei privilegi localizzati sul terreno di insediamento vecchio o nuovo<sup>40</sup>.

Dal maggio 1991, in particolare, il Somaliland si comporta come uno Stato indipendente anche senza aver ottenuto una sanzione a li-

<sup>40</sup> L'ingresso dei nomadi a Mogadiscio creò nuove aggregazioni. Allo stesso modo, molti clan nomadici cominciarono ad apprezzare il valore e l'importanza economica e politica di possedere terre per l'agricoltura.

vello internazionale. I dirigenti del Somaliland hanno smesso di partecipare agli sforzi diplomatici per costituire un governo a Mogadiscio ribadendo con ciò stesso di avere ormai voltato le spalle all'idea di un unico Stato somalo. I clan delle zone attorno a Berbera e Hargeisa sono sempre stati restii ad accettare la supremazia dell'*élite* espressa dalle regioni meridionali che avevano fatto parte della Somalia italiana. Meno toccato dalle riforme coloniali, l'ex-possedimento britannico, teatro privilegiato dell'ethos del nomadismo, non si era adattato al sistema politico e culturale del resto della Somalia, dove la vita urbana e l'attività agricola avevano compiuto maggiori progressi.

La guerriglia lanciata nei primi anni Sessanta dal movimento di liberazione dell'Eritrea e continuata anche contro il Derg, dopo un tentativo d'intesa che avrebbe dovuto dare rilievo alla "classe" anziché alla "nazione", finì nel maggio del 1991 con la vittoria a Asmara di Davide su Golia. Negli stessi giorni a Addis Abeba il regime del Derg fu abbattuto dal movimento di guerriglia pilotato dal Tigray People's Liberation Front (TPLF). La causa eritrea era stata sposata in pieno dal TPLF sulla base di affinità storiche e della comune vocazione all'autodeterminazione. Considerata una "colonia" da Meles Zenawi, *leader* del TPLF, senza specificare se dell'Italia o dell'Etiopia, l'Eritrea si vide riconosciuto *ipso facto* il diritto all'indipendenza. La solidarietà cementata dalla guerra di eritrei e tigrini contro il Derg propiziò un periodo di pace sul lato Etiopia-Eritrea<sup>41</sup>.

Il progetto di Stato che il TPLF aveva elaborato durante la lotta si basava sul principio di identità e autonomia delle entità "etnico-regionali" che convivevano, con o senza tensioni, nell'Etiopia così come si era andata evolvendo nell'Ottocento. Al posto del centralismo della corte avrebbe "regnato" il federalismo. Il Tigre era stato centro e addirittura sede dell'impero di Axum, ma allorché la capitale venne spostata nello Scioa era stato via via emarginato tanto da nutrire sentimenti ribellistici già nel 1942-43 ("per liberare il Tigre dall'egemonia amharo-scioana", con le parole di uno dei *leaders* della rivolta). I quindici anni di guerriglia del TPLF contro il Derg avevano ulteriormente rafforzato sia il suo isolamento che il risentimento anti-centralista.

Mai entrata formalmente nel discorso pubblico, la questione delle "nazionalità" aveva rappresentato un problema serio per la stabilità

<sup>41</sup> J. PRENDERGAST, M. DUFFIELD, *Liberation Politics in Ethiopia and Eritrea*, in M.A. TAISIER, R.O. MATTHEWS (eds.), "Civil Wars in Africa, Roots and Resolution", Montreal-Kingston, Mc-Gill-Queen's University Press, 1999, p. 41.

dell'impero di Haile Selassie. Il progressivo logoramento del Derg fu in larga misura determinato dall'opposizione delle componenti che si sentivano trascurate, assoggettate o oppresse. Il nuovo governo voleva la dissoluzione, ideologica se non istituzionale, della compagine imperiale. Il governo che si insediò nel 1991, forte dell'esperienza del TPLF con la sua configurazione etnica e regionale, rovesciò le premesse stesse del centralismo e impose fin dall'esordio una riforma dello Stato che elevava a protagoniste le tante "periferie" promosse al rango di "nazioni". L'Etiopia è stata ristrutturata in una federazione di province nominalmente semi-autonome in base a criteri di etnicità<sup>42</sup>. Per questo è appropriato parlare a questo punto di "fine dell'impero".

Un tale svuotamento dall'interno dell'Etiopia, prima ancora dell'addio della e alla Eritrea, realizzava, a cento anni di distanza da Adua e a sessanta dall'AOI, l'obiettivo che aveva cercato con insistenza la politica dell'Italia coloniale. Alla matrice "coloniale" si rifaceva anche la separazione del British Somaliland dalla Repubblica di Somalia, come terzo Stato somalo accanto all'ex-Somalia italiana e all'ex-Somalia francese (Gibuti),.

Anche il Sudan ha conosciuto lunghi periodi di guerra interna dopo l'indipendenza. Il Comprehensive Peace Agreement sottoscritto nel 2005 fra il governo centrale di Khartum e il Sudanese People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) ha aperto una fase d'incertezza sulla tenuta dello Stato unitario. L'accordo riconosceva alle province meridionali la facoltà di esercitare dopo sei anni una sorta di Exit Option. Nel 2011, in effetti, il referendum ha dato il via libera all'indipendenza separata del Sud Sudan. La rivolta con la successiva indipendenza del Sud Sudan evoca fratture etniche, linguistiche e religiose su cui ha influito il diverso grado d'intensità della politica coloniale. In vista della decolonizzazione, la Gran Bretagna, scartato il progetto di fare di Egitto e Sudan un unico Stato come aveva sperato il governo del

<sup>42</sup> LEENCO LATA, *The Ethiopian State at the Crossroads: Decolonization and Democratization or Disintegration?*, Lawrenceville-Asmara, Red Sea Press, 1999. Fra gli effetti di questa scelta c'è la riabilitazione della "cultura oromo" come simbolo di mobilitazione sociale e politica: cfr. T. ZITELMANN, *Oromo National Liberation, Ethnicity and Political Mythomoteurs in the Horn of Africa*, in D. TURTON (ed.), "War and Ethnicity. Global Connections and Local Violence", San Marino, University of Rochester Press, 1997, p. 107. Sugli oromo, che sono la maggioranza relativa della popolazione etiopica, cfr. P.T.W. BAXTER, *The Creation and Constitution of Oromo Nationality*, in K. FUKUI, J. MARKAKIS (eds.), "Ethnicity and Conflict in the Horn of Africa", London, J. Currey, 1994.

Cairo, espressione di un potere ancora più “centro” di Khartum<sup>43</sup>, esitò a lungo sulla soluzione da adottare. Alcuni circoli inglesi ed esponenti dei partiti e dell’esercito nello stesso Sudan spingevano per un distacco del Sud nero e cristianizzato, più simile all’Uganda e all’Africa dei Grandi laghi che all’Africa arabo-islamica. All’ultimo, l’indipendenza fu concessa a uno Stato unitario entro i confini del condominio anglo-egiziano. Khartum, capitale del nuovo Stato, impersonava la preponderanza tradizionale del Nord arabo e islamico senza riuscire a dispiegare una politica inclusiva che facesse sentire al Sud di essere parte integrante dello Stato.

### 5. *Un epilogo a sorpresa*

La conclusione delle due guerre parallele in Somalia e in Etiopia-Eritrea ha restaurato *de facto* le frontiere coloniali nel Corno. I disegni imperiali o super-statali delle nazioni o dei movimenti della regione, che si trattasse della Grande Tradizione dell’impero etiopico o della Grande Somalia, sono evaporati. L’ordine coloniale ha preso la sua rivincita a distanza di tanti anni. L’Italia ha ottenuto una vittoria postuma che non aveva nemmeno voluto o immaginato, mentre Londra protegge da dietro le quinte la sovranità “grigia” del Somaliland sebbene, ufficialmente, la Somalia post-1991 sia sempre quella del 1960.

La situazione è egualmente ambigua nel Maghreb. Il Sahara Occidentale è sempre un caso aperto e una fonte di tensione a due (Marocco e resti del Polisario) o a tre (se si considera anche l’Algeria, alleata storica della RASD). Gli orizzonti del Grande Marocco restano nel vago. Le frontiere coloniali del Marocco con l’Algeria, la Mauritania e il Mali hanno resistito nonostante la conflittualità interna e a livello regionale. Anche senza essere membro dell’Unione africana il Marocco di Mohammed VI moltiplica le sue iniziative nell’Africa saheliana, teatro di tante crisi imputabili al difficile processo di *state-building* sulla falsariga della geopolitica coloniale. Ogni Stato conserva dentro di sé pezzi di Africa sahariana con il deserto e il no-

<sup>43</sup> Storicamente l’Egitto considera il Sudan un “territorio perduto” più che un paese straniero (A. DE WAAL, *The Politics of Destabilisation in the Horn, 1989-2001*, in A. DE WAAL, “Islamism and its Enemies in the Horn of Africa”, Bloomington, Indiana University Press, 2004, p. 214).

madismo tuareg al Nord e un Sud dove prevale una popolazione nera stabile urbanizzata o dedita all'agricoltura. Nel 2013 la Francia ha lanciato un'offensiva militare in Mali che ha sventato un possibile affondo dei movimenti fondamentalisti islamici ma non ha propriamente risolto il problema della "dissidenza" del Nord, sede delle città più prestigiose dell'antico impero del Mali.

Gli Stati africani indipendenti mantengono intatte, sommariamente, le frontiere fissate dalla spartizione coloniale del XIX e XX secolo, con una faticosa gestione dell'incombente contraddizione fra i processi politici costituiti e le appartenenze etniche che concorrono con la sovranità del governo centrale. Lo spezzettamento sul terreno realizzato dopo che la Conferenza di Berlino (1884-1885) aveva stabilito i criteri dell'espansione europea è divenuto una realtà giuridica e ha superato la prova della decolonizzazione. Ironicamente, proprio dove la storia dell'Africa aveva pesato di più, nel Corno, le peripezie post-coloniali hanno sovvertito gli esiti di una decolonizzazione *sui generis*, che aveva incorporato consciamente o meno le memorie dell'impero etiopico e l'utopia della Grande Somalia, riproponendo gli assetti dell'esperienza coloniale.

**Abstract** - The horizon of the process towards independence of the African peoples after the colonial experience was affected by the territorial solutions which stemmed from the Scramble. Colonialism as a state-maker did not respect the pre-existing order. African states and empires were disrupted in search of loyalties that the European powers deemed more docile. On the other hand, the leaderships who were apt to manage the tools for the "liberation" – before they became the core of the anti-colonial upsurge – had shared with their colonial masters the principles of nation and nationalism. The souvenir of the pre-colonial past didn't vanish but it was mainly trusted to the "traditional" elite who lost ground in the confrontation with the Westernized *élite*. The article focuses on two

regions – the Maghreb and the Horn – where the colonial geopolitics had to cope with the historical remains and memoirs. The Great Morocco design refused the colonial fragmentation although with only a partial success. The claims on large portions of former French colonies were validly rebuffed and the controversial case of Western Sahara is still open. The state ideals of Ethiopia and Somalia had opposite requisites and targets. Hence a long struggle with Ogaden as its most visible stake. Conservationism (in territorial terms) was challenged by revisionism. Ironically, whereas decolonization tried to re-establish the *long-durée* of local history, the post-colonial conflicts restored the colonial boundaries both in the space of the Abyssinian empire and in the Sudan.

## VERSO QUALE UNIONE ECONOMICA E MONETARIA?

di Domenico D'Amico

La crisi economico-finanziaria che ha investito l'eurozona dalla seconda metà del 2008 è stata l'occasione per una profonda riforma del quadro della *governance* economica e di bilancio nell'area dell'euro e, più in generale, nell'Unione europea (UE). Eppure – denunciano politici e studiosi di diverso orientamento – sarebbe difficile sostenere che si siano create davvero le condizioni per il superamento definitivo della crisi e si siano costruite difese idonee a prevenire in avvenire il risorgere nei paesi dell'eurozona di debolezze macroeconomiche tali da minacciare con la loro anche la stabilità della moneta unica. Così – riprendendo anche vecchie critiche sulla ragionevolezza di una rinuncia alle monete nazionali che ad alcuni apparve perlomeno prematura – sono stati messi in questione tutti i principali elementi dell'impalcatura istituzionale e procedurale che sostiene l'Unione economica e monetaria (UEM): dall'appropriatezza della stabilità dei prezzi quale obiettivo statutario *esclusivo* per la Banca Centrale Europea (BCE) alla (presunta) compromissione della sua indipendenza funzionale<sup>1</sup>, travolta dal prepotente ritorno della cosiddetta *fiscal domi-*

Dipartimento di Giurisprudenza ed Economia, Università degli studi *Mediterranea* di Reggio Calabria

<sup>1</sup> Esempio emblematico delle censure all'operato della BCE, diffuse specialmente nei paesi nordici dell'eurozona, è la relazione scritta dall'economista Hans-Werner Sinn, presidente dell'*Ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, per la Corte Costituzionale tedesca sul tema della responsabilità (in senso giuridico, non causale) degli Stati e delle banche centrali nella crisi dell'eurozona; cfr. H.W. SINN, *Verantwortung der Staaten und Notenbanken in der Eurokrise*, in "Ifo Schnelldienst (Sonderausgabe Juni)", n. 66, 2013.

nance<sup>2</sup>, dall'inefficacia dell'accentramento della sorveglianza fiscale affidata alla Commissione europea (secondo le linee fissate dal Patto di stabilità e crescita (PSC) e, ancor prima, dal trattato di Maastricht) alla poca incisività delle misure decise a livello nazionale ed europeo con riguardo alle banche (e ai loro bilanci) dei paesi più colpiti dell'eurozona.

Nelle pagine che seguono intendiamo offrire qualche spunto utile a una rilettura critica delle principali riforme attuate (o avviate) in Europa, con particolare attenzione alla disciplina di bilancio e al coordinamento delle politiche economiche. Dopo un velocissimo riepilogo – nella prima sezione – di tali riforme, la seconda sezione verterà sulle principali interpretazioni della crisi europea, così da delineare lo sfondo teorico sul quale possano risaltare le proposte alternative di riforma discusse nell'ultima sezione dell'articolo.

### 1. *Le riforme della governance economica europea: una panoramica essenziale*

La crisi economico-finanziaria europea ha originato, com'è noto, ripetuti interventi di riforma delle procedure e dei requisiti per il coordinamento delle politiche economiche e per la sorveglianza di bilancio nell'UE, con la previsione di disposizioni specifiche per i paesi dell'eurozona: il *six-pack* del novembre 2011 è stato così seguito dal *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*<sup>3</sup> – firmato il 2 marzo 2012 da venticinque capi di Stato o di governo dell'UE (con le sole eccezioni di Regno Unito e Repubblica ceca) ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013 – e, ancora,

<sup>2</sup> Con questa espressione si suole indicare l'assoggettamento della politica monetaria – sviata dal perseguimento della stabilità dei prezzi – alle esigenze della finanza pubblica, primariamente di un debito pubblico cresciuto oltre misura, che ravviva le pressioni politiche per interventi delle autorità monetarie volti alla stabilizzazione dell'onere *reale* di esso, magari con acquisti sul mercato, primario o secondario, dei titoli di Stato. Sull'argomento si veda il volume collettaneo dall'inequivocabile titolo *Threat of fiscal dominance?*, in "BIS Papers", n. 65, May 2012 e, con toni comprensibilmente preoccupati e un orientamento più "politico", il discorso del presidente della Deutsche Bundesbank, Jens Weidmann, *Who calls the shots? The problem of fiscal dominance*, disponibile all'indirizzo Internet [http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Reden/2013/2013\\_05\\_24\\_weidmann.html#f2](http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Reden/2013/2013_05_24_weidmann.html#f2).

<sup>3</sup> Più noto con la denominazione, sia pure impropria, di *Patto di bilancio (Fiscal compact)*, dalla rubrica del suo Titolo III.

dal *two-pack* nel maggio 2013. Nel seguito richiamiamo brevemente i principali elementi di novità contenuti nei provvedimenti citati.

In primo luogo, affinché la programmazione economica e di bilancio nell'UE si svolga in maniera più organica e nei tempi opportuni, è stato introdotto il “semestre europeo”, che dall'*Analisi annuale della crescita* – presentata dalla Commissione europea verso la fine dell'anno precedente il ciclo di sorveglianza – si estende sino all'adozione, nel luglio seguente, da parte del Consiglio ECOFIN, delle *Raccomandazioni specifiche per paese* (*Country-specific recommendations*, CSRs). Per i paesi dell'area euro il Regolamento (UE) n. 473/2013<sup>4</sup> ha stabilito in più un calendario comune di bilancio che li obbliga, fra l'altro, a presentare alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre di ciascun anno, i documenti programmatici di bilancio (*draft budgetary plans*), così da consentire la verifica della rispondenza delle misure ivi previste e dei principali aggregati fiscali con le disposizioni del PSC ed eventualmente con le raccomandazioni formulate dal Consiglio nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza.

Si è voluto, in secondo luogo, tener conto dell'accresciuta interdipendenza che l'Unione economica e monetaria ha creato tra i paesi dell'eurozona (e, più in generale, dell'UE) e della manifestazione al suo interno, ciò nonostante, di sviluppi economici divergenti<sup>5</sup> (a fronte, invece, di diffuse attese d'una convergenza *accelerata* tra gli Stati membri dell'area euro). Si è perciò estesa la sorveglianza multilaterale alle politiche macroeconomiche, al fine di individuare tempestivamente e, ove necessario, correggere eventuali squilibri macroeconomici gravi, interni o esterni. È stato così delineato un meccanismo di allerta rapida, imperniato su un quadro di valutazione (*scoreboard*) con undici indicatori (e relative soglie) e su una valutazione annuale, economica e finanziaria, della Commissione europea. Gli Stati membri che, all'esito di tale valutazione, manifestino rilevanti squilibri macroeconomici o il rischio ch'essi insorgano sono sottoposti dalla Commissione a un esame più ampio e approfondito (*in-depth review*) e possono essere destinatari di raccomandazioni per l'attuazione di politiche economi-

<sup>4</sup> Che completa il *two-pack* insieme col Regolamento (UE) n. 472/2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.

<sup>5</sup> Esempari in tal senso le altalenanti sorti, negli anni recenti, del Portogallo e della Spagna.

che specifiche intese a correggere o a prevenire tali squilibri; qualora presentino squilibri macroeconomici gravi che possano compromettere il buon funzionamento dell'UEM, può essere avviata contro di loro una procedura per gli squilibri eccessivi (PSE), con l'obbligo di presentare un piano d'azione correttivo. In tali circostanze ai paesi dell'eurozona possono anche essere irrogate sanzioni finanziarie, nella forma di depositi fruttiferi.

Novità non minori hanno riguardato, in terzo luogo, il PSC. Nel braccio preventivo del Patto, la valutazione globale dei progressi compiuti da uno Stato membro nell'avvicinamento all'obiettivo di bilancio di medio-termine, che continua ad avere nel saldo di bilancio strutturale il principale valore di riferimento, è ora completata dall'analisi della crescita della spesa pubblica al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, che si richiede non superi un *tasso di riferimento* per la crescita potenziale del PIL a medio termine. Nel meccanismo correttivo del PSC, si è reso operativo il criterio del debito per l'avvio della procedura per i disavanzi eccessivi, introducendo un *parametro numerico* per valutare se il rapporto debito pubblico/PIL, laddove superiore alla soglia del 60%, stia però diminuendo in misura sufficiente ad avvicinarsi a tale valore di riferimento con un ritmo adeguato: a tal fine occorre che la differenza rispetto al valore del 60% si sia ridotta di un ventesimo l'anno, in media, negli ultimi tre anni per i quali sono disponibili i dati<sup>6</sup>.

È opportuno, infine, ricordare che sono state, in generale, inasprite e anticipate le sanzioni finanziarie per i paesi dell'eurozona, rese, inoltre, più "automatiche" dall'introduzione del cosiddetto *voto a maggioranza qualificata inversa*, in forza del quale le proposte o le raccomandazioni della Commissione si considerano accolte dal Consiglio laddove esso non le respinga, entro un termine prefissato, a maggioranza qualificata degli Stati membri aventi diritto di voto. Per l'eurozona è stato introdotto pure un regime di sorveglianza rafforzata sia per gli Stati membri soggetti a procedura per i disavanzi eccessivi, che debbono ora presentare anche un *programma di partenariato macroe-*

<sup>6</sup> Per vero questo è il cosiddetto "parametro retrospettivo" (*backward-looking benchmark*) per il rapporto debito pubblico/PIL; prima di contestare a uno Stato membro la violazione del criterio del debito, si deve confrontare il suo rapporto debito pubblico/PIL anche con un "parametro prospettico" (*forward-looking benchmark*) e con un altro parametro che tiene, invece, conto degli effetti del ciclo economico sull'evoluzione di detto rapporto.

*conomico* contenente riforme di bilancio e strutturali per la correzione *durevole* del disavanzo pubblico, sia per gli Stati membri che si trovino o rischino di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.

## 2. *Le radici della crisi europea: principali linee interpretative*

Nel ricercare le radici della crisi europea dei debiti sovrani, in prima approssimazione potremmo distinguere, con Burda<sup>7</sup>, tra interpretazioni che rinviando ai “fondamentali” di un paese (*fundamental interpretations*) e spiegazioni che ne prescindono (*nonfundamental interpretations*), insistendo invece sulle dinamiche proprie dei mercati finanziari e sull’orientamento generale dei grandi investitori internazionali, specialmente di quelli, come la società d’investimento americana PIMCO, operanti nel mercato dei titoli di Stato.

Una lettura macroeconomica del primo tipo – che riconduce le tensioni sul debito sovrano dell’Irlanda e dei paesi meridionali dell’eurozona alla loro condizione di paesi fondamentalmente insolventi o potenzialmente tali – pare suggerita, da un lato, dalla crescita relativa, in confronto alla Germania, della spesa privata per consumi finali in termini reali negli anni 2000–2007<sup>8</sup>, alla quale si associa un significativo rincaro relativo, rispetto alla media dell’eurozona, dei beni non commerciati (servizi abitativi, di trasporto, di ristorazione ed altri servizi di consumo)<sup>9</sup>, con conseguenti adeguamenti salariali e crescita dei costi unitari del lavoro; dall’altro, dai valori quasi sempre negativi del conto corrente della bilancia dei pagamenti, in misura marcata per

<sup>7</sup> Cfr. M.C. BURDA, *The European debt crisis: How did we get into this mess? How can we get out of it?*, in “SFB 649 Discussion Papers”, n. 019, 2013.

<sup>8</sup> Secondo i dati AMECO (*Private final consumption expenditure at 2005 prices*, codice OCPH), mentre in Germania essa è cresciuta nel periodo considerato di meno del 3%, si è registrato un incremento del 6,5% in Italia, dell’11,5% in Portogallo, del 28% in Spagna, del 33% in Grecia e del 41% in Irlanda. Si potrebbe, però, anche osservare (in aggiunta ai dati precedenti ricordati anche da Burda nella nota 4 dell’articolo citato) che in Olanda, Austria e Finlandia – paesi sovente associati alla Germania nel canone della virtuosità – i tassi di crescita della spesa privata per consumi finali sono stati negli stessi anni, rispettivamente, del 6%, 11% e 27%.

<sup>9</sup> Vedi M.C. BURDA, *The European debt crisis*, cit., p. 6 e la Figura 3 alla quale l’Autore ivi rinvia.

Grecia, Portogallo e Spagna, contenuta per l'Irlanda<sup>10</sup>, marginale per l'Italia. Questi due fatti insieme varrebbero quali chiari indizi d'una prolungata perdita di competitività di prezzo dei paesi considerati, che renderebbe loro sempre più oneroso il servizio del debito estero, accrescendone inoltre la dipendenza dalle importazioni.

Quanto, invece, alle interpretazioni che riconducono le difficoltà dei paesi periferici dell'eurozona al precipitare dei corsi dei titoli di Stato e al conseguente innalzamento dei loro rendimenti sul mercato secondario e, per tale via, dei costi di rifinanziamento del debito, non si può certo ignorare – osserva Burda – che la solvibilità di un paese non è legata solo alla competitività delle sue merci ed alle quote di mercato internazionali, ma dipende anche dalla volontà e dalla capacità del governo di raccogliere entrate estraendo risorse dall'economia reale e, in misura essenziale, dal tasso d'interesse al quale esso può indebitarsi sui mercati finanziari internazionali. A tale osservazione, peraltro, dà evidenza matematica cristallina la semplice formula che esprime l'avanzo primario (in percentuale del PIL,  $s_t^{prim}$ ) necessario per stabilizzare il rapporto tra debito pubblico e PIL ( $d_t$ ), in funzione del tasso d'interesse ( $i_t$ ) e del tasso di crescita nominale ( $g_t$ ):

$$s_t^{prim} = d_t \frac{i_t - g_t}{(1 + g_t)}$$

formula dalla quale si evince immediatamente che un improvviso rovesciamento delle aspettative di mercato sul merito creditizio di un paese, che ne spinge progressivamente al rialzo il costo medio d'indebitamento, comporta la necessità di conseguire avanzi primari tanto maggiori quanto più l'attività economica nel paese ristagna e quanto più elevato è il suo debito pubblico in rapporto al prodotto interno lordo. In altri termini – com'è stato autorevolmente osservato<sup>11</sup>, anche

<sup>10</sup> Che però occorre ricordare, ha saldi commerciali sempre ampiamente positivi nel periodo in esame.

<sup>11</sup> Si veda, in proposito, P. DE GRAUWE, Y. JI, *Self-fulfilling Crises in the Eurozone: An Empirical Test*, in "CEPS Working Documents", n. 366, June 2012, ove si sostiene che l'evoluzione degli *spread* di Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo nel biennio 2010–2011 sia stata slegata dalla dinamica del rapporto debito pubblico/PIL in questi paesi e da altre variabili fiscali, quali, ad esempio, il loro sforzo di risanamento delle finanze pubbliche, essendo invece dipesa da aspettative di mercato via via consolidatesi sino ad avverarsi (*self-fulfilling market sentiments*), in particolare dagli ultimi mesi del 2010. Destino diverso, proseguono gli Autori, avrebbe invece arriso nello stesso periodo a paesi in condizioni comparabili, ma non facenti parte di un'unione monetaria, nei quali la banca centrale opera perciò da prestatore di ultima istanza anche per il governo.

per contestare l'efficacia e l'opportunità delle cosiddette politiche di austerità "caldeggiate" dall'Unione europea – se "cambia il vento" nei mercati, un paese che pure è fondamentalmente solvibile rischia d'invischiarsi in un "equilibrio avverso" (*bad equilibrium*) di ampi *spread* sul debito ed elevata probabilità di *default*.

Intendersi sulle cause della crisi ha non poche e serie implicazioni riguardo alle misure correttive da varare e a quali siano i soggetti primariamente chiamati a intervenire, se debba essere cioè la BCE o i governi, se tocchi agli Stati membri singolarmente, ad essi ma in modo coordinato o, ancora, ad altre istituzioni dell'UE. Sino a poco tempo addietro, il tema dominante nel dibattito pubblico europeo sono parse essere le divergenze di competitività tra gli Stati membri e la riduzione degli squilibri macroeconomici nell'eurozona. A proporre questa visione erano soprattutto i leader politici (e i banchieri centrali) dei paesi 'virtuosi' dell'area euro, ma anche non pochi economisti, alcuni dei quali raccolti intorno all'istituto di ricerca tedesco CESifo, presieduto da Hans-Werner Sinn, uno dei più convinti assertori della tesi che «per uscire dalla crisi i PIGS<sup>12</sup> debbano ora svalutare in termini reali, cioè ridurre salari e prezzi rispetto ai loro partner commerciali, un processo doloroso che richiede dure misure d'austerità»<sup>13</sup>.

Le parole di Sinn sono citate, significativamente, in un articolo di Wyplosz<sup>14</sup> che contesta duramente le eziologie della crisi imperniate sui differenziali di inflazione e sugli squilibri di bilancia dei pagamenti che ne conseguirebbero, notando che esse confondono relazioni di simultaneità e nessi di causalità<sup>15</sup> laddove adducono a propria conferma la dinamica divergente dei costi unitari del lavoro (CLUP) nei paesi

<sup>12</sup> L'Italia, questa volta, non è inclusa.

<sup>13</sup> H.W. SINN, *Euro crisis due to structural imbalances*, CESifo, Press Release, August 8, 2011, disponibile all'indirizzo Internet [http://www.cesifo-group.de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Presse-mitteilungen-Archiv/2011/Q3/press\\_16367563.html](http://www.cesifo-group.de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Presse-mitteilungen-Archiv/2011/Q3/press_16367563.html).

<sup>14</sup> C. WYPLOSZ, *Europe's quest for fiscal discipline*, in "European Commission DG ECFIN Economic Papers", n. 498, 2013, pp. 1–2.

<sup>15</sup> Lo stesso Wyplosz, invero, pur riconoscendo che per distinguere la propria interpretazione da quella di Sinn (e altri) è essenziale identificare correttamente i nessi causali, osserva che l'impresa è spesso disperata, se non impossibile, e che nel caso presente ostano ad essa non sola la pochezza delle osservazioni disponibili, relative a pochi anni appena, quanti ci separano dall'introduzione dell'euro, ma anche l'eterogeneità temporale dei dati, dacché le cifre di bilancio hanno senso solo *su base annuale*: l'inflazione è, invece, un *fenomeno a bassa frequenza* e l'improvvisa impennata del debito pubblico in conseguenza dei salvataggi bancari è addirittura un *evento straordinario*. Cfr. C. WYPLOSZ, *Europe's quest for fiscal discipline*, cit., p. 4.

dell'eurozona dal 1999 in poi. La possibilità, però, di costruire sui CLUP un indice *diretto* di competitività relativa dei paesi dell'eurozona poggia, come nota Wyplosz, su due ipotesi implicite, nient'affatto pacifiche: *i*) che vi sia un mercato *unico* dei prodotti e mercati del lavoro, invece, *separati* (sicché le divergenze nel CLUP rifletterebbero la diversità, anche *istituzionale*, delle dinamiche salariali nazionali); *ii*) che si possa prescindere dalla considerazione dei tassi di cambio dell'euro rispetto alle valute dei partner commerciali, in parte diversi per *ciascuno* dei paesi dell'eurozona, per il semplice fatto che salari e prezzi sono – per tutti i paesi considerati – espressi in euro.

Quanto alla prima ipotesi, la *i*), occorre tener presente che, a dispetto delle disparità nazionali nelle istituzioni del mercato del lavoro, la negoziazione salariale è comunque marcatamente influenzata dalle condizioni economiche generali, dal grado d'integrazione dei mercati dei beni all'appartenenza a un'unione monetaria. È, pertanto, erroneo metodologicamente (ed empiricamente) assumere che il movimento simultaneo (*co-movements*) dei CLUP nei diversi paesi sia *esogeno* e non invece da spiegare. Ancor più inaccettabile, poi, è l'altra assunzione, la *ii*), poiché essa equivale a supporre che i paesi dell'area euro competano solo tra di loro, laddove è innegabile che – pur essendo il loro commercio internazionale per lo più *interno all'area* – ciascuno ha specializzazioni proprie e commercia di più con particolari regioni del mondo. La competitività esterna dipende, inoltre, ben poco dalla dinamica salariale nel settore dei *beni non commerciati*, settore nel quale, invece, si sono registrati i maggiori slittamenti<sup>16</sup>, con ripercussioni notevoli sul CLUP.

Le osservazioni precedenti suggeriscono che per avere indicazioni significative sull'evoluzione della competitività esterna di un paese occorrerebbe *idealmente* costruire un tasso di cambio reale effettivo (REER) che confronti un indice domestico dei prezzi dei beni commerciabili e un indice dei prezzi medi dei beni commerciabili nei paesi partner (convertiti, ove necessario, in valuta domestica). In assenza di dati comparabili internazionalmente, si può ripiegare – suggerisce Wyplosz – su un REER 'generale',  $eu/u^*$ <sup>17</sup>, non ristretto cioè ai prezzi

<sup>16</sup> Osservazione analoga, come abbiamo visto, in M.C. BURDA, *The European debt crisis*, cit., pp. 6–7.

<sup>17</sup> Dove  $e$  è il tasso di cambio nominale effettivo,  $u$  il costo unitario nominale del lavoro nel paese considerato e  $u^*$  la media dei costi unitari nominali del lavoro dei suoi partner commerciali.

dei soli beni commerciabili, nel cui calcolo si usino come deflatore i costi unitari del lavoro in ciascun'economia nel suo complesso, con ponderazione doppia delle esportazioni<sup>18</sup> (*double export weights*) ed inclusione nell'insieme dei partner commerciali anche di paesi al di fuori dell'eurozona. Questa prima correzione è già sufficiente a limitare sensibilmente i differenziali di competitività tra i paesi dell'eurozona, che rivelano, in più, una chiara tendenza a diminuire<sup>19</sup> dopo il 2009.

Un'altra modifica opportuna consiste nel non misurare le variazioni dei REERS *rispetto al 1999*, anno di introduzione della moneta unica, poiché ciò equivale ad assumere implicitamente che i livelli di quell'anno siano *valori di equilibrio*. V'è ragione, invece, di ritenere che il tasso di conversione delle rispettive valute in euro sia stato tale da implicare una loro sottovalutazione per Portogallo e Grecia (dal 2001), per esempio, e una sopravvalutazione per la Germania. Ed infatti, ricalcolando le variazioni dei REERS rispetto alla media, in ciascun paese, per gli anni 1995–2012, si può osservare negli anni successivi all'introduzione della moneta unica una rivalutazione reale in Portogallo e Grecia e una svalutazione reale in Germania<sup>20</sup>.

Pur con le precisazioni e le cautele suggerite dalla discussione precedente, è comunque vero che i paesi dell'eurozona più colpiti dalla crisi, i PIGS, hanno registrato nei primi dieci anni della moneta unica un apprezzamento reale del loro tasso di cambio (rispetto, s'intende, agli altri paesi dell'eurozona). Quale significato economico si debba però attribuire a tale constatazione dipende in modo *essenziale* dalla validità del principio della parità dei poteri d'acquisto e, dunque, dalla chiarificazione del meccanismo di correzione dei disallineamenti progressivi.

A tal fine Wyplosz decompone – per il periodo 1999-2009 – il REER nei suoi tre costituenti: *i*) il rapporto tra il costo unitario reale del lavoro nel paese,  $\hat{u}$ , e la media dei costi unitari reali del lavoro dei suoi partner commerciali,  $\hat{u}^*$ ; *ii*) il tasso di cambio nominale effettivo

<sup>18</sup> Indicazioni dettagliate sul metodo di calcolo del REER possono leggersi in M. SCHMITZ, M. DE CLERCQ, M. FIDORA, B. LAURO, C. PINHEIRO, *Revisiting the effective exchange rates of the euro*, in "ECB Occasional Paper", n. 134, 2012.

<sup>19</sup> E questo indica – si nota opportunamente in C. WYPLOSZ, *Europe's quest for fiscal discipline*, cit., p. 7, contro chi ne lamenta invariabilmente la rigidità – che i mercati del lavoro europei sono assai più *flessibili* (*responsive*) di quanto generalmente si creda.

<sup>20</sup> Rinviamo, per l'illustrazione grafica di quanto affermato, alle figure 1, 2 e 3 in C. WYPLOSZ, *Europe's quest for fiscal discipline*, cit., pp. 6–8.

dell'euro, *e*; *iii*) il differenziale cumulato d'inflazione ( $P/P^*$ ) basato sui deflatori del PIL. Tale decomposizione rivela che – tranne che in Irlanda e Finlandia e, in misura minore, in Italia – *non v'è* stato un incremento significativo nei costi *reali* relativi del lavoro, sicché, laddove la competitività è peggiorata, l'incremento nel REER è stato piuttosto dovuto a un apprezzamento del tasso di cambio effettivo reale basato sui deflatori del PIL,  $eP/P^*$ . Invero, non potremmo *ancora* escludere che un incremento sostenuto dei salari nominali sia stato accompagnato da un innalzamento poco meno che proporzionale dei prezzi, tale da lasciare quasi invariati i costi *reali* del lavoro. Esaminando però ulteriormente l'evoluzione del tasso di cambio effettivo reale basato sui deflatori del PIL ( $eP/P^*$ ), si constata che la causa principale dell'apprezzamento reale dell'euro non sono stati i differenziali d'inflazione (che per i paesi in crisi, salvo la Spagna, sono trascurabili), bensì l'*apprezzamento nominale* – sia pure con dinamiche nazionali dei tassi di cambio nominali effettivi diverse da paese a paese secondo le rispettive articolazioni geografiche dei flussi del commercio internazionale<sup>21</sup>.

Poiché la brevità del periodo d'indagine – dall'introduzione della moneta unica all'alba della crisi europea – preclude la possibilità di saggiare formalmente quali siano stati i nessi causali all'opera nella recente dinamica macroeconomica dei paesi dell'eurozona, si deve contentarsi di indizi *indiretti*, tratti cioè dall'esame informale delle *implicazioni* di diversi possibili nessi causali, ovvero delle possibili relazioni tra miglioramenti/peggioramenti relativi della competitività o shock di domanda (interna o estera), da un lato, ed evoluzione nel tempo del tasso di cambio reale, del saldo del conto corrente di bilancia dei pagamenti e dell'*output gap* dall'altro. Così, per i paesi colpiti dalla crisi, che registrano ampi disavanzi correnti nella bilancia dei pagamenti, *output gap* positivi apprezzabili e un consistente apprezzamento reale, vi sono notevoli indizi che i loro squilibri abbiano avuto origine da shock della domanda *interna*<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Non si può, tuttavia, non notare che i differenziali d'inflazione separano comunque i paesi in crisi – per i quali sono, generalmente, positivi – dagli altri (Olanda esclusa) dove sono, invece, anche marcatamente (in Germania), negativi.

<sup>22</sup> Eccezione rilevante è l'Italia dove un *output gap* positivo e un disavanzo corrente contenuto sono accompagnati da un rilevante peggioramento della competitività, il che sembra suggerire la combinazione di uno shock positivo della domanda estera con uno negativo di competitività. Quanto agli altri paesi, la Germania (e, in certa misura, l'Austria) associa notevoli miglioramenti di competitività e ampi avanzi correnti ad un *output gap* sostanzialmente nullo; pare, dunque, aver coniugato evoluzioni favorevoli della compe-

Ammettendo, dunque, che la crisi europea nasca da una crescita *insostenibile* della domanda, Wyplosz ne attribuisce la causa all'indisciplina fiscale dei paesi colpiti, poiché intende la disciplina fiscale in senso così ampio da includervi anche un'adeguata vigilanza bancaria. Infatti, argomenta l'Autore, *in un'unione monetaria priva d'un prestatore di ultima istanza*, affinché la disciplina fiscale sia di per sé sufficiente a garantire la sostenibilità del debito pubblico di un paese e, con essa, la stabilità dei prezzi sulla quale si regge un'area valutaria, occorre o che non vi siano crisi bancarie oppure che si disponga di fondi sufficienti ai quali poter attingere rapidamente in condizioni d'emergenza<sup>23</sup>. In altre parole, in un'unione monetaria "difettosa" (nel senso appena chiarito) *ridurre le probabilità di una crisi bancaria di grandi dimensioni diviene parte integrante della disciplina fiscale*<sup>24</sup>. L'assolvimento di un siffatto compito presuppone però una vigilanza micro- e macroprudenziale rigorosa e indipendente, sicché si potrebbe pure affermare che il non aver previsto nel trattato di Maastricht la creazione di una "unione bancaria" sia il peccato originale che ha indebolito la disciplina fiscale.

Può essere anche utile notare, in conclusione, la sostanziale convergenza tra l'analisi della crisi europea delineata da Wyplosz e l'interpretazione d'orizzonte più ampio proposta da De Grauwe<sup>25</sup>, che inquadra il recente scontro dell'eurozona nei cicli di espansione e contrazione delle economie capitalistiche. Banche e mercati finanziari hanno, infatti, un ruolo chiave nello spiegare l'*instabilità del capitalismo*. Quando prevalgono ottimismo ed euforia, famiglie e imprese non hanno timore d'indebitarsi, fiduciose di profittare degli elevati rendimenti che si prospettano loro, e le banche sono ben liete di prestar loro denaro. Appena però l'ottimismo si palesa eccessivo, e il debito è ormai divenuto insostenibile, incombe l'inevitabile crollo: famiglie e imprese devono ridurre il proprio indebitamento e le banche son

titività (riforme del mercato del lavoro e moderazione salariale) con uno shock negativo di domanda domestica (consolidamento fiscale). Belgio, Finlandia e Olanda parrebbe, infine, abbiano beneficiato di shock positivi di domanda estera.

<sup>23</sup> Il *Meccanismo europeo di stabilità* (MES) obbedisce proprio a questa logica, sebbene si possa dubitare che disponga di risorse adeguate qualora dovesse intervenire per il salvataggio di banche in più paesi dell'eurozona, a tacer del fatto che la mobilitazione di tali risorse è soggetta a condizioni che ne rendono difficile la tempestiva disponibilità.

<sup>24</sup> Cfr. C. WYPLOSZ, *Europe's quest for fiscal discipline*, cit., p. 23.

<sup>25</sup> Cfr. P. DE GRAUWE, *Design Failures in the Eurozone. Can they be fixed?*, in "LSE Europe in Question Discussion Papers", n. 57, 2013.

costrette a diminuire la leva finanziaria (*deleveraging*) dei propri bilanci gonfiati<sup>26</sup>; l'economia finisce così per avvolgersi in una spirale recessiva.

La nascita delle banche centrali, ricorda De Grauwe, è dovuta proprio alla volontà di limitare l'instabilità intrinseca del capitalismo (e non già di preservare la stabilità dei prezzi...): la loro prima funzione fu di prestatori di ultima istanza, di argine che immetta con larghezza liquidità nel sistema bancario quando il panico che segue al crollo spinge tutti a (s)vendere le proprie attività nella ricerca affannosa di liquidità. Si era, peraltro, allora ben lungi dal credere che l'intervento delle banche centrali dovesse essere circoscritto agli istituti di credito, perché lo spettro dell'insolvenza minacciava anche i governi, naturalmente restii a lasciar affondare le banche, principali detentrici dei loro titoli di debito<sup>27</sup>.

### 3. *Proposte alternative di riforma*

Gli interventi riformatori della Commissione e del Consiglio europei si sono concentrati sulla *governance* economica e di bilancio, sul presupposto, magari solo implicito, che le difficoltà dell'eurozona affondino le proprie radici nella problematica coesistenza di una re-

<sup>26</sup> L'espansione smisurata dei bilanci delle banche rispetto alla dimensione delle rispettive economie (per l'insieme dei paesi dell'area euro gli attivi delle banche commerciali sono passati tra il 2002 e il 2009 dal 197% al 268% del PIL) è indicata come uno dei principali fattori della crisi dell'eurozona anche nella nota del *Consiglio d'Analisi Economica* francese; cfr. P. ARTUS, A. BÉNASSY-QUÉRÉ, L. BOONE, J. CAILLOUX, J. DELPLA, E. FARHI, P.-O. GOURINCHAS, J. TIROLE, G. WOLFF, *Compléter l'euro*, in "Les notes du Conseil d'Analyse Économique", n. 3, 2013, p. 2.

<sup>27</sup> Governi e banche, secondo De Grauwe, condividono la stessa fragilità, che deriva dalla non corrispondenza nella durata (*maturity*) dei componenti dell'attivo e del passivo: le banche s'indebitano a breve (depositi a vista e di risparmio) e prestano a lungo (mutui e prestiti a dieci/venti/trent'anni); i governi emettono obbligazioni che hanno elevata liquidità e possono essere vendute quasi istantaneamente, ma le loro attività consistono di infrastrutture e soprattutto di entrate tributarie future, che possono essere incrementate solo al termine d'un percorso decisionale democratico, tutt'altro che spedito; cfr. P. DE GRAUWE, *Design Failures in the Eurozone. Can they be fixed?*, cit., p. 4. A nostro parere, invero, la liquidità dei titoli di Stato con l'effetto conseguente sui rendimenti nel mercato secondario rileva solo per il debito a breve e per il rifinanziamento (*roll-over*) di quello a più lungo termine in scadenza, mentre per imposte e tasse il problema non è il tempo in sé (alcune si pagano mensilmente, altre ogni tre, quattro o sei mesi, altre ancora annualmente), ma la *tempestiva* manovrabilità.

sponsabilità *nazionale* per le politiche fiscali e di una gestione, invece, *sovranazionale* della politica monetaria comune. Nell'UE la disciplina fiscale degli Stati membri si fonda sul PSC, un costrutto originale che combina elementi orizzontali e verticali: sebbene, infatti, la Commissione sia responsabile dell'applicazione del Patto, le decisioni fondamentali sono prese collegialmente in seno al Consiglio. Le novità introdotte dal *six-pack* – riducendo la discrezionalità politica delle procedure – hanno inteso rafforzare la componente verticale del PSC. *È questa la via giusta?*

A dispetto delle recenti modifiche, il PSC pare continuare a soffrire della fondamentale contraddizione tra la piena sovranità fiscale tuttora riconosciuta agli Stati membri e gli 'obblighi' che esso imporrebbe loro. Le sue debolezze principali sono riconducibili, da un lato, alla percezione del limite per il disavanzo pubblico al 3% del PIL più come un *obiettivo* che come un *tetto*, con la conseguenza che gli Stati membri, generalmente, non si sono sforzati di conseguire avanzi di bilancio nelle fasi positive del ciclo economico, rendendo poi le proprie politiche fiscali pro-cicliche nei periodi di recessione; dall'altro, alla poca efficacia disciplinare delle sanzioni, troppo miti o politicamente impraticabili per esercitare una reale pressione sui governi.

È per questo che, a giudizio di Wyplosz, il rafforzamento del PSC che si è inteso perseguire è, in realtà, illusorio: in democrazia, infatti, i governi rispondono innanzitutto agli interessi elettorali nazionali, ragion per cui gli Stati membri continuano a non “sentir proprio”<sup>28</sup> (*ownership*) il Patto! Che la clausola di *no-bailout* fosse, d'altronde, poco o punto credibile è stato confermato con tutta evidenza durante la crisi dei debiti sovrani, allorquando ci si sarebbe potuto aspettare che i paesi colpiti scongiurassero da sé il pericolo di bancarotta, combinando aggiustamento macroeconomico, consolidamento fiscale e ristrutturazione del debito. Invece, i timori d'un contagio nei mercati finanziari dell'eurozona – esempio tipico di effetto di traboccamento – e della conseguente diffusione della crisi finanziaria hanno giustificato la violazione *de facto* della clausola di *no-bailout*.

La procedura per i disavanzi eccessivi, sempre più minuziosamente descritta nel PSC, esemplificherebbe, nell'interpretazione di Wyplosz<sup>29</sup>, un modello di disciplina fiscale ispirato all'esperienza e all'ideologia

<sup>28</sup> Uno degli obiettivi perseguiti con le riforme del 2011 è appunto accrescere la *ownership* del Patto per gli Stati membri.

<sup>29</sup> C. WYPLOSZ, *Europe's quest for fiscal discipline*, cit., p. 30.

amministrativa tedesche. In Germania, i *Länder* – le grandi articolazioni regionali del paese – raccolgono gran parte del gettito dei tributi, ma un’ampia quota delle loro risorse è redistribuita attraverso il governo federale, il che – quantunque risponda a un obiettivo di riequilibrio della capacità fiscale delle diverse aree del paese – dà comunque all’esecutivo federale un’ampia influenza sui *Länder* stessi. Il governo federale, inoltre, decide sulle principali imposte, fissa standard di spesa, può erogare fondi d’emergenza e impone vincoli sul deficit – la “regola aurea” (*Goldene Regel*) prima, il freno all’indebitamento<sup>30</sup> (*Schuldenbremse*) poi (tale regola, inserita in Costituzione nel 2009, entrerà a regime nel 2016 per il governo federale, nel 2019 per i *Länder*). Ne consegue, di fatto, l’accentramento della disciplina fiscale, con garanzia implicita di salvataggio finanziario.

Negli Stati Uniti, invece, mentre nei primi decenni successivi alla Guerra d’indipendenza il governo federale aveva accettato di prendere su di sé i debiti degli Stati federati, dagli anni ‘40 dell’Ottocento il Congresso ha deciso di respingere le richieste d’assistenza dei governi statali sovra-indebitati, sancendo, di fatto, il principio del *no-bailout*. A poco a poco tutti gli Stati salvo uno si son dati *regole fiscali* costituzionali, sulle quali vigilano le rispettive Corti Supreme: talora esse impongono il pareggio continuo del bilancio, talaltra fissano limiti alla spesa o all’indebitamento. Al governo federale, naturalmente, incombe un importante ruolo anticongiunturale, tanto più che le regole fiscali statali operano in modo pro-ciclico; resta però il fatto che il deciso rifiuto del Congresso ha dato alle autorità statali l’incentivo giusto per non finire in una situazione finanziaria che le costringesse a chiedere aiuto al governo federale.

Poiché gli Stati membri dell’UEM conservano – come gli Stati federati americani – piena sovranità fiscale e in considerazione della più prudente gestione delle finanze pubbliche garantita dall’assetto delle

<sup>30</sup> Pietre angolari della *Schuldenbremse* sono: il principio dell’equilibrio di bilancio; uno spazio di manovra rigorosamente delimitato per l’indebitamento strutturale (*Strukturkomponente*); l’esplicita considerazione dell’incidenza della congiuntura, sia in positivo sia in negativo, sulle finanze pubbliche (*Konjunkturkomponente*); un “conto di controllo”; una disciplina rigorosa delle misure eccezionali. Mentre per il governo federale l’indebitamento strutturale è consentito nel limite dello 0,35% del PIL, i *Länder* non possono in linea di principio finanziare le proprie spese con (entrate da) accensione di prestiti, sebbene anch’essi possano tener conto della congiuntura e di catastrofi naturali o altre circostanze eccezionali.

relazioni intergovernative negli USA<sup>31</sup>, il modello decentrato americano, prosegue Wyplosz<sup>32</sup>, sembra più adatto all'UEM della centralizzazione in stile germanico della vigilanza fiscale. Ciò contrasta con l'idea, sempre più diffusa, che l'unione monetaria richieda pure un'*unione fiscale*, sul presupposto che – poiché un singolo Stato membro potrebbe aver bisogno talora d'un aiuto finanziario – occorra allora mettere in comune (*pooling*) delle risorse all'uopo, vuoi creando un fondo di salvataggio (*rescue fund*), vuoi con l'emissione di titoli di debito garantiti collettivamente (*eurobond*). L'entrata in vigore, dal 1° gennaio 2013, del *Patto di bilancio (Fiscal compact)* potrebbe invece contribuire a un'evoluzione della disciplina fiscale in Europa in senso più vicino all'assetto statunitense, purché si riesca a rendere davvero efficace il principio del *no-bailout*.

In teoria, per vero, la clausola di *no-bailout* è tuttora in vigore, poiché l'articolo del TFUE che la contiene non è stato formalmente abrogato; tuttavia, una norma giuridica *ufficialmente e ripetutamente* ignorata è di fatto nulla. Essa è stata, infatti, violata la prima volta che avrebbe dovuto applicarsi (alla Grecia) e ciò è avvenuto, per di più, senza formali contestazioni; inoltre, il Fondo europeo per la stabilità finanziaria (EFSF, con la più nota sigla inglese) e il MES ne violano palesemente lo spirito, se non la lettera. Di fronte a una così profonda perdita di credibilità, la semplice riaffermazione del principio del *no-bailout* non sarebbe sufficiente, quand'anche si accompagnasse a una dettagliata chiarificazione di ciò che esso consente e di ciò che invece esclude: chiarificazione inevitabile dal momento che le decisioni prese dall'Unione europea nelle fasi più turbolente della crisi hanno anche richiesto che si suggerisse un'interpretazione dell'art. 125 TFUE "compatibile" con esse. È, dunque, necessario eliminare il MES?

Il MES è stato creato col duplice fine di *i)* sostenere i governi che perdano l'accesso ai mercati internazionali dei capitali e di *ii)* salvare le banche, perlomeno quelle considerate di rilevanza sistemica, qualora rischino di fallire. Orbene, è evidente che, se si vuol ripristinare

<sup>31</sup> Confrontando il rapporto debito pubblico/PIL degli Stati americani e dei *Länder* tedeschi emerge chiaramente l'assai maggiore disciplina fiscale dei primi rispetto ai secondi (cfr. Tabella 6 nell'articolo di Wyplosz). Sebbene le ragioni di ciò possano anche essere altre e nonostante che le regole fiscali degli Stati americani siano sovente grossolane (non ammettendo generalmente correzioni per il ciclo economico) e non meno ambigue (e aggirabili) della *Goldene Regel* tedesca, non sembra azzardato sostenere che la ragione principale del loro minore indebitamento sia la credibilità del principio di *no-bailout*.

<sup>32</sup> C. WYPLOSZ, *Europe's quest for fiscal discipline*, cit., p. 32.

un'efficace disciplina fiscale, non si può più soccorrere i governi. I salvataggi bancari sono, invece, inevitabili, quantunque il MES non sia probabilmente lo strumento a ciò più idoneo: la crisi dei mutui *sub-prime* ha, infatti, mostrato che, per prevenire il diffondersi del panico nei mercati finanziari, occorrono risorse assai ingenti da mobilitare in pochissimi giorni, se non in ore, mentre il processo decisionale del MES è lungo e complicato a causa della condizionalità dei suoi interventi.

È la BCE, piuttosto, che non dovrebbe sottrarsi al ruolo di prestatore di ultima istanza, sebbene sia, come ogni banca centrale, riluttante ad assumerlo, a causa del *moral hazard* al quale l'espone. Comunque, la BCE, dopo non poche esitazioni, ha finito per svolgere tale ruolo, quando le circostanze lo richiedevano pressantemente, con le due operazioni di rifinanziamento a tre anni del dicembre 2011 e del marzo 2012, anche se tali interventi straordinari sono stati deliberati a pro del sistema bancario nel suo complesso e non di singole istituzioni finanziarie. Nonostante che sia stata costretta a intervenire anche a sostegno di alcuni paesi periferici dell'eurozona, è chiaro, d'altro canto, che la BCE non dovrebbe esser chiamata al salvataggio finanziario di governi dell'area, altrimenti la clausola di *no-bailout* non avrebbe alcun senso.

V'è peraltro un nesso evidente tra il ripristino della credibilità di tale clausola e la facoltà riconosciuta alla BCE di operare da prestatore di ultima istanza. La crisi dei debiti sovrani ha mostrato, tra l'altro, come anche le finanze pubbliche di paesi fiscalmente disciplinati possano esser messe a repentaglio dalla necessità di intervenire a salvare le banche del paese. Quindi, sebbene l'eventuale onere dei salvataggi bancari non possa che ricadere, in fin dei conti, sui governi nazionali, non è ad essi, ma alla banca centrale che devono incombere gli interventi illimitati d'emergenza, che altrimenti rischierebbero di travolgere anche quelli!

Per quanto detto, comunque, gli interventi della BCE devono essere naturalmente garantiti/coperti dalle autorità responsabili della politica fiscale. Da quali però? Da quelle del paese dove ha sede la banca in crisi o da altre di livello europeo? Siamo qui di fronte a un *trade-off* inaggirabile poiché, da un lato, la sempre più ampia dimensione transfrontaliera dell'attività bancaria e il progetto di creazione di un'unione bancaria spingono in direzione di un fondo dell'eurozona, ma il pericolo che tale fondo si riveli un canale indiretto di salvataggio degli Stati, con conseguente *moral hazard*, suggerirebbe, dall'altro lato, di lasciare alle autorità fiscali nazionali la responsabilità degli interventi della BCE in veste di prestatore di ultima istanza.

A commento della proposta di Wyplosz notiamo, tuttavia, che sebbene si possa forse concordare con lui che il modello statunitense di disciplina fiscale sia più confacente a un'Unione europea nella quale gli Stati membri conservano, almeno formalmente, ampia 'sovranità' nella gestione delle proprie finanze pubbliche, è però anche vero che le norme del *Fiscal compact* pongono severi limiti alla libertà nazionale di definizione delle regole costituzionali di bilancio. V'è, dunque, ragione di dubitare che regole siffatte possano consentire agli Stati membri una sufficiente *manovrabilità anticiclica* del bilancio; tenuto conto, d'altro canto, che il bilancio dell'UE è solo poco più dell'1% del PNL degli Stati membri e che – quasi interamente assorbito dalla politica agricola e dalle spese strutturali – non contribuisce in alcun modo ad una condivisione dei rischi congiunturali tra gli stessi Stati membri, v'è il pericolo che il rigore di bilancio generi instabilità macroeconomica e gravi tensioni politiche. È noto, d'altronde, che negli Stati federali, per esempio, negli Stati Uniti d'America presi a modello da Wyplosz, il bilancio federale ha invece un'importante funzione stabilizzatrice e di redistribuzione tra le varie regioni del paese.

Un altro tassello importante, come si è visto, delle riforme contenute nel *six-pack* è l'introduzione, nel contesto della sorveglianza multilaterale prevista dall'art. 121 TFUE, di un meccanismo di allerta per gli squilibri macroeconomici e di una procedura per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi, modellata su quella per i disavanzi eccessivi del PSC. Sull'utilità di una siffatta procedura si può sollevare, tuttavia, più di un dubbio.

Innanzitutto, come si è osservato discutendo delle interpretazioni della crisi europea, non è affatto semplice stabilire quale sia l'anno di riferimento appropriato per il calcolo di indici di competitività fondati sui costi unitari del lavoro: sebbene si sia soliti riferirsi all'anno d'introduzione della moneta unica, non vi sono valide ragioni economiche per una scelta siffatta. La questione è però tutt'altro che oziosa, poiché la misura delle divergenze di competitività all'interno dell'eurozona dipende significativamente dalla scelta dell'anno base per il confronto<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Anche a tacer del fatto che le *divergenze* di competitività sono una nozione *relativa*, sicché il recupero di competitività di un paese corrisponde necessariamente al deterioramento di quella di un altro...

In secondo luogo, come osservato più volte da Gros<sup>34</sup>, al contrario di quanto si potrebbe sulle prime pensare, monitorare la competitività di un paese non è di grande utilità per predire l'evoluzione delle sue esportazioni, come mostra il fatto che la quota dei PIGS<sup>35</sup> sulle esportazioni di merci e servizi dell'UE-27 è rimasta sostanzialmente invariata nel periodo 2000–2011, nonostante che i loro costi unitari del lavoro rispetto alla Germania siano cresciuti nello stesso tempo anche considerevolmente. Ciò può dipendere da diverse ragioni, per esempio da un'offerta più ricca di merci per i mercati d'esportazione, proveniente da una platea più ampia di imprese, oppure da un'accresciuta apertura al commercio internazionale o, ancora, dalla divergente dinamica dei prezzi nei settori dei beni commerciabili e dei beni non commerciati (com'è avvenuto in Spagna, dove l'incremento dei costi unitari del lavoro è piuttosto imputabile alla bolla nell'industria delle costruzioni).

In terzo luogo, non si deve dimenticare che la competitività non può essere considerata un obiettivo di politica economica poiché, per quanto il governo possa senz'altro ridurre le retribuzioni dei dipendenti pubblici (come è avvenuto, in maniera marcata, in Irlanda e in Grecia), non può – in un'economia di mercato – dettare riduzioni salariali nel settore privato, né vi sono conferme empiriche che la dinamica delle retribuzioni pubbliche abbia effetti economici significativi sulle variazioni dei salari nel settore privato. I costi del lavoro, in fin dei conti, sono determinati soprattutto dall'interazione tra domanda e offerta nel mercato del lavoro e, com'è naturale, sono largamente influenzati dalla domanda domestica, come mostra la correlazione significativa tra questa e quelli sia nei paesi dell'eurozona colpiti dalla crisi sia in quelli che continuano a registrare surplus delle partite correnti nelle transazioni col resto del mondo<sup>36</sup>.

Non si può trascurare, infine, che la comune appartenenza all'unione monetaria e la concentrazione di circa i 2/3 del commercio internazionale complessivo dei paesi dell'UEM all'interno dell'UE rendono discutibile (e pericolosa), come ha osservato Collignon<sup>37</sup>, l'insistenza, nella sorveglianza multilaterale, sul saldo del conto corrente di bilan-

<sup>34</sup> Cfr. D. GROS, *How to deal with macroeconomic imbalances*, in "CEPS Special Reports", n. 69, 2012; D. GROS, C. ALCIDI, *Sense and Nonsense of the Euro-Plus Pact*, in "The 2011 TGAE Report", pp. 83–90.

<sup>35</sup> L'Italia, di nuovo, non è inclusa.

<sup>36</sup> Vedi Figura 6 in D. GROS, *How to deal with macroeconomic imbalances*, cit., p. 10.

<sup>37</sup> Cfr. S. COLLIGNON, *Competitiveness and Excessive Imbalances: A Balance Sheet Approach*, European Parliament IP/A/ECON/NT/2012-03, April 2012; S. COLLIGNON, *Ma-*

cia dei pagamenti *tout court*. Gli squilibri esterni sui quali vigilare, infatti, dovrebbero essere quelli con i paesi che *non* fanno parte dell'area euro, poiché solo le relazioni economiche con tali paesi sono regolate in valuta estera (che ci si deve procurare con le esportazioni), mentre all'interno dell'eurozona eventuali deficit della bilancia commerciale sono finanziati da flussi di capitale in euro da un paese all'altro dell'area stessa. La crescita del debito estero – che è l'altra faccia, preoccupante per taluni Stati membri come la Grecia o il Portogallo<sup>38</sup>, dei disavanzi commerciali – è fonte di apprensione generalmente per la quota di esso che è denominata in una valuta diversa dall'euro!

Sinora la nostra disamina ha trascurato il ruolo e i confini della politica monetaria, ma è innegabile che nelle fasi più acute della crisi economico-finanziaria europea la funzione della BCE sia stata oggetto di dibattiti anche accesi tra chi voleva che perseguisse rigorosamente il solo obiettivo della stabilità monetaria e chi, invece, chiedeva che tenesse opportunamente conto, se non delle prospettive di crescita dell'eurozona, almeno del rischio che le tensioni sul debito sovrano di alcuni paesi dell'area mettessero a repentaglio il futuro stesso della moneta unica. Alcuni autori hanno perciò argomentato a favore di un ampliamento del mandato della BCE che includa tra i suoi obiettivi anche la stabilità finanziaria, sul presupposto che vi sia non di rado un *trade-off* tra questa e la stabilità dei prezzi, quando si siano cioè create condizioni economiche che impediscono al sistema finanziario – a quello bancario, in particolare – di funzionare regolarmente.

De Grauwe e Gros, per esempio, hanno illustrato convincentemente l'esistenza di un *trade-off* tra i due obiettivi, considerando le conseguenze di *bolle speculative* originate da innovazioni tecnologiche o eccitate dagli *animal spirits* degli investitori<sup>39</sup>; in tali circostanze è possibile, infatti, che si osservino crescita dei valori delle attività finanziarie, espansione del credito, incremento della domanda aggregata, anche senza che si generino tensioni significative sul livello generale dei prezzi, il che può indurre la banca centrale ad ignorare il gonfiamento abnorme dei bilanci bancari e l'esorbitante indebitamen-

*croeconomic imbalances and comparative advantages in the Euro Area*, Brussels, European Trade Union Institute (ETUI), 2012.

<sup>38</sup> Che soffrono anche di tassi di risparmio nazionale assai contenuti; cfr. D. GROS, C. ALCIDI, *Adjustment Difficulties and Debt Overhangs in the Eurozone Periphery*, in "CEPS Working Documents", n. 347, 2011.

<sup>39</sup> Cfr. P. DE GRAUWE, D. GROS, *A New Two-Pillar Strategy for the ECB*, in "CEPS Policy Briefs", n. 191, 2009.

to di famiglie e imprese, almeno fino a che l'esplosione della bolla non costringe consumatori e produttori a un brusco riequilibrio del proprio stato patrimoniale, con duri effetti recessivi.

Se conveniamo, dunque, con De Grauwe e Gros sull'opportunità di affidare alle autorità monetarie anche la responsabilità della stabilità finanziaria, occorre, però, che assegniamo loro gli strumenti per conseguirla. Con un unico strumento – il tasso d'interesse sulle operazioni di rifinanziamento – la banca centrale avrebbe, infatti, grosse difficoltà ad assicurare sia la stabilità dei prezzi sia quella finanziaria. Gli Autori citati propongono, pertanto, quali strumenti per la stabilità finanziaria che la BCE potrebbe usare *i*) il coefficiente di riserva obbligatoria e *ii*) un controllo macro-prudenziale<sup>40</sup> sulle banche.

La riserva obbligatoria (che è giuridicamente in potere della BCE di fissare) funziona come un'imposta sui depositi bancari, poiché costringe gli istituti di credito a detenere presso la banca centrale fondi pari a una certa percentuale (ora il 2%) dei loro depositi. Per quanto le riserve siano remunerate nell'eurozona a un tasso quasi di mercato, l'obbligo di riserva opera comunque come un'imposta *al margine*, come testimonia il fatto che generalmente le banche non tengono liquidità in eccesso presso la BCE. A presidio della stabilità finanziaria la BCE potrebbe innalzare il coefficiente di riserva obbligatoria oltre il 2% quando vi siano segni d'una crescita eccessiva del credito bancario, così da frenarne l'espansione.

Quanto al controllo macro-prudenziale, gli strumenti solitamente utilizzati a tal fine sono il rapporto tra credito erogato e valore delle garanzie (*loan to value ratio*) e la leva finanziaria. De Grauwe e Gros ritengono che non occorranò modifiche allo statuto della BCE perché essa possa esercitare tale controllo macro-prudenziale, che dovrebbe estendersi solo alle banche *sistemiche* che hanno attività in diversi paesi dell'eurozona, individuate secondo criteri oggettivi quale, per esempio, la dimensione delle loro attività transfrontaliere, con particolare riguardo alle operazioni interbancarie. Per assegnare alla BCE tale potere di vigilanza sarebbe sufficiente una decisione unanime del Consiglio, ai sensi dell'art. 127 TFUE, par. 6. Nell'impossibilità, invece, di conseguire il consenso politico richiesto, la BCE potrebbe decidere di ammettere quali controparti solo le banche che le riconoscano la facoltà di verificarne la solidità.

<sup>40</sup> Ovvero finalizzato al raggiungimento di risultati macroeconomici coerenti con la stabilità finanziaria.

## Conclusioni

Le osservazioni precedenti paiono suggerire un certo scetticismo od orientamenti decisamente critici sull'opportunità e l'appropriatezza delle linee riformatrici che hanno ispirato il ridisegno delle procedure di coordinamento e di sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio nell'UEM e nell'UE. Alle esitazioni e agli errori dei governi nazionali e delle istituzioni europee nei primi tempi della crisi è seguito un precipitoso addensarsi di misure che hanno sempre più accentrato le responsabilità del coordinamento e della sorveglianza delle politiche nazionali, ponendo anche le premesse di pericolose 'intrusioni' nella sovranità degli Stati membri, a fronte delle quali sembrano davvero poca cosa le embrionali forme di solidarietà fiscale apprestate.

È naturale allora che da più parti si siano formulate proposte di riforma che prospettano talora un profondo ripensamento dell'architettura dell'Unione economica e monetaria (se non della regolamentazione internazionale del sistema finanziario e dei meccanismi fondamentali delle economie capitalistiche occidentali...), che non sembra però, di fatto, rientrare nell'orizzonte prossimo della politica europea. Per parte nostra, non possiamo non rilevare come paia essere clamorosamente fallito – nella percezione di strati sempre più ampi dell'opinione pubblica europea – il tentativo di annullare o almeno mitigare il senso di eterodirezione della politica nazionale, e quindi di rinsaldare, secondo l'espressione prevalente, l'*ownership* delle regole europee in ciascuno Stato membro. Crediamo sia inoltre opportuno riflettere sul fatto che – come ricordato con giusta insistenza da alcuni studiosi – nessuna riforma dell'assetto istituzionale dell'UEM e nessuna soluzione duratura della crisi economico-finanziaria europea sono verosimilmente possibili se non si affronta con decisione, rinunciando a infingimenti e dilazioni, la questione dell'enorme debito pubblico (e talora anche privato!) di molti paesi.

Se si volesse, a conclusione della nostra disamina, individuare alcuni punti fermi, si potrebbero elencare, a nostro giudizio, i seguenti: *i*) la disciplina fiscale nell'UEM incentrata sul PSC si è rivelata inefficace, né vi sono fondate speranze che le riforme del 2011-2013 possano migliorarla, poiché esse hanno, anzi, reso le procedure ancor più complesse e discutibili nella loro eccessiva dipendenza da grandezze stimate quali l'*output potenziale* e il *saldo di bilancio strutturale* e nell'insistita ricerca di un difficile compromesso tra rigore e flessibilità; *ii*) l'enfasi sulla competitività esterna e sulla bilancia dei pagamenti è probabilmente mal riposta e, comunque, difficilmente giustifica l'in-

troduzione di un'altra procedura preventiva e correttiva, che ha diverse debolezze teoriche e raddoppia i rischi di risentimenti incrociati e disapplicazione, per tacer del fatto che è ben possibile che gli squilibri macroeconomici regionali nell'UEM siano esacerbati dall'integrazione economica e monetaria stessa (siano, cioè, *endogeni*); *iii*) la perdurante disomogeneità nelle condizioni economiche dei paesi dell'eurozona e la crescente integrazione finanziaria tra di essi rende indispensabile, ancor più alla luce dell'esame delle cause della recente crisi (e dei difetti di regolamentazione ivi emersi), una penetrante vigilanza macroprudenziale da parte della BCE (o del Comitato Europeo per il Rischio Sistemico (CERS)); *iv*) la ristrutturazione del debito pubblico di alcuni paesi dell'area euro dev'essere presa seriamente in considerazione, non solo perché rischia di frenarne a lungo la ripresa economica, ma anche perché pesa come un macigno sulle prospettive politiche di riforma dell'eurozona, precludendo la possibilità di introdurre finalmente dei meccanismi, espliciti o impliciti, di trasferimento di risorse tra Stati membri, nella logica della teoria delle aree valutarie ottimali.

**Summary** – A wide-ranging overhaul of the macroeconomic and fiscal surveillance framework in the EMU and the EU is one of the most durable legacy of the economic and financial crisis that has been hitting Europe since the second half of 2008. The establishment of a banking union covering at least the Eurozone member States is expected to complete the institutional response to the deficiencies in the original design of the EMU made apparent by the crisis. In spite of such sweeping changes, economists seem generally to be dissatisfied with the choices made by European authorities, in part because of their eventual insufficiency, in part because of their alleged inappropriateness. Actually, doubts about the reforms are rooted in an often profound disagreement on the diagno-

sis to be given of the European crisis itself, which – albeit of financial nature at the onset – has in its developments interweaved with some member States' fiscal difficulties or macroeconomic imbalances (sometimes long-term ones). Our aim in the paper is thus, firstly, to review the debate among economists on the causes of the partly financial, partly sovereign debt turmoil in recent years and on its relationships with potential flaws in the design of the Eurozone. Secondly, we intend to discuss a few proposals for reform that deviate, sometimes even markedly, from the ways at present being preferred in European policy circles. We will conclude that the path towards a deep and genuine Economic and Monetary Union can be traced differently than currently suggested.

**REATO TRANSNAZIONALE ORGANIZZATO  
E CRIMINE CONTRO L'UMANITÀ: NUOVE PROSPETTIVE  
PER UNA TUTELA INTEGRATA DELL'AMBIENTE**

**di Giampaolo Schiesaro**

*Premessa*

Un'efficace tutela dell'ambiente richiede strumenti di protezione della collettività sempre più sofisticati e in grado di assicurare una difesa sinergica del bene giuridico messo in pericolo o lesa, che non si arresti ai confini del singolo Stato ma che si avvalga anche di una protezione a livello internazionale.

Nel momento in cui la criminalità ambientale è divenuta multinazionale e dimostra di saper operare come un vero e proprio *sistema criminale integrato*<sup>1</sup>, il contrasto che gli apparati pubblici debbono poter porre in essere nei suoi confronti, a difesa dei popoli e dei beni ambientali, non può più essere concepito in termini rigorosamente statali (ed affidato solo ai singoli diritti penali degli Stati) ma deve invece integrare la tutela statale con una tutela penale anche internazionale, utilizzando i pochi strumenti repressivi in tal senso disponibili.

Una lettura innovativa delle norme già esistenti, non solo costituzionalmente ma anche internazionalmente orientata, può allora favorire lo sviluppo di prassi virtuose che portino, ad esempio, la nostra Autorità giudiziaria ad interloquire con la Corte Penale Internazionale (a partire dagli Uffici requiranti) in modo da assicurare una tutela integrata dell'ambiente, del tutto nuova rispetto ai livelli sin qui raggiunti. Due sembrano essere gli istituti che, rispettivamente il primo sul piano dell'ordinamento statale ed il secondo su quello internazionale, si prestano a diventare il laboratorio giuridico più adeguato per dar vita

Avvocato dello Stato

<sup>1</sup> A. MANTOVANO, *I tre livelli del network criminale*, in «Omicron», n. 30, 2001.

a tale collaborazione internazionale in materia di protezione dell'ambiente: da un lato il reato transnazionale, come definito dall'art. 3 della legge 146/2006; dall'altro il crimine (ambientale) contro l'umanità che si potrebbe, a certe condizioni, configurare ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. k) della Convenzione di Roma istitutiva della Corte Penale Internazionale<sup>2</sup>: questo soprattutto tenendo conto delle enormi difficoltà e resistenze ad ogni livello che ha incontrato, sin dall'inizio, la proposta di creare un Tribunale internazionale dell'ambiente<sup>3</sup>. Non si tratta, con questo, di accantonare o di indebolire una simile proposta tanto coraggiosa, la cui validità ed attualità si è anzi rafforzata con il passare del tempo data la più assoluta carenza di qualsiasi altra forma di tutela internazionale dell'ambiente e delle sue risorse in grado di operare di fronte agli attacchi diffusi portati alle risorse naturali dalla criminalità per perseguire senza alcun scrupolo i propri progetti. Si tratta, invece, di cercare, nei ristrettissimi spazi offerti dal diritto vigente, quelle aperture che possano concretamente ed immediatamente offrire qualche forma di tutela di tipo giurisdizionale a fondamentali esigenze di protezione degli individui attraverso la tutela ambientale: nella consapevolezza, ormai divenuta piena, che nessuna delle alternative ipoteticamente praticabili<sup>4</sup> può offrire risposte concrete alla

<sup>2</sup> Lo Statuto della Corte Penale Internazionale è stato approvato a Roma il 17 luglio 1998, reso esecutivo dalla legge 12 luglio 1999, n. 232 ed è entrato in vigore il 1 luglio 2002.

<sup>3</sup> Cfr. ad esempio R. NANNUCCI, *Per un tribunale internazionale per l'ambiente. Resoconto della IV giornata internazionale "Verso un governo mondiale dell'ambiente"* in "Rivista informatica e diritto", giugno 1994, reperibile in [www.ittig.cnr.it](http://www.ittig.cnr.it) nel quale si dà conto del fatto che l'idea promossa sin dal 1987 da Amedeo Postiglione (favorevole alla costituzione di una nuova Corte sopranazionale, a disposizione degli Stati ma anche dei cittadini del mondo, con il compito di dirimere le controversie emergenti sull'utilizzo delle grandi risorse ambientali comuni all'umanità) avesse in quella sede trovato, accanto a coloro che l'avevano sostenuta - come, tra gli altri, Giovanni Cordini, in forza dell'idea di considerare i valori ambientali patrimonio di tutta l'umanità - pure posizioni contrarie all'istituzione del nuovo organismo in nome dell'esigenza di "riportare tutto nel contesto della Corte internazionale di Giustizia e della Corte permanente di Arbitrato, le due istituzioni complementari che operano a L'Aja, nell'ambito ONU, oppure di valorizzare principalmente la Corte arbitrale" (p. 249).

<sup>4</sup> C. PASQUALINI SALSA, *Una corte internazionale di giustizia per i reati ambientali*, reperibile in [www.dirittoditutti.giuffre.it](http://www.dirittoditutti.giuffre.it) riassume in questi termini le alternative alla creazione di un Tribunale internazionale per l'ambiente: a) il ricorso alla giurisdizione della Corte Internazionale di Giustizia de L'Aja (riservato, però, agli Stati); b) ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, previa riforma della Convenzione Europea per i diritti dell'uomo del 1950 con l'inclusione del diritto all'ambiente (pur rimanendo le importanti limitazioni in materia di accesso a tale giurisdizione); c) ricorso alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee del Lussemburgo, nel caso in cui si configuri una viola-

crescente domanda di tutela ambientale con l'immediatezza che la disastrosa condizione dell'ecosistema mondiale oggi esige senza ritardo.

1. *Lo strumento normativo di diritto interno: il carattere transnazionale del reato*

Con la legge 16 marzo 2006, n. 146 è stata ratificata e resa esecutiva la Convenzione ONU contro la criminalità transnazionale organizzata. La legge ha introdotto importanti innovazioni nel sistema penale nazionale, sulla cui portata è di recente intervenuta l'autorevole interpretazione delle Sezioni Unite della Suprema Corte (sentenza 18374/13) alla cui motivazione è necessario dunque fare riferimento per comprendere il reale significato delle disposizioni più qualificanti, come risulta dalla citazione che segue:

“Scopo della Convenzione è quello di promuovere la cooperazione degli Stati-parte per prevenire e combattere il crimine organizzato transnazionale in maniera più efficace. A fronte del dilagare di forme di criminalità organizzata travalicanti le frontiere nazionali, la comunità internazionale ha preso coscienza della pericolosità di siffatta fenomenologia e della necessità che, ai fini di una più efficace azione di contrasto, vengano adottate risposte capaci di rapportarsi alle nuove metodologie delle organizzazioni criminali. In questa prospettiva di condivisione si è cercato di rendere, quanto più possibile, omogeneo il piano di azione degli Stati-membri, mediante l'obbligo convenzionale di incriminare determinate tipologie di attività illecite riconducibili a gruppi criminali internazionali (ed anche la mera partecipazione ad essi, ai sensi dell'art. 5) e la previsione di forme di cooperazione giudiziaria e di polizia per rendere più efficaci gli strumenti investigativi, in un quadro concertato di specifiche procedure di assistenza giudiziaria, estradizione, trasferimento dei giudizi, sequestro e confisca dei proventi di reato e quant'altro. D'altronde, già da tempo, in ambito internazionale, si era avuta chiara percezione della pericolosità di aggregazioni attive in ambito transfrontaliero: eloquente segno, in tal senso, è costituito dall'elaborazione pattizia della nozione “organizzazione criminale” recepita dall'art. 1 dell'Azione comune 98/733/GAI, relativa alla punibilità della partecipazione a consorterie cri-

zione di norme comunitarie (anche in questo caso il ricorso sarebbe ammissibile soltanto per gli Stati e non per gli individui).

minali negli Stati membri dell'Unione Europea, adottata il 21 dicembre 1998 dal Consiglio d'Europa. Anzi, proprio sulla relativa formulazione («Ai fini della presente azione comune, per organizzazione criminale si intende l'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave, reati che costituiscono un fine in sé ovvero un mezzo per ottenere profitti materiali e, se del caso, per influenzare indebitamente l'operato delle pubbliche autorità») sembra disegnata la nozione di “gruppo organizzato criminale” ora in esame<sup>5</sup>.

## 2. *Il gruppo organizzato criminale in rapporto all'associazione per delinquere*

Va ricordato che, per l'art. 2 della Convenzione, “Gruppo criminale organizzato” indica un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla suddetta Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale. Questa nozione sembra ricalcare il modello del reato associativo con l'aggiunta della specifica finalità di ottenere un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale.

A tale proposito sembra importante segnalare che la Suprema Corte ha opportunamente precisato che

“Ai fini della configurabilità del reato di partecipazione ad associazione per delinquere (comune o di tipo mafioso), non è sempre necessario che il vincolo si instauri nella prospettiva di una permanenza a tempo indeterminato, e per fini di esclusivo vantaggio dell'organizzazione stessa, ben potendo, al contrario, assumere rilievo forme di partecipazione destinate, “ab origine”, ad una durata limitata nel tempo e caratterizzate da una finalità che, oltre a comprendere l'obiettivo vantaggio del sodalizio criminoso, in relazione agli scopi propri di quest'ultimo, comprenda

<sup>5</sup> Così a p. 9 della citata sentenza 18374/13.

anche il perseguimento, da parte del singolo, di vantaggi ulteriori, suoi personali, di qualsiasi natura, rispetto ai quali il vincolo associativo può assumere anche, nell'ottica del soggetto, una funzione meramente strumentale, senza per questo perdere nulla della rilevanza penale”.

In motivazione la Corte ha precisato che, a tali fini, non occorre evocare la diversa figura giuridica del cosiddetto “concorso eventuale esterno” del singolo nell'associazione per delinquere<sup>6</sup>.

In questo modo la Suprema Corte ha reso compatibile con la partecipazione all'associazione per delinquere il perseguimento, da parte di alcuni degli associati, di finalità di lucro, senza dover per questo ricorrere alla figura del concorso eventuale esterno del singolo nella predetta associazione.

Alla stregua di ciò è ora possibile, nell'ordinamento italiano, accomunare nella partecipazione all'associazione per delinquere la condotta di soggetti che abbiano perseguito (oltre all'obiettivo vantaggio del sodalizio criminoso) anche vantaggi personali rispetto ai quali il vincolo associativo potesse svolgere una funzione meramente strumentale, in modo che la loro partecipazione al “gruppo criminale organizzato” per finalità di vantaggio personale risultasse essere aggiuntiva all'adesione al sodalizio criminale.

### 3. *La contestazione, nel capo di imputazione, del carattere transnazionale del reato associativo e le sue importanti conseguenze giuridiche*

Questa prima importante conclusione consente poi di pervenire, attraverso il descritto fenomeno di cumulo giuridico, al riconoscimento di una specifica rilevanza penale della contestazione, nel capo di imputazione, del carattere “transnazionale” di cui all'art. 3 della citata legge 146/2006 dello stesso delitto associativo, anche qualora non sussistano le condizioni previste per la contestazione dell'aggravante disciplinata dal successivo art. 4.

Invero l'art. 3 della citata legge fornisce una definizione del carattere transnazionale del reato alla quale, di per sé, sono riconnesse specifiche conseguenze giuridiche:

<sup>6</sup> Cass. penale Sez. 2, Sentenza n. 16606 del 24/03/2011.

“Ai fini della presente legge si considera reato transnazionale il reato punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, nonché: - a) sia commesso in più di uno Stato; - b) ovvero sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo intervenga in un altro Stato; - c) ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; - d) ovvero sia commesso in uno Stato ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato”.

Risulta evidente che la norma presuppone, per la configurabilità di siffatto carattere, un coinvolgimento del “gruppo criminale organizzato” che, come si è visto, può semplicemente consistere nell’individuazione – all’interno dell’associazione per delinquere – di un gruppo di partecipanti, composto da 3 o più persone, che perseguono anche un vantaggio individuale.

Da segnalare che la Suprema Corte ha evidenziato proprio il carattere del tutto particolare del richiesto coinvolgimento del gruppo,

“.. sicuramente inusuale nel lessico penalistico, evocando espressioni di vago tenore colloquiale o di conio prettamente giornalistico”,

mettendo, peraltro, in evidenza che esso, nel testo della Convenzione,

“..assume una significazione volutamente generica, capace di compendiare, proprio per ampiezza di formulazione, diversi modelli ordinamentali di incriminazione del fenomeno *lato sensu* associativo, *l’association de malfaiteurs* propria dei sistemi di *civil law*, l’associazione per delinquere di stampo mafioso tipicamente italiana, e la *conspiracy*, tradizionale strumento di contrasto giudiziario alla criminalità organizzata nei sistemi penali di *common law*, in cui è notoriamente meno netta la distinzione tra concorso di persone e fattispecie associative. Nondimeno, trattandosi di approccio solo definitorio, può ritenersi che il termine alluda, genericamente, a qualsivoglia forma di riferibilità del fatto-reato all’operatività di un gruppo criminale organizzato (quale esso sia e *tout court* indicato, ossia indipendentemente dal suo impegno in attività criminali commesse in più di uno Stato, come invece richiesto, più oltre, dalla previsione sub c); in breve, deve trattarsi di espressioni di criminali-

tà in forma organizzata, sicché è agevole il rilievo che la dimensione organizzativa è componente coesistente della complessa fenomenologia criminale in questione”<sup>7</sup>.

Anche la contestazione, nel capo di imputazione, del carattere transnazionale del reato associativo – ai sensi del citato art. 3 della Convenzione – assolve comunque ad un’importante funzione penale, di cui la Suprema Corte ha dato espressamente conto, anche al di fuori dei casi in cui non comporti alcuna sanzione per non essere configurabile l’aggravante prevista dall’art. 4. Infatti, come si legge a pag. 12 della motivazione,

“Già questo lascia, chiaramente, intendere che la connotazione in parola non è fine a se stessa, in quanto implica che, proprio per le dette ricadute, il fatto delittuoso cui inerisce debba considerarsi, *eo ipso*, più grave rispetto alla forma ordinaria, in ragione del coefficiente di maggiore pericolosità che l’ordinamento interno, in ottemperanza dei menzionati obblighi convenzionali, era chiamato ad attribuire alla peculiare fenomenologia della criminalità organizzata transnazionale. Si intende fare riferimento, tra gli altri effetti, alla previsione della responsabilità amministrativa degli enti di cui all’art. 10 legge n. 146 del 2006, che, proprio nel caso di commissione di uno dei reati previsti dall’art. 3, sancisce l’applicabilità di particolari sanzioni amministrative in misura determinata; alla confisca obbligatoria anche per equivalente prevista dall’art. 11 della stessa normativa proprio per i reati di cui al detto art. 3; all’estensione dei poteri di indagine del pubblico ministero «nel termine e ai fini di cui all’articolo 430 del codice di procedura penale», allo scopo di assicurare la confisca, nella massima estensione possibile, dei proventi dell’attività illecita, ai sensi dell’art. 12; all’attribuzione al Procuratore distrettuale antimafia delle stesse competenze conferite al procuratore della Repubblica ed al questore in tema di misure di prevenzione personali e patrimoniali, come previsto - sempre per i reati di cui al menzionato art. 3 - dal successivo art. 13; alla possibilità del trasferimento di processi penali (già prevista dall’art. 21 della Convenzione), che deve aver luogo esclusivamente nella forme e nei limiti degli accordi internazionali. Dunque, tutta una serie di effetti “a cascata” che, come si è detto, valgono a

<sup>7</sup> Così a p. 11 della motivazione della sentenza 18374/2013.

conferire al reato transnazionale uno specifico rilievo rispetto ad identica forma delittuosa priva di siffatta caratterizzazione”.

#### 4. *L'aggravante di cui all'art. 4 della legge 146/06*

La menzionata sentenza delle Sezioni Unite dedica uno speciale approfondimento all'aggravante introdotta dall'art. 4 della legge 146/06, come risulta dal seguente passo:

“L'art. 4 della legge n. 146 del 2006, recante l'intestazione: «Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001», così dispone:

«1. Per i reati previsti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni nella commissione dei quali abbia dato il suo contributo un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato la pena è aumentata da un terzo alla metà. - 2. Si applica altresì il comma 2 dell'articolo 7 del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e successive modificazioni». Si tratta, in tutta evidenza, di circostanza “speciale” - in quanto applicabile solo a determinati reati, ritenuti gravi siccome puniti con pena non inferiore nel massimo a quattro anni di reclusione - e, ad un tempo, “ad effetti speciali”, in ragione dell'entità dell'aumento di pena previsto, superiore ad un terzo, ai sensi dell'art. 63, comma 3, c.p. All'operatività dell'aggravante è stato esteso il divieto di bilanciamento con le circostanze attenuanti diverse da quelle di cui agli artt. 98 e 114 c.p., previsto, per reati connessi ad attività mafiose, dall'art. 7, comma 2, d.l. 13 maggio 1991, n. 152 convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, ad eloquente sottolineatura della particolare pericolosità attribuita dal legislatore a fatti-reato alla cui realizzazione abbia dato un contributo causale un gruppo criminale organizzato «impegnato in attività criminali in più di uno Stato»”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Così a p. 8 della motivazione.

È importante considerare che l'aggravante non ricorre in ogni caso di reato transnazionale ma soltanto nelle ipotesi di cui alla lett. c) dell'art. 3:

“La previsione dell'aggravante resta, ovviamente, inglobata nella più ampia nozione di transnazionalità, in termini plasticamente rappresentabili con la configurazione geometrica dei centri concentrici. È agevole, allora, inferire che non è il reato transnazionale in sé soggetto ad aggravamento di pena, mentre la sussistenza della speciale aggravante dell'art. 4 legge n. 146 del 2006 è, invece, già di per sé, sintomo univoco di transnazionalità, di talché il reato comune aggravato è sempre – e necessariamente – reato transnazionale, ai fini della stessa legge di ratifica”<sup>9</sup>.

È ancora importante poi considerare che, mentre negli altri casi di reato transnazionale, è sufficiente una qualsiasi “implicazione” del gruppo criminale organizzato (ai cui componenti può dunque essere addebitata soltanto la partecipazione all'associazione per delinquere per perseguire anche finalità di vantaggio finanziario o di altra natura individuale), per la configurazione dell'aggravante è invece indispensabile che il gruppo criminale organizzato abbia dato

“un apporto causalmente rilevante, in chiave di causalità materiale, nel senso che la commissione di un qualsiasi reato in ambito nazionale, purché punito con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, deve essere stata determinata, od anche solo agevolata, in tutto od in parte, dall'apporto deterministico quale esso sia - di un gruppo criminale organizzato transnazionale”<sup>10</sup>.

Solo nel caso dell'aggravante, pertanto, sussiste un ulteriore disvalore penale (sanzionato con l'aumento di pena, altrimenti non giustificato) rispetto al reato semplice, nel quale le condotte dei partecipanti all'associazione sono unificate dal trattamento sanzionatorio riconnesso al vincolo associativo. Ciò spiega la ragione per cui si è ritenuto che la sussistenza dell'aggravante richieda necessariamente l'alterità del gruppo criminale rispetto all'associazione<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Così a p. 13 della motivazione.

<sup>10</sup> Così sempre a p. 13 della motivazione.

<sup>11</sup> A p. 19 della motivazione si legge infatti: “In conclusione, con riferimento alla questione sottoposta alle Sezioni Unite, deve essere affermato il principio di diritto secon-

In ogni caso, tuttavia, l'insussistenza dell'aggravante non fa venir meno il carattere transnazionale del delitto associativo, ove ne sussistano le condizioni previste dalle restanti ipotesi dell'art.3., che consentono comunque di qualificare da un punto di vista penalistico la fattispecie (anche se non in termini di aumento di pena).

#### 5. *Lo strumento normativo internazionale: il crimine contro l'umanità*

Non è certo il caso di ripercorrere qui la genesi del "crimine contro l'umanità", il cui riconoscimento giuridico internazionale trova le proprie radici addirittura nella "Dichiarazione di San Pietroburgo" del 1868 che proibiva l'uso dei proiettili esplosivi o incendiari (considerandoli "contrari alle leggi d'umanità") in quanto aggravavano inutilmente le sofferenze degli uomini andando oltre il lecito fine bellico, e che si concludeva con l'impegno solenne, tra le diciassette Parti contraenti, di fare tutto il possibile per conciliare le necessità della guerra con le leggi dell'umanità<sup>12</sup>.

Quello che conta, invece, è mettere in rilievo la sua attuale nozione risultante, da ultimo, dagli artt. 5, comma 1 lett. b) e 7 della Convenzione di Roma istitutiva della Corte Penale Internazionale<sup>13</sup>.

Si tratta di un crimine odioso che si concretizza in una grave offesa alla stessa dignità umana, non riducendosi ad evento sporadico od occasionale ma essendo richiesta, per la sua configurazione, una pratica estesa e sistematica di condotte atroci, tollerate o comunque non adeguatamente represses dal governo o dall'autorità di fatto. Infatti proprio la natura sistematica ed estesa della condotta integra l'elemento oggettivo dei crimini contro l'umanità, sia secondo gli statuti dei Tribunali *ad hoc* e della stessa Corte Penale Internazionale, sia secondo il diritto internazionale consuetudinario, così come, del resto, chiarito da alcu-

do il quale «la speciale aggravante dell'art. 4 della legge 16 marzo 2006, n. 146, è applicabile al reato associativo, sempre che il gruppo criminale organizzato transnazionale non coincida con l'associazione stessa».

<sup>12</sup> Cfr. in questo senso G. VASSALLI, *La giustizia internazionale penale*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 12.

<sup>13</sup> La giurisdizione della Corte è, infatti, definita non solo dall'art. 7 dello Statuto ma anche dall'art. 5 che contempla il limite generale della maggior gravità dei reati, che devono, quindi, risultare tali da costituire un "...motivo di allarme per l'intera comunità internazionale".

ne sentenze delle citate Corti internazionali<sup>14</sup> che hanno insistito sia sul requisito di “esteso”, riferito al numero delle parti lese da

“azioni massicce, frequenti e su vasta scala portate a termine collettivamente con considerevole gravità contro una varietà di vittime”<sup>15</sup>,

sia sul carattere “sistematico”, indicante “una struttura o un piano metodico”<sup>16</sup>.

L’art. 7, comma 2 dello statuto della Corte Penale Internazionale richiede poi che i suddetti caratteri della condotta di “attacco diretto contro popolazioni civili”<sup>17</sup>, concretatosi nelle condotte elencate al primo comma, siano

“in attuazione o in esecuzione del disegno politico di uno Stato o di una organizzazione, diretto a realizzare l’attacco”.

A questo proposito è da rilevare, come del resto prevede espressamente la stessa norma, che non è affatto indispensabile che l’attacco provenga da uno Stato, essendo sufficiente, invece, che sia addebitabile ad una semplice “organizzazione” che persegua il proprio disegno politico, controllando *de facto* un territorio soggetto a sovranità dello Stato.

È dunque il caso di mafia, ‘ndrangheta e camorra le quali costituiscono, come ha ripetutamente affermato la giurisprudenza della Suprema Corte, organizzazioni criminali fondate su di un capillare controllo del territorio in cui operano, ottenuto con intimidazioni e

<sup>14</sup> Cfr. ad esempio per il Tribunale per i crimini nella ex-Jugoslavia (ITCY): *Prosecutor v. Tadic*, caso n. IT-94-1-T, 7-05-1997, par. 638; per il Tribunale per i crimini commessi in Rwanda (ITCR): giudizio *Akayesu*, caso n. ICTR-96-4-T, 1988, par. 582.

<sup>15</sup> Così ITCR, Giudizio *Akayesu* cit. par. 580.

<sup>16</sup> In questi termini ITCY, *Prosecutor v. Tadic*, cit. par. 648.

<sup>17</sup> È stato ripetutamente escluso che il riferimento alla popolazione civile implichi una qualche connessione del crimine contro l’umanità con un conflitto armato: invero “...il diritto internazionale consuetudinario non richiede alcun nesso tra i crimini contro l’umanità ed il conflitto armato” (ITCY, Camera d’appello, *Prosecutor v. Tadic*, cit., par.141; ITCY, sentenza del 16-11-1998 in *Prosecutor v. Delalic*, Celebici Judgement, par. 193-198).

violenze che generano omertà<sup>18</sup>, anche attraverso veri e propri patti di scambio con il potere politico-amministrativo<sup>19</sup>.

È poi importante considerare che non è stato ritenuto nemmeno indispensabile che l'esecutore materiale del crimine contro l'umanità fosse espressione diretta dell'organizzazione, essendo stato ritenuto sufficiente che ne conoscesse quantomeno l'esistenza e che avesse agito in connessione oggettiva con essa<sup>20</sup>.

Un altro particolare pare meritevole di speciale attenzione. L'art. 7 della Convenzione di Roma, al comma 1, elenca innanzitutto una serie di condotte qualificate inumane e poste alla base del "crimine contro l'umanità"<sup>21</sup>. Per tali condotte, poi, il secondo comma dell'art. 7 contiene una serie di ulteriori specificazioni, dirette a dare una sorta

<sup>18</sup> Cfr. sul punto, ad esempio, Cass. penale Sez. 2, Sentenza n. 4304 del 11/01/2012 Cc.- dep. 01/02/2012; più in generale sul concetto di "omertà" e sulle sue implicazioni cfr. Cass. penale Sez. F, Sentenza n. 44315 del 12/09/2013 Ud. dep. 31/10/2013.

<sup>19</sup> Si riferisce ad un'ipotesi di concorso esterno in associazione mafiosa, realizzato attraverso il menzionato "patto di scambio politico-mafioso", Cass. penale, Sez. 2, Sentenza n. 8028 del 22/01/2014 Ud. dep. 20/02/2014.

<sup>20</sup> LEGAMBIENTE, *I diritti umani: definizione e fondamento*, 2011, nota nr. 25 in [www.giorniverdi.wordpress.com/2011/06](http://www.giorniverdi.wordpress.com/2011/06) ove si ricorda il caso J. And R. trattato dalla Corte Suprema tedesca in cui fu annullata l'assoluzione sulla base del rilievo secondo cui "...il violento comportamento era oggettivamente connesso con il sistema nazista di violenza e tirannia, e che l'agente non doveva necessariamente agire sistematicamente ma era sufficiente che la sua singola azione fosse connessa con il sistema nazista".

<sup>21</sup> Si tratta delle condotte specifiche enunciate alle lettere da a) a j) dell'art. 7, comma 1:

- a) Omicidio;
- b) Sterminio;
- c) Riduzione in schiavitù;
- d) Deportazione o trasferimento forzato della popolazione;
- e) Imprigionamento o altre gravi forme di privazione della libertà personale in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale;
- f) Tortura;
- g) Stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata e altre forme di violenza sessuale di analoga gravità;
- h) Persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere sessuale ai sensi del paragrafo 3, o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale, collegate ad atti preveduti dalle disposizioni del presente paragrafo o a crimini di competenza della Corte;
- i) Sparizione forzata delle persone;
- j) Apartheid.

di definizione delle condotte incriminate dal comma precedente<sup>22</sup>, su cui si ritornerà tra poco.

La norma ai nostri fini più interessante è però contenuta nella lett. k) del secondo comma dell'art. 7, la quale considera "crimine contro l'umanità" il compimento di

"Altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale"<sup>23</sup>.

È stato opportunamente osservato<sup>24</sup> che la peculiarità della disposizione in esame risiede nel non aver tipizzato, a differenza di tutte le altre ipotesi contemplate nello stesso art. 7, condotte specifiche produttive di "grande sofferenza" o di "grave lesione all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale". Si tratta di una sorta di norma penale di chiusura, dunque, che consente di ampliare la categoria dei crimini contro l'umanità e di ricomprendervi qualsiasi altra condotta idonea a cagionare la stessa "grande sofferenza" nella popolazione prima ancora di caratterizzarsi per la sua analogia con le condotte espressive di atti inumani.

In questo senso si è anche dimostrato<sup>25</sup> - conformemente all'opinione di chi aveva giustamente osservato che il diverso ambito operativo di fattispecie tra loro molto simili, quasi sovrapponibili sia dal punto di vista lessicale che in base agli interessi protetti, dipende alla fine dallo specifico contesto normativo nel quale esse sono diversamente inserite<sup>26</sup> - come l'aver inflitto un grave danno fisico o mentale

<sup>22</sup> Ad eccezione dell'omicidio (che di per sé non richiede alcuna specificazione), sono state così specificate le nozioni di "sterminio", di "riduzione in schiavitù", di "deportazione o trasferimento forzato della popolazione", di "tortura", di "gravidanza forzata", di "persecuzione" e di "apartheid".

<sup>23</sup> Anche gli Statuti dei Tribunali per la ex Jugoslavia e per il Ruanda contengono un analogo riferimento agli "altri atti inumani" con lo scopo di ricomprendere quegli atti che non sono stati espressamente citati ma che sono di analoga gravità, definiti come "altri atti inumani che danneggiano severamente l'integrità fisica o mentale, la salute o la dignità umana, come la mutilazione o un grave danno fisico" (1996 ILC "Draft Code", art. 18 k).

<sup>24</sup> G. LATTANZI, V. MONETTI, *La Corte penale internazionale: organi, competenza, reati, processo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 741.

<sup>25</sup> G. LATTANZI, V. MONETTI, *La Corte penale internazionale: organi, competenza, reati, processo*, cit., p. 745.

<sup>26</sup> L. PICOTTI, *I diritti fondamentali come oggetto e limite del diritto penale internazionale*, in "Indice penale", n. 1, 2003, pp. 259-289.

possa essere elemento costitutivo del genocidio previsto dall'art. 6 lett. b) dello Statuto della Corte Penale Internazionale (se accompagnato dalla volontà di distruggere, in tutto o in parte, il gruppo nazionale, razziale, etnico o religioso) mentre diventa "crimine contro l'umanità" sotto il profilo degli "altri atti inumani" se commesso nell'ambito di un attacco esteso o sistematico contro popolazioni civili e con la consapevolezza dell'attacco (art. 7, comma 1 del medesimo statuto). La medesima condotta, infine, può rilevare come crimine di guerra se commessa contro una persona protetta dalle norme delle Convenzioni di Ginevra del 1949 (art. 8, comma 2 lett. a del medesimo Statuto di Roma).

La rilevata flessibilità della norma incriminatrice<sup>27</sup> viene, in questa sede, in rilievo soprattutto per l'accertata riconducibilità alla categoria del "crimine contro l'umanità" di condotte non tipizzate dallo Statuto della Corte ma, al tempo stesso, suscettibili di essere considerate illecite in via interpretativa in presenza di alcuni fondamentali requisiti dettati dalla stessa norma incriminatrice<sup>28</sup>.

Si tratta allora di verificare se tale imputazione possa o meno essere effettuata in presenza di gravi crimini lesivi dell'ambiente (anche se non solo di esso). Sin qui a tale interrogativo sembra essersi data risposta negativa, motivata in base a plurime argomentazioni. Si è così

<sup>27</sup> La Camera d'Appello del Tribunale per il Ruanda ha riconosciuto che la norma conferisce flessibilità all'elenco dei crimini contro l'umanità con la conseguente possibilità di inserire atti che al momento non sarebbero immaginabili, ma che in futuro, per la loro gravità, potrebbero essere ricompresi in questa categoria proprio in virtù di tale disposizione: ICTR, Camera d'appello, *The Prosecutor v. Clément Kayishema and Obed Ruzindana*, 95-1-T, par. 149-151.

<sup>28</sup> Prendendo spunto dalle discussioni svolte, anche con chi scrive, a margine del Convegno internazionale di Ostia Antica, 27-28 maggio 2005, M. MANCARELLA, *Prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in "Iustitia", n. 3, 2006, pp 347 sgg., ha per primo prospettato, a conclusione del suo scritto, la possibilità di una "...semplice interpretazione evolutiva in senso verde del concetto di *crimine contro l'umanità* tracciato dalla Corte Internazionale utilizzando una serie di appigli normativi già presenti nel suo Statuto...", sempre che non fosse preferibile inserire nello Statuto un "...esplicito riferimento al crimine ambientale come crimine contro l'umanità". A tale ultima opzione pare essersi riferito il Vice Presidente della Corte Penale Internazionale, Cuno Tarfusser, nell'intervista rilasciata a L. ATERINI per GREENREPORT.IT il 5.4.2011 dal titolo "Crimini ecologici come crimini contro l'umanità" e pubblicata dalla International Academy of Environmental Science (IAES), rispondendo ad una specifica domanda sulla possibilità di considerare crimini contro l'umanità il *fallout* radioattivo ed altri abusi commessi ai danni di settori relevantissimi della popolazione mondiale.

espressamente ritenuto non applicabile agli illeciti ambientali l'art. 7 dello Statuto della Corte Penale Internazionale in quanto

“L'attribuzione della qualifica di inumane a condotte, quali quelle inquinanti, che rappresentano esternalità negative tollerate e talvolta perseguite da modelli di sviluppo universalmente condivisi, importerebbe, infatti, un'inopportuna ed eccessiva estensione della portata semantica del termine”<sup>29</sup>.

Si è, inoltre, rilevata la

”evidente discontinuità rappresentata dalle aggressioni ambientali rispetto alle altre condotte, tra le quali figurano fattispecie qualificate da un disvalore sociale ben più elevato, quali l'omicidio, lo sterminio, la riduzione in schiavitù, la deportazione, la tortura, la violenza sessuale, l'*apartheid*”<sup>30</sup>.

Infine si è argomentato desumendo l'esclusione della maggior parte dei reati ambientali dalla categoria dei crimini contro l'umanità sulla base del carattere doloso ed intenzionale richiesto dagli stessi (incompatibile con la natura colposa della quasi totalità delle contravvenzioni in materia ambientale) oltre che della necessaria sistematicità ed estensione delle condotte che li integrano<sup>31</sup>.

Tuttavia le richiamate posizioni negative sono, per un verso, precedenti alla richiamata recente giurisprudenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte; per altro verso appaiono ingiustamente riduttive della gravità di alcuni delitti in materia ambientale, introdotti da ultimo nel nostro ordinamento proprio per elevare il carattere punitivo di incriminazioni sino a quel momento effettivamente confinate soltanto nell'ambito contravvenzionale.

Si fa riferimento, in particolare, oltre che al delitto transfrontaliero sin qui preso in considerazione, anche al delitto di cui all'art. 260 del

<sup>29</sup> Così C. Tovo, *Corte penale internazionale dell'ambiente: radici, prospettive, alternative*, Gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento europeo, 2010, in [www.diarioeuropeo.it](http://www.diarioeuropeo.it) p. 18.

<sup>30</sup> C. Tovo, *Corte penale internazionale dell'ambiente: radici, prospettive, alternative*, cit., p. 18.

<sup>31</sup> C. Tovo, *Corte penale internazionale dell'ambiente: radici, prospettive, alternative*, cit., p. 18 che conclude ravvisando il definitivo “tramonto di ogni speranza di inclusione” in via interpretativa dei reati lesivi dell'ambiente tra i crimini contro l'umanità.

D. L.vo 152/004 e, prima di esso, a quello di cui all'art. 53 bis del D. L.vo 22/1997, con la conseguente criminalizzazione di condotte reiterate di allestimento di mezzi e di attività continuative organizzate per la gestione illecita di ingenti quantitativi di rifiuti.

È allora proprio alla luce di tali specifici riferimenti normativi e della giurisprudenza relativa che deve, oggi, essere riesaminata la possibilità di configurare, in talune ipotesi riconducibili a quelle stesse condotte delittuose, anche un crimine contro l'umanità, alla stregua dell'art. 7, primo comma, lett. k) della Convenzione di Roma istitutiva della Corte Penale Internazionale.

6. *Il crimine ambientale organizzato e transnazionale come crimine contro l'umanità ed i profili di collaborazione dell'autorità giudiziaria nazionale con la Corte Penale Internazionale*

Alcune recenti vicende criminali in materia di traffico illecito di rifiuti hanno particolarmente colpito l'opinione pubblica, suscitando interrogativi sull'adeguatezza del sistema sanzionatorio rispetto alla inaudita gravità delle condotte vietate e, soprattutto, all'entità ed al tipo di danno conseguente alle stesse. Le notizie di stampa che hanno rivelato le confessioni di un pentito di camorra secondo cui vi sarebbe stata piena consapevolezza, nei responsabili del traffico illecito dei rifiuti pericolosi smaltiti nella *Terra dei fuochi* e nell'area campana, in ordine al fatto che la popolazione civile delle aree interessate da tali condotte criminose sarebbe stata inevitabilmente colpita da un generalizzato aumento dei tumori e delle patologie mortali, ha fatto il paio con la diffusione sia dei risultati scientifici dello studio Sentieri – che ha attestato l'aumento statisticamente significativo delle più gravi patologie con esiti mortali in 44 Siti la cui bonifica è stata ritenuta di interesse nazionale<sup>32</sup> – sia, da ultimo, con le informazioni preliminari sugli esiti dello studio sull'incidenza dei tumori nei Siti d'interesse nazionale (SIN) condotto dal Dipartimento Ambiente e connessa Pre-

<sup>32</sup> R. PIRASTU, I. IAVARONE, R. PASETTO, A. ZONA, P. COMBA (a cura), *Studio S.E.N.T.I.E.R.I. (Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento) sulla mortalità della popolazione residente nei Siti inquinati*, in "Rivista dell'Associazione italiana di epidemiologia", n. 5-6, 2011.

venzione Primaria dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e dall'Associazione Italiana Registri Tumori (AIRTUM)<sup>33</sup>.

Ormai costituisce un dato scientifico, che si può dire assodato, la stretta e diretta correlazione tra l'aumento significativo di patologie mortali e l'esposizione della popolazione civile inconsapevole dell'influenza morbigena esercitata dalla contaminazione ambientale delle aree interessate da fenomeni di traffico criminoso organizzato (e spesso transazionale) di rifiuti.

Di tale consapevolezza è testimone la recente ordinanza del Sindaco di Napoli nr. 1755 in data 3.12.2013<sup>34</sup>, fondata sulla indissolubile connessione tra tutela del diritto alla salute e diritto ad un ambiente salubre, sancita da norme costituzionali così come interpretate dalla costante giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>35</sup>.

Tale ordinanza, inoltre, ricorda che

“la tutela del diritto ad un ambiente salubre, oltre ad essere menzionata nel catalogo dei diritti fondamentali di cui alla Carta di Nizza (art. 37), avente lo stesso valore dei Trattati, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è presa in esame anche dalla giurisprudenza della CEDU, laddove essa riconduce alla lesione del diritto primario della vita privata (art. 8) le aggressioni ambientali”<sup>36</sup>.

Questa nuova dimensione del fenomeno criminale, all'origine sottovalutata nelle sue reali e distruttive implicazioni ed ora emersa in conseguenza delle menzionate vicende criminali, porta inevitabilmente a ricercare nuove tecniche di tutela – anche sul piano penale – dirette ad assicurare una proporzionalità tra le risposte repressive offerte dagli ordinamenti nazionali e l'effettiva offensività delle condotte criminali organizzate transnazionali.

<sup>33</sup> Lo studio sull'incidenza dei tumori nei SIN condotto dal Dipartimento Ambiente e connessa Prevenzione Primaria dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e dall'Associazione italiana registri tumori (AIRTUM), è stato presentato a Siracusa nel corso della XXXVIII Riunione del Gruppo per la Registrazione e l'Epidemiologia del cancro nei paesi di Lingua Latina (GRELL) il 9.5.2013.

<sup>34</sup> L'ordinanza si legge nel sito [www.comune.napoli.it](http://www.comune.napoli.it)

<sup>35</sup> Vengono a tal fine espressamente richiamati gli artt. 32 e 9 della Carta costituzionale e le sentenze 240/87 e 641/87 della Corte Costituzionale.

<sup>36</sup> Viene richiamata la sentenza Giacomelli c. Italia del 2006 con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato il dovere delle Autorità nazionali di “compiere opportuni studi ed indagini in modo che gli effetti delle attività che potrebbero danneggiare l'ambiente e violare i diritti delle persone possano essere valutati in anticipo”.

A ciò può allora soccorrere un'interpretazione, non solo costituzionalmente ma anche internazionalmente orientata, della categoria (quella prevista dalla lett. k) dell'art. 7 della Convenzione di Roma) del tutto atipizzata ed aperta di condotte, tale da recepire qualsiasi tipo di comportamento criminale purché qualificato dal carattere inumano e dalla intenzionale finalità di provocare sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute mentale della popolazione.

Va da sé che l'intenzionalità richiesta dalla norma ricorre non soltanto in presenza di dolo diretto (che sembra essere stato confessato nel caso della Terra dei Fuochi) degli effetti lesivi della vita e dell'incolumità di un numero indeterminato di persone esposte alle sostanze tossiche contenute nei rifiuti oggetto del traffico illecito, ma anche allorquando, in ipotesi, tali effetti non siano direttamente perseguiti dai colpevoli ma se ne sia, comunque, consapevolmente accettato il rischio<sup>37</sup>. Il successivo comma 2 della norma sopra richiamata, come già si ricordava, specifica poi che

“Si intende per «attacco diretto contro popolazioni civili» condotte che implicano la reiterata commissione di taluno degli atti preveduti al paragrafo 1 contro popolazioni civili, in attuazione o in esecuzione del disegno politico di uno Stato o di una organizzazione, diretto a realizzare l'attacco”.

In tal modo la norma ha definito il concetto di “attacco” considerando tale la reiterazione delle stesse condotte previste dal comma precedente che fosse attuativa di una strategia non solo di uno Stato, ma più semplicemente di una qualsiasi organizzazione (e dunque anche dell'organizzazione criminosa)<sup>38</sup>. Giova in proposito ricordare

<sup>37</sup> Per il fenomeno della dissociazione tra l'intenzionalità dolosa diretta della condotta in relazione ad un disastro e, nel contempo, solo eventuale in relazione al pericolo per la pubblica incolumità cfr. da ultimo Cass. penale Sez. 4, Sentenza n. 36626 del 05/05/2011.

<sup>38</sup> La norma contiene un riferimento al “disegno politico” dell'organizzazione che non sembra, tuttavia, potersi ridurre soltanto ai progetti della stessa in ambito strettamente “politico” ma che sembra, piuttosto, suscettibile di ampia accezione del termine, la cui etimologia si riferisce genericamente ad ogni attività dell'antica *polis*: cfr. ad esempio Cass. penale Sez. 5, Sentenza n. 8313 del 22/05/1984 (in cui il termine è usato come sinonimo di un qualsiasi altro tema oggetto della manifestazione del pensiero) e, in generale, la definizione estensiva del termine, riportata nei più comuni vocabolari, che si riferisce in genere ad “ogni attività esercitata in qualunque campo pubblico in vista del raggiungimento di determinati fini” (F. SABATINI, V. COLETTI, *Dizionario della lingua italiana*, Milano, Sansoni/RCS, 2008).

come la nozione di reiterazione sia stata intesa, dalla Suprema Corte, non soltanto in senso meramente quantitativo<sup>39</sup> – sulla base di quanto, ad esempio, già ritenuto a proposito della reiterazione degli atti persecutori prevista dall’art. 612 bis c. p.<sup>40</sup> – ma anche, e soprattutto, in senso qualitativo, valutando nel loro insieme tutte le condotte dirette a perseguire il fine di profitto attraverso l’abusiva gestione di ingenti quantità di rifiuti, tenuto conto poi del fatto che la nozione di “attacco” non è necessariamente dipendente dall’uso di armi o della violenza fisica<sup>41</sup>. Occorre solo aggiungere che, dal punto di vista dell’ordinamento nazionale, le Sezioni Unite della Suprema Corte hanno identificato l’essenza del “crimine contro l’umanità” in una sua idoneità a ledere

“quei valori universali di rispetto della dignità umana che trascendono gli interessi delle singole comunità statali”<sup>42</sup>

avvalorando, in tal modo, una sua lettura in chiave transnazionale.

Alla luce di tali previsioni normative, pertanto, sembra corretto concludere che, in presenza di traffico illecito organizzato di ingenti quantità di rifiuti pericolosi, gestito reiteratamente da gruppi operanti nell’ambito di organizzazioni criminali in regime transnazionale (tale da esporre indifferenziatamente le popolazioni civili dei luoghi in cui le sostanze tossiche vengo disperse nell’ambiente a rischi concreti di contrarre gravi patologie o addirittura di mettere a repentaglio in tutto o in parte la loro sopravvivenza) lo stesso fatto oggetto del procedimento penale nazionale potrebbe venire anche ad assumere i connotati di “crimine contro l’umanità”, imprescrittibile ai sensi dell’art. 29 della Convenzione di Roma, e soggetto alla giurisdizione speciale (ma concorrente e complementare con quella nazionale) della Corte Penale Internazionale<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Con riferimento, cioè, ad una certa soglia numerica prefissata, essendosi stabilito che possono a tal fine essere sufficienti anche due sole condotte: cfr. Cass. penale n. 26404 del 2/05-18/06/2013.

<sup>40</sup> Cfr. Cass. penale n. 6417 del 17/2/2010, Oliviero.

<sup>41</sup> ICTR, sentenza Akayesu cit. par. 581.

<sup>42</sup> Così in motivazione Cass. penale Sez. Unite ordinanza n. 4461 del 25/02/2009.

<sup>43</sup> Il principio di complementarità è sancito in più parti dello Statuto, in primo luogo nel Preambolo e nell’art. 1 in cui si stabilisce che la Corte è “complementare alle giurisdizioni penali internazionali”. Si tratta allora di verificare se il crimine contro l’umanità definito dall’art. 7 della Convenzione di Roma sia o meno oggetto anche della giurisdizione penale italiana, in base al principio della giurisdizione universale, ricavabile dal diritto internazionale consuetudinario o, secondo alcuni, da ritenere incorporato nel “sistema del

In casi del genere, e sulla base di quanto sin qui osservato, potrebbe essere sufficiente che l'imputazione contestata dal Pubblico Ministero desse espressamente conto anche dei profili di violazione delle citate norme della Convenzione di Roma, ravvisabili secondo l'accusa nazionale negli stessi fatti per cui si esercita l'azione penale, in forza dei quali giustificare la trasmissione di copia della richiesta di rinvio a giudizio all'Ufficio del Procuratore della Corte Penale Internazionale per il tramite del Procuratore Generale di Roma ai sensi dell'art. 8 della legge 237/2012 per le determinazioni di sua competenza, formulando, se del caso e con le necessarie integrazioni previste dall'art. 96, richiesta di altre forme di collaborazione previste dall'art. 93 dello Statuto della Corte. In tal modo verrebbe non solo adempiuto il dovere di collaborazione, sancito dall'art. 1 della legge 20 dicembre 2012, n. 237, ma si consentirebbe di rendere note alla Corte ed alla sua Procura vicende criminali di indubbia gravità ai danni di popolazioni civili di Stati membri, in relazione alle quali – in ogni caso – potrebbero sempre realizzarsi le condizioni per un giudizio della Corte, almeno nei casi, tutt'altro che infrequenti, in cui nell'ordinamento italiano la prescrizione impedisse di concludere con una sentenza di merito la vicenda processuale.

#### *7. La necessità di uno specifico crimine ambientale contro l'umanità inserito anche nel codice penale italiano*

Allo stato delle cose sembra, tuttavia, quantomeno problematico che nell'ordinamento italiano possa affermarsi da sola, in base al principio di giurisdizione universale, un'applicazione diretta - da parte del giudice nazionale - dell'art. 7 della Convenzione di Roma istitutiva

diritto di Roma”: in tal senso cfr. L. PROSPERI, *Giurisdizione universale, Corte Penale Internazionale e principio di complementarità: una triangolazione possibile?*, in “FEDERALISMI.IT, Focus Human Rights”, n. 4, 2013, specie p. 35 sgg. In ordine all'applicabilità della giurisdizione universale ai reati transazionali cfr. V. FRONZONI, *Sulla applicabilità della giurisdizione universale ai reati transnazionali nel sistema penale marocchino*, Milano, FrancoAngeli, 2009, in particolare p. 37 ove, a proposito dell'art. 21 della Convenzione di Palermo sul crimine transnazionale, si afferma che “per ragioni di connessione con il fatto o con le parti coinvolte, ovvero per motivi ambientali, al fine di rendere efficienti ed efficaci le tecniche investigative ed i loro esiti, nell'ottica del contrasto con il crimine transnazionale, vengono tollerate compressioni di sovranità e cessioni di giurisdizione da parte di uno Stato in favore di un *forum conveniens*”.

della Corte Penale Internazionale<sup>44</sup>, in grado di far processare individui, oltre che per i crimini previsti dalle leggi nazionali, anche per il crimine ambientale contro l'umanità, configurato nei termini sopra descritti.

A tal fine appare allora indispensabile, ad avviso di chi scrive, l'introduzione anche nel codice penale nazionale di una nuova fattispecie criminosa a tutela al tempo stesso dell'ambiente e delle persone, capace di adeguare la risposta punitiva dello Stato alla inaudita gravità ed efferatezza degli attacchi dolosamente, ed in modo insidioso, portati alla vita ed alla incolumità della popolazione civile esposta, quasi sempre a sua insaputa, ai veleni smaltiti illecitamente nell'area dalla stessa abitata. L'occasione potrebbe essere fornita dalla proposta introduzione, nel codice penale, di delitti contro l'ambiente, che proprio in questo periodo è in corso di discussione al Senato della Repubblica dopo essere stata approvata dall'altro ramo del Parlamento<sup>45</sup>.

Nell'audizione parlamentare da parte degli Uffici di presidenza delle Commissioni Giustizia e Ambiente, effettuata il 1 agosto 2014, sono state illustrate, anche da chi scrive, le ragioni che dovrebbero indurre il legislatore a compiere un vero e proprio salto di qualità nel contrasto al crimine ambientale, riuscendo a dotare gli apparati repressivi dello Stato di strumenti efficienti ed immediatamente operativi per tentare di risollevarlo un Paese che ormai si trova in ginocchio, sotto i colpi sempre più devastanti del crimine ambientale in tutte le sue possibili declinazioni. A tal fine potrebbe essere pensata l'introduzione di una nuova figura di delitto doloso, destinata a punire le ipotesi estreme di delitti offensivi della persona attraverso la contaminazione ambientale, sanzionando in tal modo il segmento terminale e di massima gravità di condotte criminali lesive dei beni della vita e dell'incolumità pubblica. Vale a dire i casi in cui il disastro ambientale (come sarà

<sup>44</sup> Il reato è sanzionato ai sensi dell'art. 77 della stessa Convenzione, con la reclusione sino a 30 anni o con l'ergastolo "se giustificato dall'estrema gravità del crimine e dalla situazione personale del condannato". Questa stessa alternativa, accompagnata dalla estrema genericità delle condizioni che giustificano l'applicazione della pena dell'ergastolo, sembrano costituire, a tacer d'altro, da un punto di vista costituzionale ed in relazione al principio di legalità, ostacoli difficilmente superabili alla punizione del colpevole di un crimine contro l'umanità da parte del giudice nazionale in base alla sola Convenzione di Roma ed in assenza di una norma *ad hoc*, salve, s'intende, le norme punitive nazionali nella fattispecie ritenute applicabili.

<sup>45</sup> Ci si riferisce al disegno di legge n. 1345, approvato dalla Camera dei Deputati il 14 febbraio 2014 in un testo risultante dall'unificazione di altri disegni di legge in materia e trasmesso dal Presidente della Camera il 27 febbraio 2014.

meglio definito dal citato disegno di legge<sup>46</sup>) costituisce, in realtà, solo lo strumento attraverso il quale vengono perseguiti, da gruppi organizzati, obiettivi di attacco della popolazione civile, allo scopo di arrecare alla stessa indicibili sofferenze, di ingenerare uno stato di soggezione e di paura, di arrecare morte e distruzione.

La nuova incriminazione potrebbe, quindi, prendere lo spunto dagli artt. 5, comma 1, lett. b) e 7 della Convenzione di Roma istitutiva della Corte Penale Internazionale, oltre che da alcuni riferimenti contenuti nell'art. 8 (riguardante i crimini di guerra)<sup>47</sup>. Si tratta di norme che, come si è visto, già potrebbero consentire, almeno in presenza di alcuni presupposti specifici dei quali si è sin qui trattato, una configurazione dei più gravi fatti lesivi dell'ambiente come "crimini contro l'umanità" da parte dello stesso ordinamento giuridico internazionale, proprio per le conseguenze drammaticamente offensive della persona che tali condotte comportano.

<sup>46</sup> L'esigenza di un ripensamento della nuova figura di "disastro ambientale", come risultante dal testo approvato dalla Camera dei Deputati, è stata posta, sotto diversi profili, da alcuni di coloro che sono stati sentiti nella citata audizione del 1 agosto 2014 presso gli Uffici di Presidenza delle Commissioni Giustizia ed Ambiente del Senato. Sul punto, più analiticamente, si rinvia a G. SCHIESARO, *Osservazioni in materia di delitti contro l'ambiente (a margine del disegno di legge 1345 del Senato)*, in "Documenti acquisiti dalla 2° Commissione permanente" consultabile in [www.senato.it](http://www.senato.it), documento illustrato in quella sede ed in cui sono stati segnalati possibili correttivi per un'eventuale riformulazione dell'art. 452 *ter* in grado di assicurare, tra l'altro, anche i seguenti vantaggi: a) mantenere ferma l'originaria struttura del delitto di cui all'art. 434 c.p. e le sue potenzialità, senza così provocare effetti sui procedimenti penali in corso; b) far salva la figura del "pericolo di disastro innominato" (art. 434, primo comma, c.p.) anche nei casi in cui tale pericolo derivasse eventualmente da contaminazione ambientale priva dei requisiti indispensabili ad integrare la nuova fattispecie di disastro ambientale, costruita come fattispecie di danno; c) inserire in modo chiaro la nuova aggravante nella struttura di un delitto contro la pubblica incolumità, dando rilievo sia all'estensione delle risorse naturali contaminate che al numero delle persone offese o messe in pericolo; d) inserire direttamente nel precetto la nozione di ambiente penalmente rilevante ai fini del disastro, ricavandola dalle più recenti definizioni di derivazione comunitaria; e) assicurare livelli differenziati di tutela del medesimo bene giuridico in ragione della crescente gravità della condotta di volta in volta considerata; f) eliminare l'inutile e controproducente previsione di requisiti di antiggiuridicità specifica, invece presente nell'attuale formulazione del primo comma del Ddl n. 1345.

<sup>47</sup> Ci si riferisce, in particolare, al comma 2, lett. b, iv), soprattutto agli "...attacchi nella consapevolezza che gli stessi avranno come conseguenza la perdita di vite umane tra la popolazione civile, e lesioni a civili o danni a proprietà civili ovvero danni diffusi, duraturi e gravi all'ambiente naturale che siano manifestamente eccessivi rispetto all'insieme dei concreti e diretti vantaggi militari previsti".

Questa la formulazione illustrata nel corso della menzionata audizione parlamentare:

“Ferma restando l’applicazione della Convenzione di Roma da parte della Corte Penale Internazionale, è punito con la reclusione da 25 a 30 anni chiunque commetta un disastro ambientale al fine di provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all’integrità fisica o alla salute fisica o mentale di coloro che vivono nell’area in cui si è verificato il disastro ovvero danni diffusi, duraturi e gravi all’ambiente naturale che siano manifestamente eccessivi rispetto all’insieme dei concreti e diretti vantaggi che sarebbe stato prevedibile di ricavare dalla condotta illecita”.

La nuova norma, in definitiva, avrebbe lo scopo di offrire agli inquirenti un ulteriore strumento punitivo, di cui al momento sono privi, in grado di operare sia per tutelare direttamente la vita e l’integrità delle persone (nei casi in cui il disastro ambientale sia stato accompagnato dalla consapevolezza delle sofferenze e delle conseguenze sulla popolazione), sia per sanzionare adeguatamente i disastri ambientali dolosi in cui il danno ambientale sia risultato manifestamente sproporzionato rispetto alle finalità illecite ed egoistiche che l’agente aveva previsto di conseguire<sup>48</sup>.

In conclusione, si è sempre più consapevoli del fatto che la lotta contro il crimine ambientale sta diventando sempre di più lotta per la sopravvivenza da parte di ampi settori della popolazione civile indifesa; così come, specularmente, la propensione al crimine ambientale è dettata da istinto di sopravvivenza, non solo da parte di individui e/o gruppi organizzati criminali che devono muoversi in mercati globali sempre più competitivi, ma anche in uno scenario internazionale caratterizzato dall’aspro conflitto per accaparrarsi le fonti di energia.

In questo quadro la difesa degli interessi collettivi primari della popolazione diventa onere anche della stessa comunità internazionale oltre che dei singoli Stati. E se l’istituzione di una Corte Penale Internazionale permanente può rappresentare l’inizio di un’effettiva protezione internazionale dei popoli, anche dalle

<sup>48</sup> È il caso, ad esempio, dell’incendio dei pozzi petroliferi dell’Iraq o, per restare in ambito nazionale, dello sversamento di veleni nel fiume Lambro del febbraio 2010 o dell’incendio doloso allo stabilimento De Longhi del 18 aprile 2007.

inerzie o peggio dalle complicità degli Stati, è altrettanto chiaro che si tratta di un fenomeno *in fieri*, ancora tutto da costruire, che non può certo esaurirsi in se stesso ma che deve progressivamente evolvere, adeguandosi alla crescente domanda di giustizia che sorge dalle popolazioni. Un compito che spetta alla stessa Corte (ed al suo Pubblico Ministero), a ciò adeguatamente sollecitata dalla dottrina più attenta alla sorte dei beni pubblici e degli interessi collettivi. Al tempo stesso, però, è fondamentale che anche gli Stati facciano, bene e fino in fondo, la propria parte, con scelte legislative coraggiose quanto autorevoli, a tutela dei diritti fondamentali dei rispettivi popoli, così da non lasciare sola la Corte Penale Internazionale nella sua attività e da rilanciare, ancor più convintamente, la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale dell'umanità.

### *Bibliografia ulteriore*

- BASSIOUNI M.C.(ed.), *The Statute of the International Criminal Court: A Documentary History*, Ardsley, New York, Transnational Publishers, 1998.
- BROWNLIE I., *Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- CASSESE A., *International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- CASSESE A., GAETA P., JONES J. R.W.D, *The Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- EVANS M.D., *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- LEE R.S., *The International Criminal Court. Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, Ardsley, New York, Transnational Publishers, 2001.
- MAY R., WIERDA M., *International Criminal Evidence*, Ardsley, New York, Transnational Publishers, 2002.
- SCHABAS W.A., *The International Criminal Court. A Commentary on the Rome Statute*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- TRIFFTERER O., *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, München/Oxford/Baden-Baden, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2008.

WERLE G., *Principles of International Criminal Law*, The Hague, TMC Asser Press, 2005.

ZAPPALÀ S., *Human Rights in International Criminal Proceedings*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

**Abstract** - Environmental criminality has become multinational and increasingly proves to be able to operate as a truly “*integrated criminal system*”. In order to adequately counter this form of criminality it is necessary to be able to rely, in defence of the people and the environmental goods, not only on state rules (which are also essential to an integrated protection of public goods and collective interests), but also on international criminal rules, using the few repressive tools that an evolutive interpretation of the Rome Statute of the International Criminal Court would make immediately available. Taking, therefore, the moves by certain national rules applicable to most serious cases of transnational trafficking of hazardous waste, in the most

recent interpretation given by the Supreme Court of Cassation, and having in mind the deadly effects on the health of the population living in places contaminated by illegal trafficking, the Author illustrates the reasons why such criminal acts are punishable today, also at international level, as “crime against humanity”, according to art. 7, paragraph 1, lett. k) of the said Rome Statute. Finally, he deals with the need to explicitly introduce, even in the Italian judicial system, a specific type of environmental crime against humanity shaped on the basis of that inferable from the aforementioned International Convention, in order to easily allow to the national judge to apply it directly without being compelled to invoke reasons of universal jurisdiction.

## **LE BUREAU INTERNATIONAL DE LA PAIX ET LES CONGRÈS UNIVERSELS (1899-1914)**

**di Enrica Costa Bona**

### *Introduction*

Le Bureau international de la Paix (BIP) fut constitué à l'occasion du III<sup>e</sup> Congrès Universel de la Paix (Rome 1891). Il avait pour but de promouvoir la culture de la paix dans les pays ainsi que de coordonner les activités de nombreux mouvements et associations pacifistes.

Lors de sa constitution, on donna un relief tout particulier à sa tâche d'aider les Comités locaux dans l'organisation des congrès pour mieux représenter le mouvement pacifiste au niveau international. Ces congrès étaient considérés comme l'un des instruments les plus efficaces et utiles pour la diffusion des idées pacifistes. Ils s'avèrent être une significative affirmation de l'activité générale du BIP et une manifestation de sa propre raison d'être.

Cette recherche veut être une relecture, sous l'éclairage de la vie du BIP et en particulier des Congrès universels de la paix, des relations internationales des premières années du XX<sup>e</sup> siècle. On a voulu considérer la période 1899-1914 (conférence de La Haye-Première guerre mondiale). Ce travail se fonde surtout sur la documentation consultée aux archives du BIP à Genève, sur les publications du BIP et en particulier sur la revue "Correspondance bi-mensuelle" qui en 1912 a changé son nom en "Le Mouvement pacifiste" (à la même date que le Bureau international permanent de la Paix est devenu Bureau international de la Paix). On a consulté aussi les publications

de l'époque et naturellement celles plus récentes (qui ne sont pas nombreuses)<sup>1</sup>.

À la veille de la conférence de La Haye dans le domaine pacifiste on sentait l'exigence d'une action concertée aussi bien pour témoigner de la solidarité étroite qui unissait les différents mouvements et personnalités du pacifisme que pour formuler un programme commun pour atteindre et réaliser plus rapidement et favorablement les buts mêmes du pacifisme<sup>2</sup>.

Deux problèmes se posaient principalement: «I. L'organisation de la *Paix Générale*, de manière à la rendre *réelle et durable*. II. L'arrêt dans le développement progressif des armements et la réduction des armements excessifs actuels»<sup>3</sup>. Dans le monde envisagé par les pacifistes le droit aurait pris la place de la force: cela était très difficile à réaliser si nous considérons que le système des relations internationales en ce temps-là reposait principalement sur l'équilibre des puissances et sur la «paix armée»<sup>4</sup>. Le BIP a toujours cherché «les moyens de supprimer la guerre, d'établir l'ère sans violence et de résoudre par le droit les différends internationaux»<sup>5</sup>. Dans l'article initial de «Le Mouvement pacifiste» (mai/septembre 1916) on lit que cette revue n'a jamais cessé de bien se sentir en syntonie avec les idées et les sentiments de ceux pour lesquels «la cause de la paix se confond avec la cause du droit, de la justice, de la vérité et du respect des traités. Car le pacifisme est cela, rien que cela, mais tout cela...»<sup>6</sup>.

«Le Mouvement pacifiste» ne s'est pas seulement limité à la défense de la paix, mais à également affronté des problématiques liées aux droits de l'homme, aux minorités, à l'éducation, au droit international, aux colonies etc<sup>7</sup>. La nécessité de construire des liens de paix entre les pays s'est présentée rapidement: on a pensé que les Congrès universels de la Paix auraient été une excellente occasion. Mais il aurait fallu un lien plus étroit en vue d'une «unité d'action» entre les différentes Sociétés de

<sup>1</sup> En particulier cfr. R. SANTI, *100 years of peace making*, Geneva, International Peace Bureau, 1991 et V. GROSSI, *Le Pacifisme européen 1889-1914*, Bruxelles, Bruyant, 1994.

<sup>2</sup> Cf. F. PASSY, préface à *La paix et l'enseignement pacifiste*, Paris, Félix Alcan, 1904, p. VI.

<sup>3</sup> E. ARNAUD, *L'Organisation de la Paix*, Berne, Le Bureau International de la Paix, 1899, p. 9 (italique dans le texte).

<sup>4</sup> V. GROSSI, *Le Pacifisme européen 1889-1914*, cit., p. 404.

<sup>5</sup> Cf. Résolution voté par le XVI<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix, Munich, dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 20, 1907, p. 146.

<sup>6</sup> «Le Mouvement pacifiste», n. 5-10, 1916, p. 45.

<sup>7</sup> Cf. J. BARIÉTHY, *Préface*, dans V. GROSSI, «Le Pacifisme européen 1889-1914», Bruxelles, Bruyant, 1994, pp. XIV-XV.

la Paix qui auraient également été chargées de préparer des conférences annuelles et de mettre en œuvre les décisions des différents congrès pour les rendre opérationnelles. Le résultat final souhaité aurait été celui de proposer des idées pacifistes concernant la paix à l'attention de l'opinion publique et des politiciens<sup>8</sup>: grâce à cette entente est né le BIP comme «un des instruments les plus précieux du pacifisme»<sup>9</sup>. C'était à lui d'organiser régulièrement les Congrès universels de la Paix. Les congrès «demandaient, en principe, l'arbitrage obligatoire, le désarmement, la liberté et l'indépendance pour les minorités nationales, en somme, la pleine réalisation de l'idée de la Paix entre tous les peuples»<sup>10</sup>. Les différents intervenants étaient tous choisis parmi des personnalités de haut niveau: «Indépendants des égards officiels, ils osaient mettre le doigt sur les plaies du monde politique, ils élevaient leur voix contre les abus de la force brutale; dans les conflits internationaux ils rappelaient aux chefs d'État les principes de la justice et de l'honneur»<sup>11</sup>.

Les congrès étaient aussi conçus comme une occasion pour aborder et étudier des sujets différents de ceux qui étaient strictement prévus dans l'ordre du jour dans les conférences officielles et se posaient comme une stimulation pour accélérer la diffusion des idées pacifistes. En fait, la position adoptée par les congrès à l'égard des problèmes qui au fur et à mesure se présentaient (même ceux qui étaient épineux et brûlants) pouvait souvent être plus détachée et plus libre que les positions politiques officielles

## 1. *Droit*

L'un des thèmes principaux abordés dans tous les Congrès universels de la paix a été celui du droit; on pourrait même affirmer que les questions juridiques caractérisaient souvent le principal intérêt des pacifistes. La conférence de La Haye (1899) a accentué cet intérêt - déjà vif lors des congrès précédents - puisqu'elle a lancé des idées et des projets qui nécessitaient d'une élaboration dans les formes institutionnelles pour être appliquées ensuite avec profit dans les différents États

<sup>8</sup> Cf. F. W. HABERMAN (ed.), *Nobel Lectures. Peace 1901-1925*, Singapore, New Jersey, London, Hong Kong, World Scientific, 1999, p. 226.

<sup>9</sup> R. MOE, *Le Prix Nobel de la Paix et l'Institut Nobel Norvégien*, Oslo, 1932, p.111.

<sup>10</sup> R. MOE, *Le Prix Nobel de la Paix et l'Institut Nobel Norvégien*, cit., p.112.

<sup>11</sup> R. MOE, *Le Prix Nobel de la Paix et l'Institut Nobel Norvégien*, cit., p.112.

de la communauté internationale: le respect des principes du droit des gens est entré dans le domaine du droit positif. Le Congrès de Paris en 1900 constata que les Conventions de La Haye constituaient des éléments réels et essentiels du Droit international positif.

La première étape pour parvenir à la paix - cela avait été affirmé au Congrès de Glasgow 1901 - concerne l'ordre juridique international, à savoir établir des liens juridiques entre les nations. Le même congrès en citant celui de Rome du 1891 a déclaré: «Il n'existe pas de droit de conquête. Les peuples ont le droit inaliénable et imprescriptible de disposer librement d'eux-mêmes. L'autonomie de toute nation est inviolable»<sup>12</sup>.

Dans les différents congrès on a privilégié l'étude des questions liées à l'élaboration d'un droit international fondé sur la justice et la paix. Parmi les principaux thèmes récurrents on peut rappeler: le règlement des différends par des voies légales, la création des tribunaux d'arbitrage, l'adhésion de l'opinion publique aux idées de concorde et de conciliation, la demande incessante de l'élaboration d'un code de droit international. Tout ça aurait produit une «amélioration des relations entre les Etats» et, par conséquence, un «désarmement proportionnel et simultané»<sup>13</sup>. Une grande importance a été accordée lors du Congrès de La Haye en 1913 à la question du droit international et, en particulier, au Code de droit international public; on parla aussi de «sanctions pacifiques» en cas de violation du droit international<sup>14</sup>.

Le thème de l'arbitrage obligatoire a été présent dans les discussions de tous les congrès et était considéré comme un «système complet de justice, susceptible de sanctions sans qu'il soit jamais nécessaire de recourir à la guerre»<sup>15</sup>; «l'arbitrage deviendra le mode juridique normal et obligatoire de solutions des conflits internationaux»<sup>16</sup>. On peut affirmer que tous les congrès (en particulier le Congrès de

<sup>12</sup> Appel aux Nations voté par le X<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix, Glasgow, dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 19, 1901, p. 116.

<sup>13</sup> E. DUCOMMUN, *Précis historique du Mouvement en faveur de la Paix*, Berne, H. Boneff, 1899, p. 2 (italique dans le texte).

<sup>14</sup> «Le Mouvement pacifiste», n. 8-9, 1913, p. 339.

<sup>15</sup> Appel aux Nations voté par le IX<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix, Paris, dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 19, 1900, p. 107.

<sup>16</sup> Archives de la Société des Nations, League of Nations Archives (après ASDN), International peace movement, International Peace Bureau, The archives of the International Peace Bureau, first period (1892-1914), (après IPB), Congrès universels de la Paix (après C), box (après b) 84, file (après f) 4, Lettre du BIP (Fréd Bajer- Elie Ducommun) au nom et par mandat du IX<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix aux Gouvernements qui ont

Milan) exigèrent la formulation d'un texte de traité d'arbitrage permanent et obligatoire. Mais on doit aussi constater que lors du Congrès de Stockholm (en 1912) on exprima le souhait que le principe de l'arbitrage obligatoire proclamé dans la première Conférence de La Haye «soit effectivement formulé et réglé par la troisième»<sup>17</sup>.

À côté de l'arbitrage une «justice obligatoire ordinaire» aurait dû être instituée et pour son fonctionnement «une organisation internationale très complète» aurait été indispensable. Dans le cadre des questions juridiques on peut insérer celle de l'organisation supranationale visée à garantir la paix: «une organisation internationale fondée sur le droit, sur l'intérêt commun de tous les peuples, sur le sentiment de la solidarité, de la fraternité et de la tolérance universelle»<sup>18</sup>.

Le Congrès de Lucerne en 1905 a voté à l'unanimité en faveur de la création d'une «Fédération Internationale» dans laquelle «la liberté et le droit de souveraineté d'une nation sont limités par la liberté et le droit de souveraineté des autres nations»<sup>19</sup>. Ce qui a été affirmé au Congrès de Munich en 1907 est significatif: «L'Europe est mûre pour la fédération. Cette fédération existe même déjà en fait. Par malheur elle n'existe pas en droit»<sup>20</sup>. Certes, le problème de l'organisation supranationale était lié à ceux du désarmement et de la justice internationale: le Congrès de Londres de 1908 déclara que le désarmement général ne pourrait fonctionner que lorsqu'une organisation internationale pourrait apporter à chaque État «des garanties de sécurité et de justice supérieures à celles que lui procurent actuellement les armées de terre et de mer»<sup>21</sup>. Lié à ce problème celui d'une «police internationale» a été proposé aux congrès. En particulier, le Congrès de La Haye en 1913 jugea «hautement désirable» arriver à décider l'organisation

signé le protocole de la Conférence de La Haye, Berne, 10 nov. 1900, publié aussi dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 22, 1900, p. 124.

<sup>17</sup> ASDN, IPB, C, b108, f6, résolutions du XVIII<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix, Stockholm 1910.

<sup>18</sup> Lettre du BIP (H. Golay – H. LaFontaine) aux Sociétés de la Paix, Berne, janvier 1915, dans «Le Mouvement pacifiste», n. 1-2, 1915, p. 3.

<sup>19</sup> ASDN, IPB, C, b96, f14, Ducommun (au nom du XIV<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix) aux États signataires de la Conférence de La Haye et d'autres, s. l., s. d.; ASDN, IPB, C, b96, f15, Ducommun aux Sociétés de la Paix (exécution des décisions du XIV<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix), Berne, 20 nov. 1905.

<sup>20</sup> ASDN, IPB, C, b105, f2 Appel aux Nations du XVI<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix, Munich, 1907; «Correspondance bi-mensuelle», n. 18-19, 1907, pp. 139-140.

<sup>21</sup> ASDN, IPB, C, b106, f9, résolution adoptée par le Congrès de Londres.

d'une «police internationale pour assurer l'exécution du droit international positif»<sup>22</sup>.

## 2. *Désarmement*

Thèmes fondamentaux présents dans toute l'activité du BIP et dans tous les congrès ont été ceux qui visent à la condamnation de la guerre et au désarmement. Il est intéressant d'observer que dans le numéro de «Le Mouvement pacifiste» octobre/décembre 1916 (qui aurait dû célébrer le 25<sup>e</sup> du BIP) la question sur la réduction des armements est mentionnée en premier dans la liste des «graves questions» débattues et abordées dans les différents congrès<sup>23</sup>.

Le désarmement a été considéré comme un résultat de l'équité et du droit ainsi que «de l'organisation d'un régime pacifique»<sup>24</sup>. On pensa qu'il était possible d'équiper immédiatement l'humanité d'un régime pacifique dans les États où la lutte individuelle était interdite et où la justice était organisée<sup>25</sup>. Ce problème a été considéré aussi sous l'aspect de l'économie publique des nations<sup>26</sup>. Le Congrès de Munich en 1907 avait reconnu comme moyen le plus efficace pour arriver au désarmement «le développement de l'esprit pacifique dans l'opinion publique et surtout d'organiser la justice internationale obligatoire. La justice d'abord; le désarmement après»<sup>27</sup>. En marge de la question du désarmement, il y avait aussi celui de la conscription obligatoire sur lequel le Congrès de Glasgow se prononça défavorablement.

On peut observer qu'en matière de désarmement les points de vue des participants aux divers congrès n'étaient pas toujours univoques: parfois la réduction des armements a été considérée comme l'un des moyens les plus appropriés pour «assurer le maintien de la Paix»<sup>28</sup>; d'autres fois «comme un résultat de l'organisation de la Paix,

<sup>22</sup> «Le Mouvement pacifiste», n. 8-9, 1913, p. 338.

<sup>23</sup> «Le Mouvement pacifiste», n. 11-12, 1916, p. 95.

<sup>24</sup> E. ARNAUD, *L'organisation de la Paix*, cit., p. 12.

<sup>25</sup> Cf. E. ARNAUD, *L'organisation de la Paix*, cit., pp. 12-14.

<sup>26</sup> Cf. R. MOE, *Le Prix Nobel de la Paix et l'Institut Nobel Norvégien*, cit., p. 194.

<sup>27</sup> ASDN, IPB, C, b105, f29, résolution adoptée par le Congrès de Munich, 1907. Le même problème resta irrésolu encore en 1924 (Protocole de Genève) et en 1932 (Conférence du Désarmement)...

<sup>28</sup> ASDN, IPB, C, b84, f4 Lettre du BIP (Fréd Bajer- Elie Ducommun) au nom et par mandat du IX<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix aux Gouvernements qui ont signé le proto-

plutôt que comme un moyen d'arriver à la Paix»<sup>29</sup>; d'autres fois les congrès ont conseillé d'«encourager» tout ce qui était d'ordre moral, économique et politique qui aurait pu arrêter la course aux armements<sup>30</sup>; d'autres fois encore ils ont exhorté les différents Parlements nationaux à réduire les budgets de guerre et à diminuer le service militaire pour arriver rapidement à une interdiction complète des armes ou du moins à la limiter dans le temps<sup>31</sup>. Le Congrès de Milan a affirmé que «La diminution des dépenses de la guerre n'est donc plus un vœu d'humanitaires et d'idéalistes: c'est une impérieuse nécessité sociale»<sup>32</sup>. Le Congrès de Munich de 1907, à la veille de la Deuxième Conférence de La Haye, proposa l'étude des rapports entre le désarmement et la justice internationale obligatoire. Au Congrès de La Haye en 1913 on observa que «Depuis quelques années chacun de nos rapports sur les événements de l'année signale une augmentation des armements. La surenchère continue»<sup>33</sup>, et c'est justement pour empêcher cette «surenchère» que l'on parla de bloquer la «frénésie des armements»<sup>34</sup>.

En conclusion de cet argument il me semble important de souligner le vif intérêt pour la question du désarmement présent dans les documents préparatoires du Congrès de Vienne en 1914 (qui, pour des raisons évidentes, n'a pas eu lieu). Ceux-ci ont été publiés en grande évidence dans «Le Mouvement pacifiste» (une vingtaine de pages environ) dans le numéro du 15 juin 1914, juste à la veille de la guerre<sup>35</sup>.

cole de la Conférence de La Haye, Berne, 10 nov. 1900, publiée aussi dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 22, 1900, p. 124.

<sup>29</sup> ASDN, IPB, C, b87, f2 résolutions du Congrès de Glasgow; ASDN, IPB, C, b87, f2 résumé des Délibérations du X<sup>ème</sup> Congrès de la Paix à Glasgow, p. 17; «Correspondance bi-mensuelle», n. 19, 1901, p. 116.

<sup>30</sup> ASDN, IPB, C, b87, f2 résolutions du Congrès de Glasgow; «Correspondance bi-mensuelle», n. 7, 1902, p. 37.

<sup>31</sup> ASDN, IPB, C, b92, f1, résolutions du XII<sup>ème</sup> Congrès, Rouen, 1903, pp. 5-6; ASDN, IPB, C, b92, f2 circulaire aux Sociétés de la Paix (Ducommun), Berne, 25 jan. 1904; ASDN, IPB, C, b92, f2 circulaire aux Sociétés de la Paix (Ducommun), Berne, 1<sup>er</sup> juil. 1904; «Correspondance bi-mensuelle», n. 18-19, 1903, pp. 106-107.

<sup>32</sup> Appel aux Nations du XV<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix, Milan, 1906 dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 18, 1906, p. 144.

<sup>33</sup> A. GOBAT, *Rapport sur les événements de l'année intéressant la guerre et la paix*, Berne, Publications du Bureau International de la Paix, 1913, p. 21.

<sup>34</sup> ASDN, IPB, C, b112, f2 le XX<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix (La Haye) résolution n. 1 et n. 2 de la commission D (Armements); «Le Mouvement pacifiste», n. 8-9, 1913, p. 334.

<sup>35</sup> «Le Mouvement pacifiste», n. 6, 1914, pp. 242-258.

### 3. *Propagande éducation enseignement*

Le devoir de communiquer et de diffuser les idées de paix, de justice et de liberté a toujours été une priorité dans l'histoire du BIP: les Congrès universels de la Paix ont été les principaux moyens par lesquels remplir cette tâche. Et cela a été fait simultanément de deux manières: d'un côté les congrès eux-mêmes, pour le simple fait d'avoir lieu, diffusaient les principes du pacifisme et, de l'autre, ils exhortaient les participants et les différentes Sociétés de la Paix à être des canaux de diffusion de ces concepts et de ce qui était discuté et délibéré dans les assises des congrès vers les gouvernements, les parlements, l'opinion publique et les éducateurs.

Le principal moyen de propagande à utiliser était la presse. Les différentes Sociétés de la Paix étaient invitées «à se communiquer mutuellement et directement les informations destinées à la grande presse» et à rester «en communication permanente avec les principales agences télégraphiques et les journaux»<sup>36</sup>.

C'est précisément dans une des résolutions du Congrès de Rouen, en 1903, que l'on trouve que «le meilleur moyen de répandre les idées pacifiques et de gagner des adhérents consiste en une propagande incessante et sous toutes les formes, livres, brochures, journaux, revues, images, affiches, conférences, projections, etc.»<sup>37</sup>.

Les rappels à la propagande adressés aux diverses Sociétés de la Paix se trouvent dans les documents de tous les congrès<sup>38</sup>: parfois on soulignait l'importance de développer l'enseignement des questions internationales, de l'école primaire à l'université, parfois on demandait d'organiser dans chaque pays un comité national pour la propagande pacifiste adressée aux journalistes, au clergé, aux enseignants et

<sup>36</sup> «Le Mouvement pacifiste», n. 8-9, 1913, pp. 348-349 et aussi pp. 350-351.

<sup>37</sup> ASDN, IPB, C, b92, f1 résolutions du XII<sup>ème</sup> Congrès, Rouen, 1903, pp. 6-7; on a parlé d'un fonds de propagande pacifiste aussi au Congrès de Boston 1904: «Correspondance bi-mensuelle», n. 21, 1904, p. 162. Cf. aussi ASDN, IPB, C, b103, f1 s. s. (BIP), circulaire aux Sociétés de la Paix, Berne, 7 fév. 1907. Pour les textes des résolutions du XV<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix de Milan 1906 cf. ASDN, IPB, C, b103, f1 et dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 18, 1906, p. 142-143 et dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 16-17, 1908, p. 127, pp. 130-132.

<sup>38</sup> À propos du Congrès de Paris 1900 cf. ASDN, IPB, C, b84, f4 circulaire aux Sociétés de la Paix, en vue de l'exécution des résolutions du IX<sup>ème</sup> Congrès (Ducommun), Berne, 9 nov. 1900.

aux commerçants<sup>39</sup>. D'autres fois (par exemple à Milan en 1906), on recommandait aux gouvernements «d'introduire dans toutes les écoles primaires et secondaires une instruction morale et civique fondée sur les principes communs du devoir, de la justice et de la solidarité humaine»<sup>40</sup>.

Étroitement lié au discours de la propagande, le thème d'un langage universel de manière qu'il puisse être compris par le plus grand nombre de personnes a été abordé: il se posait comme nécessité d'avoir une langue auxiliaire internationale. On en a parlé dans plusieurs congrès (en particulier dans celui de Glasgow en 1901)<sup>41</sup>. On est même arrivé à voter pendant le congrès de Munich de 1907 que les Sociétés de la Paix pourraient communiquer en espéranto, et on a aussi avancé la possibilité d'utiliser cette langue dans les futurs Congrès universels de la Paix<sup>42</sup>.

#### 4. *Questions économiques sociales et religieuses*

Dans leur lutte contre la guerre les congrès n'omettaient pas les motivations économiques: «la guerre détruit et elle empêche de pro-

<sup>39</sup> À propos du Congrès de Lucerne, 1905 cf. ASDN, IPB, C, b96, f15 exécution des décisions du XIV<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix, circulaire aux Sociétés de la Paix (Ducommun), Berne, 20 nov. 1905 et dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 18, 1905, pp. 125-126; à propos du Congrès Munich 1907 ASDN, IPB, C, b105, f4 résolution n. 3 de la Commission C, s. d.; aussi dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 18-19, 1907, p. 138-139; «Correspondance bi-mensuelle», n. 7, 1902, p. 44, «Correspondance bi-mensuelle», n. 2, 1904, p. 25, «Correspondance bi-mensuelle», n. 18, 1906, pp. 137-139 et annexe à la «Correspondance bi-mensuelle» du 10 octobre 1906, p. 7 et pp. 8-11; à propos du Congrès de Stockholm 1910 ASDN, IPB, C, b108, f6 résolutions du XVIII<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix: V Propagande pour l'école; «Correspondance bi-mensuelle», n. 18-19, 1907, pp. 135-137, «Correspondance bi-mensuelle», n. 20, 1907, p. 144; ASDN, IPB, C, b111, f3 résolutions du XIX<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix, pp. 13-16; «Le Mouvement pacifiste», n. 19-20, 1912, pp. 321-322 et p. 329.

<sup>40</sup> «Correspondance bi-mensuelle», n. 18, 1906, p. 139.

<sup>41</sup> ASDN, IPB, C, b87, f2; cf. aussi «Correspondance bi-mensuelle», n. 19, 1901, p. 120. Au Congrès de Boston 1904 on parla non seulement de «Langue auxiliaire universelle» mais d'«alphabet universel»: ASDN, IPB, C, b95, f9, XIV Rapport du Bureau international de la Paix sur sa gestion et ses comptes, Exécution des résolutions du XIII<sup>ème</sup> Congrès, p. 3; «Correspondance bi-mensuelle», n. 21, 1904, p. 160; cf. aussi les discussions relatives à ces projets pendant la XII<sup>ème</sup> Assemblée Générale (12 novembre 1904) dans l'annexe à la «Correspondance bi-mensuelle» du 25 novembre 1904, procès-verbal de la XII<sup>ème</sup> Assemblée Générale, p. 5.

<sup>42</sup> «Correspondance bi-mensuelle», n. 20, 1907, p. 145.

duire»<sup>43</sup>. Le Congrès de Boston de 1904 définissait le «devoir des pacifistes» comme l'étude minutieuse de «tous les mouvements économiques et sociaux...qui tendent à la réalisation...d'une organisation plus rationnelle de la production, de la consommation et de l'échange» de façon à atteindre la «pacification universelle»<sup>44</sup>.

Parmi les documents du Congrès de Rouen de 1903 on peut lire que «Aujourd'hui, toutes ces causes de conflit ont perdu leur importance primitive. Elles ont dû céder le pas aux rivalités commerciales, et c'est surtout en vue de développer et de protéger leurs intérêts économiques que les nations européennes maintiennent et augmentent leurs armements, les armements maritimes plus encore que l'armée»<sup>45</sup>.

L'un des principes économiques de base soutenu par le BIP et exprimé dans la quasi-totalité des Congrès universels de la Paix a été celui du libre-échange. Estimant le protectionnisme comme l'une des principales causes de désaccord entre les peuples, le Congrès de Monaco, en 1902, a déclaré que «La liberté complète des marchés est le plus impérieux de tous les besoins»<sup>46</sup>. Même le Congrès de Rouen en 1903 a soutenu que les gouvernements arrivent à baisser les barrières douanières par des accords internationaux<sup>47</sup>. Le libre-échange aurait dû également être appliqué aux colonies car «le protectionnisme est une des principales causes des dissentiments et même des guerre entre nations»<sup>48</sup> et car «il n'existe pas de droit de conquête. Les peuples ont le droit inaliénable et imprescriptible de disposer librement d'eux-mêmes. L'autonomie de toute nation est inviolable»<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> F. PASSY, *Rapport sur les conséquences économiques de la guerre*, (octobre 1902), annexe à la «Correspondance bi-mensuelle» du 25 octobre 1903, p. 1.

<sup>44</sup> «Correspondance bi-mensuelle», n. 21, 1904, p. 162; cf. ASDN, IPB, C, b95, f8 résolutions adopted by the thirteenth universal peace congress, p. 7.

<sup>45</sup> ASDN, IPB, C, b90, f11 *Les Aberrations des peuples civilisés dans la conquête violente des marchés coloniaux*, pp. 1-3.

<sup>46</sup> «Correspondance bi-mensuelle», n. 7, 1902, p. 37 e p. 50; ASDN, IPB, C, b89, f14 proposition de la Commission B au Congrès de Monaco 1902; à propos du Congrès de Paris et du Congrès de Glasgow cf. ASDN, IPB, C, b83, f6 résolutions proposées par la Commission C au Congrès de Paris 1900 et ASDN, IPB, C, b87, f2 résumé des délibérations du X<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix à Glasgow, 1901, p. 29.

<sup>47</sup> ASDN, IPB, C, b92, f1 résolutions du XII<sup>ème</sup> Congrès, p. 4; ASDN, IPB, C, b92, f2 circulaire aux Sociétés de la Paix (Ducommun), Berne, 25 jan. 1904; cf. «Correspondance bi-mensuelle», n. 4, 1904, p. 25.

<sup>48</sup> ASDN, IPB, C, b87, f2 résumé des délibérations du X<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix à Glasgow 1901, p. 29; «Correspondance bi-mensuelle», n. 15, 1901, p. 92.

<sup>49</sup> Appel aux nations du X<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 19, 1901, p. 116.

On a parlé souvent des relations entre les nations civilisées et les colonies. Les congrès ont souvent pris position en faveur des populations des pays colonisés. Par exemple, à Paris en 1900 on a critiqué les guerres entreprises contre «les races inférieures et contre les faits d'injustice et de violence dont ces races sont souvent victimes»<sup>50</sup>. Le Congrès de Monaco de 1902 a dénoncé les nombreuses violations opérées - aussi avec une grande utilisation d'armes - du côté européen aux engagements pris lors des conférences de Berlin en 1884 et en 1885 et celle de Bruxelles en 1889<sup>51</sup>.

Les Congrès universels de la Paix proclamaient qu'on aurait pu parvenir à une paix durable grâce à une stabilité sociale dans tous les pays. Le BIP a toujours cherché la collaboration et la coopération avec le mouvement ouvrier, aussi bien du point de vue institutionnel que du point de vue des rapports personnels directs entre représentants. Les principaux points de contact étaient «la lutte pour le désarmement, l'arbitrage international et l'éducation antimilitariste de la jeunesse»<sup>52</sup>. Les congrès en général demandaient une collaboration plus grande, des liens plus étroits entre les associations ouvrières et le mouvement pacifiste et encore une propagande plus efficace dans ce milieu<sup>53</sup>.

En outre, les Congrès universels de la Paix ont abordé aussi la discussion des problèmes sociaux dont on avait beaucoup débattu à l'époque (par exemple la question du duel et celle de l'abus de drogues)<sup>54</sup>.

En ce qui concerne les questions religieuses, on constate que les Congrès universels de la Paix en général se taisaient et n'affrontaient pas le problème. On n'a trouvé que quelques allusions dans les documents des Congrès de Glasgow de 1901 et celui de Boston, en 1904. Dans le premier – en rappelant que «la guerre et le militarisme sont

<sup>50</sup> «Correspondance bi-mensuelle», n. 19, 1900, p. 103. Cf. aussi Appel aux nations, dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 19, 1900, p. 107.

<sup>51</sup> ASDN, IPB, C, b89, f14 proposition de M. Fox Bourne au sujet du traitement des indigènes au Congrès de Monaco; «Correspondance bi-mensuelle», n. 7, 1902, p. 38. Cf. Congrès de Boston 1904: ASDN, IPB, C, b95, f8 resolutions adopted by the thirteenth universal peace congress, p. 8 dans «Correspondance bi-mensuelle», n. 21, 1904, p. 162; à propos du Congrès de London 1908: ASDN, IPB, C, b106, f9 textes des résolutions n. 1 et n. 18 de la Commission B; à propos du Congrès de Genève 1912: «Le Mouvement pacifiste», n. 19-20, 1912, p. 310 et p. 325.

<sup>52</sup> R. SANTI, *100 years of peace making*, cit., p. 20.

<sup>53</sup> ASDN, IPB, C, b89, f19 lettre circulaire du BIP (Ducommun), Berne, 12 août 1902.

<sup>54</sup> Par ex. ASDN, IPB, C, b111, f3 résolutions du XIX<sup>ème</sup> Congrès universel de la Paix, Genève, 1912; «Le Mouvement pacifiste», n. 19-20, 1912, pp. 322-323 et p. 326.

absolument contraires à l'essence de l'enseignement du Christ»<sup>55</sup> – on a affirmé que la religion chrétienne devait être exploitée pour parvenir à la paix, mais à tel propos l'ensemble des participants n'était pas d'accord parce que plusieurs rapporteurs estimaient nécessaire d'avoir une position neutre en matière de religion (ou de non-religion)<sup>56</sup>.

### *Événements de l'année*

Ainsi que j'ai déjà souligné, la diffusion des idées et de la culture de la paix à tous niveaux a été un des buts que le BIP a poursuivi le plus activement. Celui-ci avait l'ambition que ses messages puissent arriver surtout aux gouvernements et aux décideurs politiques au fin qu'ils puissent changer les lois pour les adapter avec de nouvelles formes pacifiques de vie sociale de façon d'éloigner définitivement tout danger de guerre.

Les Congrès universels de la Paix voulaient tant encourager l'étude des questions d'ordre international qu'indiquer les solutions qui paraissent les meilleures pour les peuples du point de vue de la justice et du droit.

Sans aucun doute on peut attribuer aux Congrès universels de la Paix le mérite d'avoir été toujours plongés dans la réalité quotidienne et d'avoir cherché à discuter les thèmes débattus à l'époque dans les différents milieux en les considérant du point de vue du maintien et de la construction de la paix.

Les congrès ont eu dans les différentes années un relief international parfois plus grand parfois plus petit, mais tous ont voulu participer au débat international et développer la culture de la paix du niveau le plus capillaire jusqu'au sommet.

Je veux souligner que dans chaque congrès il y avait une section particulière nommée justement «Événements de l'année»<sup>57</sup>. Cette section était réservée aux faits et aux situations internationales qui en ce

<sup>55</sup> ASDN, IPB, C, b87, f6 lettre du BIP aux directeurs des journaux, Berne, 19 nov. 1901.

<sup>56</sup> ASDN, IPB, C, b87, f2 résumé des délibérations du X<sup>ème</sup> Congrès de la Paix à Glasgow, 1901, pp.12-13 et p. 24; ASDN, IPB, C, b95, f9 circulaire aux Sociétés de la Paix (Ducommun), Berne, 30 nov. 1904. Cf. aussi «Correspondance bi-mensuelle», n. 19, 1901, pp. 119-120, cf. aussi ASDN, IPB, C, b87, f6, lettre du BIP aux directeurs des journaux, Berne, 19 nov. 1901.

<sup>57</sup> E. COSTA BONA, *Les événements de l'année aux Congrès universels de la Paix (1899-1914)*, sous presse dans «Cahiers de la Méditerranée».

moment-là attireraient l'attention à cause des tensions qui exprimaient ou à cause des dangers qui présentaient pour l'équilibre entre les pays, ou bien -au contraire- à cause de la contribution qu'ils donnaient en positif à la construction de la paix. En effet ceux qui organisaient les congrès pensaient qu'il aurait été opportun prendre une position et ne pas se taire à propos de ce qui se déroulait sur la scène internationale.

Par conséquent on peut noter que le rapport du Président du BIP sur les événements de l'année (qui habituellement avait lieu au début des séances) est une partie importante dans la structure même des congrès. Grâce à ces interventions on peut retracer – même dans les détails les plus petits – toute l'histoire des relations internationales. En effet les discussions n'étaient pas limitées aux événements dont les journaux de l'époque donnaient grand relief en toute lettre dans les premières pages ou bien recevaient la priorité dans les ministères des affaires étrangères des différents pays; il y avait aussi des débats à propos des questions apparemment «plus petites» auxquelles l'on faisait occuper le devant de la scène, puisqu'on les considérait des occasions utiles à la dénonciation du danger de la guerre et aussi à la propagande relative à la nécessité de la paix, de l'arbitrage, de la justice internationale etc.

Aux congrès on a beaucoup parlé des questions des pays balkaniques, de la guerre au Sud-Afrique, des faits en Arménie, des événements chinois, de la guerre russo-japonaise, de la révolution russe, des crises marocaines, de la guerre de Lybie (qui a été une blessure particulièrement douloureuse pour le mouvement pacifiste internationale), des rapports entre les grandes puissances, de tous les faits qui ont conduit à la première guerre mondiale: tous ces problèmes ont certainement une grande importance et un considérable relief dans l'histoire des relations internationales; mais je dois noter que d'après les documents que j'ai analysés j'ai constaté que les Congrès universels de la Paix avaient un pareil intérêt aussi pour les problèmes -peut-être plus localisés et limités- tels que ceux qui concernaient par exemple, l'Egypte, le Congo, l'Alaska, la Finlande et la Russie, l'Équateur, le Pérou, Panama, et autres pays de l'Amérique etc.

On a exposé comment les Congrès universels de la Paix ont cherché à contribuer à la diffusion des idéaux de paix dans la vie politique, sociale, juridique et économique des Etats et de la communauté internationale jusqu'à la première guerre mondiale. Cette guerre parut en effet contredire tout ce que le BIP et les congrès avaient toujours affirmé et tenacement désiré, à savoir l'abolition de la guerre dans

les relations entre les Etats et l'instauration de la paix dans le monde. Le BIP dès 1914 a été obligé à s'abstenir de toute action politique et condamné quasiment au silence ou aux paroles vaines.

**Riassunto** - Il saggio descrive come i Congressi universali della Pace abbiano cercato di contribuire alla diffusione degli ideali di pace nella vita politica, sociale, giuridica ed economica degli Stati e della comunità internazionale fino alla prima guerra mondiale la

quale parve, in effetti, contraddire tutto ciò che il Bureau international de la Paix e i Congressi avevano affermato e tenacemente perseguito. Dopo il 1914 il Bureau international de la Paix dovette astenersi da ogni azione politica e fu praticamente condannato al silenzio.

## ALBERT CAMUS E L'EUROPA UNITA

di Arturo Colombo

Albert Camus, classe 1913, non aveva ancora trentadue anni (ma al suo attivo contavano già testi importanti come *L'Étranger* o *Le Mythe de Sisyphe*), quando – nel maggio del 1945 – pubblica sulla rivista francese “Renaissance” un intervento dal titolo *Remarques sur la politique internationale*<sup>1</sup>, dove affronta un tema – quello dell'Europa e del suo futuro – destinato a diventare anche in seguito oggetto non secondario delle sue riflessioni etico-politiche. La maggior parte degli europei, precisa subito, vive “nella confortante idea della propria superiorità culturale”, mentre americani e russi “pensano e agiscono su scala mondiale”: con la conseguenza che Stati Uniti e Unione Sovietica “sono nel secolo presente mentre noi siamo in quello passato”.

Ma in effetti, più che di “politica internazionale” (come appare dal titolo), Camus discute sul futuro della Francia nella prospettiva europea, convinto – come sottolinea fin dall'inizio – che non si riuscirà a “ricostruire la Francia senza l'Europa”. E indica quelle che, a suo avviso, sono le ragioni fondamentali. Anzitutto, la Francia “non è una grande potenza”, anche se ha “l'atteggiamento, i desideri e le esigenze di una grande potenza”. Eppure la Francia “fa parte dell'Europa”: e questa situazione comporta una serie di problemi, che sono indispensabili da affrontare secondo Camus. Che così precisa: proprio perché la Francia “fa parte dell'Europa”, non solo è impossibile immaginare

Dipartimento di Studi Politici e Sociali, Università di Pavia

<sup>1</sup> A. CAMUS, *Remarques sur la politique internationale*, in “Renaissance”, n.5, 1945, poi in A. CAMUS, “Oeuvres complètes”, vol. II (1944-1948), Paris, Gallimard, 2006, pp. 649-653, tr. it. *Osservazioni sulla politica internazionale*, in A. CAMUS, “Calendario della libertà”, a cura di A. BRESOLIN, Roma, Castelvecchi, 2013, pp. 29-35.

che essa possa ricostituirsi “senza l’Europa”, ma occorre prendere atto e convincersi che la Francia “ha un compito europeo, da cui non può sottrarsi” (con l’aggiunta – non priva di qualche eccesso – che la Francia “è la più rappresentativa delle nazioni europee”).

Fin da qui emerge quella libertà di giudizio che pone Camus in una posizione del tutto indipendente e autonoma rispetto alle tesi allora prevalenti, sia a destra, sia a sinistra dello schieramento politico e ideologico dominante nella Francia di allora. Di fronte a “questa Europa avara”, come la chiamerà nel corso di un’intervista su “L’Espagne Républicaine” di pochi mesi più tardi<sup>2</sup> non meno esplicito è l’obiettivo che Camus – ancora una volta uomo di minoranza – indica come indispensabile da raggiungere, ossia una “federazione economica europea” quale premessa alla nascita di una vera e propria “federazione politica europea” che, se fosse stata in grado di diventare simile al “sistema federalista russo e americano”, avrebbe contribuito a rendere più solida “l’idea di una federazione mondiale”.

Del resto, non va dimenticato che proprio in quel periodo dell’immediato post-guerra Camus non esita a farsi promotore del “Comité français pour la Fédération Européenne”, in compagnia di Altiero Spinelli, che anni prima, al confino nell’isola di Ventotene, insieme a Ernesto Rossi aveva scritto proprio quel *Manifesto di Ventotene* che fissava le linee-guida del progetto-politico “Per un’Europa libera e unita”, e più tardi, nel ’43, era stato tra i fondatori del MFE, il Movimento Federalista Europeo<sup>3</sup>. Passa poco più di un biennio, e nel novembre del 1947 (lo stesso anno che prende il via lo “European Recovery Program, più noto come Piano Marshall) su “Esprit” appare un altro scritto dal titolo *Premier appel à l’opinion internationale*<sup>4</sup>, che

<sup>2</sup> A. CAMUS, *L’Espagne continue d’être pour nous une plaie qui ne se ferme pas*, in “L’Espagne Républicaine”, 29 dicembre 1945, poi in A. CAMUS, “Oeuvres complètes”, vol. II, (1944-1948), Paris, Gallimard, 2006, pp. 661-665, tr. it. *Per noi la Spagna continua a essere una ferita che non si chiude*, in A. CAMUS, “Calendario della libertà”, a cura di A. BRESOLIN, Roma, Castelvecchi, 2013, pp. 43-49.

<sup>3</sup> Cfr. A. SPINELLI, E. ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, con un saggio di N. Bobbio, Napoli, Guida, 1982; A. SPINELLI, *L’Europa non cade dal cielo*, Bologna, il Mulino, 1960; C. ROGNONI VERCELLI, P. G. FONTANA, D. PREDÀ (a cura), *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la resistenza*, Bologna, il Mulino, 2012; A. COLOMBO, *Spinelli e “Il Manifesto di Ventotene”. Originalità e fonti di ispirazione*, in “Il Politico”, n. 1, 2008, pp. 77-88.

<sup>4</sup> A. CAMUS ET ALII., *Premier appel à l’opinion internationale*, in “Esprit”, n.XI, 1947, poi in A. CAMUS, “Oeuvres complètes”, vol. II (1944-1948), Paris, Gallimard, 2006, pp. 701-704, tr. it. *Primo appello all’opinione pubblica internazionale*, in A. CAMUS, “Calendario della libertà”, a cura di A. BRESOLIN, Roma, Castelvecchi, 2013, pp. 51-56.

porta la firma di Camus insieme a quelle di altri intellettuali francesi, da Simone de Beauvoir a Maurice Merleau-Ponty, da Emanuel Mounier a Jean-Paul Sartre.

Si tratta di un intervento a più voci, anche molto dissimili fra loro, lanciato in un momento particolarmente difficile, con la “guerra fredda” che avrebbe potuto trasformarsi, anzi degenerare, in un vero e proprio conflitto bellico. Intendiamoci: nessuno di loro – e Camus in testa – è un pacifista, pronto a porre “la Pace al di sopra di tutto” (anche se il termine pace lo scrivono con la maiuscola...). Eppure c’è un impegno che li accomuna: “noi crediamo – precisano – che è l’uomo a fare la storia”, e di conseguenza “*questa guerra*, assurda e ingiustificabile, *deve* essere evitata (i corsivi sono nel testo); e deve essere evitata, perché l’esito “è incerto” e tale da rendere “inimmaginabile qualsiasi futuro storico”.

Non solo: anche in questo “appello” torna esplicito il richiamo all’Europa, che fin quando rimarrà divisa (anzi, l’immagine usata è molto più severa, perché identifica il nostro vecchio continente in “un ammasso di nazioni miserabili”...), “può essere all’origine della guerra”, mentre soltanto “unita” sarà in grado di realizzare un futuro di pace. Con quest’ultima, chiarissima precisazione: proprio perché siamo “cittadini d’Europa” – ecco come concludono Camus e gli altri firmatari – “il nostro appello non si rivolge soltanto, né soprattutto ai francesi”, ma “al di là delle frontiere, delle divisioni e dei nazionalismi” intende chiamare a raccolta “tutte le forze democratiche e sociali del mondo” (e del resto, in un’altra occasione proprio Camus aveva sostenuto senza mezzi termini che “la democrazia non ha frontiere”<sup>5</sup>).

\* \* \*

Nonostante questi costanti richiami all’Europa, c’è chi continua a rinfacciare a Camus preferenze di tutt’altro genere, come lui stesso riferisce al suo vecchio professore Jean Grenier: “i comunisti – gli scrive – mi hanno accusato di servire l’imperialismo americano (pardon, del dollaro) e i gaullisti l’imperialismo russo”<sup>6</sup>. Eppure l’Europa, il suo passato e il suo futuro restano richiami costanti, anche se il giudi-

<sup>5</sup> A. CAMUS, *Per noi la Spagna continua a essere una ferita che non si chiude*, cit., p. 48.

<sup>6</sup> Per questa citazione vedi l’ed. it. di V. TANASE, *Albert Camus. Una vita per la verità*, Roma, Castelvecchi, 2013, p. 152.

zio di Camus sull'Europa a lui contemporanea risulta talvolta tutt'altro che positivo. Per esempio, a proposito delle "radici" del nostro Continente sostiene che non c'è unicamente la storia, "c'è dell'altro, la semplice felicità, la passione degli individui, la bellezza naturale", e aggiunge "anche quelle sono delle radici che la storia ignora", concludendo senza mezzi termini che "l'Europa oggi è un deserto perché le ha perdute"<sup>7</sup>.

Sappiamo che in quegli anni, specie dal dopo-guerra, Camus è sofferente, anzi è seriamente malato, malgrado non rinunci mai a spostarsi, anche per recarsi nei paesi del terzo mondo: ma – come ha spiegato molto bene uno dei suoi biografi – il ritmo di vita che conduce (o meglio, che è costretto a condurre), specie per gli innumerevoli incontri, è "sfiancante"<sup>8</sup>. Con il risultato di doversi spesso ritirare forzatamente, per riacquistare un minimo di salute. Naturalmente, Camus continua a osservare quel che accade nel mondo, mettendo a confronto quanto stavano facendo, già dai primi anni '50, le due grandi potenze rivali, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, che però lui giudica sostanzialmente simili: anzi, che teme potenzialmente responsabili di un possibile terzo conflitto mondiale, tirandosi addosso le critiche più dure da entrambe le parti. Ecco perché già alla fine del 1948 Camus è pronto a riconoscere: "il mondo in cui vivo mi ripugna, ma mi sento solidale con gli uomini che ci soffrono"<sup>9</sup>.

Sul piano della produzione letteraria sono anni intensi – specie dalla fine della seconda guerra mondiale – che contribuiscono a diffondere il nome e la fama di Camus. Infatti, dopo l'uscita di *Le Mythe de Sisyphe* (che risale al 1942) e la prima del *Caligula* (nell'autunno del '45), appare nel '47 *La Peste*, uno dei suoi testi-chiave, e l'anno dopo va in scena il lavoro teatrale *L'État de siège*, mentre Camus è impegnato a scrivere quello che sarà uno dei suoi saggi più noti, *L'Homme révolté*, che vedrà la luce nel '51<sup>10</sup>. Il suo maggior desiderio continua a essere quello di poter ritornare in Algeria, che – in una lettera indirizzata a René Char nel luglio del '47 – non rinuncia a

<sup>7</sup> Cfr. V. TANASE, *Albert Camus. Una vita per la verità*, cit., p. 153.

<sup>8</sup> Cfr. V. TANASE, *Albert Camus. Una vita per la verità*, cit., p.174.

<sup>9</sup> A. CAMUS, *Actuelles. Écrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, vol. I, p. 201.

<sup>10</sup> Per tutti questi testi rimando a A. CAMUS, *Oeuvres complètes*, Paris, Gallimard, voll. I e II, 2006. Inoltre, sul piano biografico e critico cfr. R. GRENIER, *Albert Camus. Soleil et ombre*, Paris, Gallimard, 1987; O. TODD, *Albert Camus*, Paris, Gallimard, 1996; A. VINCONDELET, *Albert Camus. Vérités et légendes*, Paris, Editions du Chêne, 1998; P.-L. REY, *Camus. L'homme révolté*, Paris, Gallimard, 2006.

definire “il mio Paese [...], un Paese di uomini, un vero Paese duro, indimenticabile”<sup>11</sup>.

Continua a non stare bene fisicamente, e a sentirsi isolato sul piano politico, tanto dall’ambiente della destra che ha in mano le leve di comando, quanto dagli uomini della sinistra, con Jean-Paul Sartre in testa, ormai suo avversario dichiarato. Comunque l’Europa, o meglio il destino dell’Europa, non più ridotta – come aveva detto in precedenza – a “un ammasso di nazioni miserabili”, ma finalmente capace di trasformarsi in una “democrazia [che] non ha frontiere”<sup>12</sup>, continua a rimanere il *Leitmotiv* della prospettiva politica in cui Camus si riconosce. Inoltre, malgrado le condizioni di salute tutt’altro che favorevoli, non esita a girare il mondo per tenere conferenze e dibattiti, che lo portano dall’Inghilterra agli Stati Uniti, fino all’America del Sud. Tant’è vero che in un’intervista concessa a “Diario”, un quotidiano brasiliano di San Paolo che esce il 6 agosto del 1949, sottolinea come per lui “il problema più grave è quello della libertà”. E di conseguenza il ruolo, “il compito degli scrittori è quello di dare l’allarme e lottare contro ogni forma di schiavitù”<sup>13</sup>.

Insomma, Camus non pensa affatto che a uno scrittore come lui spetti principalmente di intervenire per “trasformare il mondo”; semmai è sempre più convinto che – come non ci si deve isolare – bisogna saper restare al proprio posto e difendere i valori in cui si crede. “Vorrei che la mia voce fosse molto più forte di quanto non sia” aveva sostenuto fin dall’estate del ’36, e un bel po’ di tempo dopo (per l’esattezza, nella primavera del ’53) in un articolo apparso sulla rivista svizzera “Témoins” nel ’54 – dopo aver ripetuto, una volta di più, di “non appartenere a alcun partito” – insiste nel sostenere che una delle idee-forza per lui indispensabili (e dal chiarissimo sapore liberal-socialista) si riassume così: “la giustizia non può essere separata dalla libertà”<sup>14</sup>.

Quasi non bastasse, anche le precarie condizioni di salute dei suoi famigliari (la moglie Francine in testa) influenzano, e rallentano, il *curriculum*, non solo intellettuale, di Camus, che però non rinuncia a viaggiare un po’ dappertutto nel vecchio Continente. Ma il tema dell’avvenire dell’Europa lo coinvolge sempre. Tant’è vero che uno

<sup>11</sup> Cfr. A. CAMUS, R. CHAR, *Correspondance 1946-1959*, Paris, Gallimard, 2007, p. 26.

<sup>12</sup> A. CAMUS, *Calendario della libertà*, cit., pp. 55 e 48.

<sup>13</sup> A. CAMUS, *Calendario della libertà*, cit., pp. 57-60.

<sup>14</sup> A. CAMUS, *Calendario della libertà*, cit., pp. 74-75.

dei suoi ultimi interventi, da cui traspare con molta chiarezza quanto lui pensa a proposito del “futuro della civiltà europea”, risale all’aprile del 1955. Camus allora stava compiendo un viaggio in Grecia, e viene invitato a prendere parte a un incontro, promosso ad Atene dalla locale “Union Culturelle Gréco-Française”. A presentarlo è il professor Angelos Catacouzinos, che lo definisce “un grande europeo”; e mentre, fin dall’esordio, Camus confessa di possedere “il senso del presente, in modo abbastanza acuto e forte, e, credo, un po’ il senso del passato”, aggiunge subito di avere “grandi difficoltà a immaginare una prospettiva futura”<sup>15</sup>.

Eppure non ha remore a riconoscere che la civiltà europea è “in primo luogo una civiltà pluralista”, ossia “è il luogo della diversità delle opinioni, delle contrapposizioni, dei valori contrastanti e della dialettica che non arriva a una sintesi”; anzi, non manca di chiedersi “se proprio il singolare successo della civiltà occidentale nel suo aspetto scientifico non sia in parte responsabile del singolare fallimento di questa civiltà”. Infatti, a essere in pericolo oggi è “il pluralismo”, che invece per tanto tempo è stato “il fondamento della nozione di libertà europea”, che occorre, anzi che “bisogna cercare di preservare”. È vero, riconosce Camus, che il mondo “è cambiato molto di più dal 1800 al 1950 [...], rispetto a quanto non sia cambiato nei secoli che hanno separato, per esempio, le comunità del Medioevo dalla nostra età classica”. Inoltre c’è stato anche un fortissimo sviluppo demografico, appena si considera che in poco più di un secolo, dal 1800 al 1914, la popolazione europea “è passata da 180 milioni di abitanti a 460 milioni”.

Proprio un simile *boom* ha fatto sì che l’avvento delle masse abbia finito per “esplodere”, con conseguenze tutt’altro che positive; al punto che Camus non si esime dal sostenere – pur con cautela – che ai giorni nostri “probabilmente è difficile trovare un’epoca in cui la quantità di persone umiliate sia così grande”. Né basta, perché l’obbiettivo più immediato, che Camus continua a ritenere indispensabile, è quello di liberare l’Europa dai “lacci” che ne ostacolano lo sviluppo. A suo avviso non solo occorre riconoscere che l’Europa ha un gran bisogno “di respiro, di grazia, di modi di pensare che non siano provinciali” (mentre purtroppo, *rebus sic stantibus*, lo sono); e dunque “bisogna lottare – afferma – per riuscire a superare gli osta-

<sup>15</sup> Per questa e tutte le altre citazioni riguardanti il colloquio di Atene su “Il futuro della civiltà europea” cfr. A. CAMUS, *Calendario della libertà*, cit., pp. 87-120.

coli, e fare l'Europa", che significa farla finita con gli Stati nazionali sovrani e costruire finalmente un'Europa "dove Parigi, Atene, Roma, Berlino saranno i centri nervosi di un impero di mezzo, oserei dire, che in un certo qual modo potrà svolgere il suo ruolo nella Storia di domani".

Di fronte a un simile quadro di riferimento, il ruolo degli scrittori, e più ampiamente degli intellettuali, è importante perché, pur continuando a lavorare nei loro rispettivi ambiti, devono cercare di "spingere avanti la ruota della Storia" (che Camus scrive sempre con l'iniziale maiuscola). Purtroppo, però, la civiltà europea "è in pericolo", anche se sono molto diversi i rapporti con le altre due grandi civiltà, considerando – precisa Camus – che "per il momento, si tratta di un confronto pacifico tra le forme della civiltà americana e la nostra, mentre al contrario si tratta di un confronto bellicoso o quasi tra Est e Ovest". Il giudizio di Camus è drastico, tanto più se ci si rende conto che, a suo avviso, "il vero problema sta piuttosto nel sapere se vogliamo sopravvivere in quanto civiltà"; e di fronte a un simile aut-aut lo stesso Camus spiega: "mi sembra che oggi la società occidentale muoia di un individualismo eccessivo mentre la società orientale, a causa di un collettivismo eccessivo, non è ancora nata".

\* \* \*

Tornano così in primo piano "l'Europa [che] non crede in niente", e insieme – le immagini sono sempre sue – "il futuro dell'Europa". Eravamo a metà degli anni '50 (quando Camus mette in scena anche il suo *Requiem pour une nonne*), vale a dire una sessantina di anni or sono, con le sinistre che conquistano in Francia le elezioni del 1956 ma, insieme, con il movimento di Poujade che si espande. Il che spiega i dubbi, i timori, che lui stesso non nasconde a proposito di che cosa può aspettare questa "area della civiltà europea". Nonostante certe dichiarazioni dei responsabili di governo nei vari paesi, l'Europa manca di ogni minima unità politica.

Certo, in alcuni paesi europei che formano la cosiddetta "Piccola Europa", prendono vita specifiche strutture economiche comuni, come la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (la CECA dal 1951), la Comunità Europea dell'Energia Atomica (l'EURATOM dal '57) e poi – dal 1° luglio del '67 – la CEE, ossia la Comunità Economica Europea. Ma di effettivi organismi politici sovra-nazionali non c'è neppure l'ombra. Camus lo sa benissimo; anzi, va oltre, convinto che

se “non c’è dubbio che l’influenza della civiltà europea ha superato i confini in cui è nata”, occorre essere altrettanto sicuri di quanto le stesse idee europee stiano gravando sul presente e sul futuro del nostro Continente. Che fare, dunque?

Camus non ha mai avuto il minimo dubbio che “servono delle istituzioni”, nel senso che l’Europa di domani – se non vuole restare nell’odierna situazione paralizzante – dovrà certamente fornirsi di strutture politiche comuni<sup>16</sup>: a tutt’oggi, ripeto, inesistenti malgrado che dal 1993 sia nata l’Unione Europea (che attualmente raggruppa ben ventotto Stati nazionali). Ma Camus sa altrettanto bene che non basta scegliere fra l’Europa dell’est e quella dell’ovest, perché non meno importante e decisivo è verificare se si riuscirà finalmente a mettere capo a un fertile equilibrio, consapevoli che “questa Europa [...] ha bisogno di respiro, di grazia, di modi di pensare che non siano provinciali, mentre al momento tutti i nostri modi di pensare lo sono”.

Eppure Camus ammette di non essere “del tutto pessimista” circa la possibilità di riuscire a trovare come risolvere questi problemi così fondamentali. Anzi, aggiunge parole che vorremmo far nostre: “la società che avrà questo coraggio sarà la vera società del futuro”. Non solo: fino alla fine – Camus morirà nei primi giorni del 1960 – terrà fede a quelle parole che aveva pronunciato a Atene nella primavera del ’55: “Al momento, l’Europa è minacciata a grandi linee dalle idee europee e nello specifico dall’insurrezione delle colonie che hanno appreso le idee della libertà nelle scuole europee. Mi sembra che questo rappresenti, oltre che un’inquietudine per il futuro, naturalmente, un motivo per aver fiducia”<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Nella vastissima bibliografia esistente almeno cfr. L. CANFORA (a cura), *Idee di Europa*, Bari, Dedalo, 1997; G. PÉCOUT (dir.), *Penser les frontières de l’Europe du XIX au XXI siècle. Élargissement et Union: approches historiques*, Paris, PUF, 2004; W. KAISER, J. ELVERT (eds.) *European Union Enlargement. A Comparative History*, London-New York, Routledge, 2004; D. SASSOON, *Quo vadis Europa*, Roma, Castelvecchi, 2014; L. ZINGALES, *Europa o no. Sogno da realizzare o incubo da cui uscire*, Milano, Rizzoli, 2014, nonché – specie per la parte antologica – A. COLOMBO, *Voci e volti dell’Europa. Idee, Identità, Unificazione*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

<sup>17</sup> Camus, *Calendario della libertà*, cit., p.119.

## CONSIDERAZIONI SU MANDEVILLE E SULLA SCONTENTEZZA DELL'ALVEARE

di Raimondo Cubeddu

### Premessa

L'intento di *The Fable of the Bees: Or, Private Vices, Publick Benefits*, come dell'opera di Bernard de Mandeville nel suo complesso, risulta tuttora controverso e per certi versi oscuro<sup>1</sup>. Per quanto egli lo enunci con chiarezza già nella *Preface*:

lo scopo principale della favola [...] è di mostrare l'impossibilità di godere di tutte le più eleganti comodità della vita che si possono trovare in una nazione industriosa, ricca e potente e nello stesso tempo avere la benedizione di tutta la virtù e l'innocenza che si possono desiderare in un'età dell'oro: e di denunciare [...] l'irragionevolezza e la pazzia di coloro che, desiderosi di essere un popolo opulento e fiorente [...] tuttavia non fanno che lamentarsi e protestare contro tutti i vizi [...]<sup>2</sup>,

Dipartimento di Civiltà e Forme del Sapere, Università di Pisa

<sup>1</sup> Su Mandeville in generale si vedano I. PRIMER (ed.), *Mandeville Studies. New Explorations in the Art and Thought of Dr. Bernard Mandeville (1670-1733)*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1975; M.M. GOLDSMITH, *Private Vices, Public Benefits. Bernard Mandeville's Social and Political thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985; E.J. HUNDERT, *The Enlightenment Fable: Bernard Mandeville and the Discovery of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; M. SIMONAZZI, *Le favole della filosofia. Saggio su Bernard Mandeville*, Milano, FrancoAngeli, 2008; M. SIMONAZZI, *Mandeville*, Roma, Carocci, 2011; D. FRANCESCONI, *Introduzione*, a B. MANDEVILLE, *Sociabilità. Vizi privati e benefici pubblici. Scritti scelti*, Macerata, Liberilibri, 2004.

<sup>2</sup> B. MANDEVILLE, *The Fable of the Bees or Private Vices, Publick Benefits* (d'ora in avanti *FOB*, I), a cura di F.B. KAYE, Oxford, Clarendon Press, 1924, pp. 6-7; trad. it. *La favola delle api*, Roma-Bari, Laterza, 1987, p. 4. Riguardo alla obliquità del suo pensiero non è il caso di dimenticare i problemi che egli ebbe con la censura (cfr. T. MAGRI,

ciò ha fatto sorgere due principali ‘partiti’. Il primo vede in Mandeville un ateo libertino che fornisce un’interpretazione a-religiosa della società, il secondo un moralista cristiano che si serve dell’ironia e del sarcasmo per il suo rigorismo.

Qui, propendendo per la prima interpretazione, ci si limita a delineare quel che si ritiene sia stato il suo contributo alla filosofia delle scienze sociali<sup>3</sup>. Infatti, il proposito di Mandeville di ‘ricostituire’ le azioni umane e le istituzioni sociali alle passioni *naturali e immutabili* dell’uomo, oltre a farne il precursore di una teoria evoluzionistica delle istituzioni che le interpreta come esiti inintenzionali delle passioni individuali, consente di indagare la relazione tra economia, morale e politica con una latitudine ancor oggi attuale.

Senza elaborare una teoria della *Natural Law* o dei *Natural Rights*<sup>4</sup>, Mandeville vede la ragione umana non come qualcosa di innato ma come *un* risultato della sedimentazione dell’esperienza e ritiene che delle naturali ed immutabili passioni umane si debba tener sempre e comunque conto. La propensione dell’uomo a vivere in società e il suo senso morale ed estetico non sono infatti naturali – come pensava

*Introduzione* alla trad. it. di B. MANDEVILLE, *FOB*, I, p. 5; M. SIMONAZZI, *Mandeville*, cit., pp. 32 sgg., e p. 171), che lo spinsero a riformulare l’originaria teoria della nascita della società e lo indussero anche a tenere quell’atteggiamento prudente che l’uomo di mondo assume quando, sapendo di non poter contare sulla benevolenza dei lettori perché, invece di insegnar loro quel che dovrebbero essere, turba «le loro teste dicendo loro quello che sono realmente» (*FOB*, I, p. 39; trad. it. p. 23), e a scrivere in modo tale da poter efficacemente controbattere ad eventuali accuse. Ciò che in B. MANDEVILLE, *Free Thoughts on Religion, the Church & National Happiness*, London, T. Warner, 1723, e in B. MANDEVILLE, *Dialogues between Horatio, Cleomenes, and Fulvia* (d’ora in poi *FOB*, II), del 1729, assume sovente la forma di una trattazione delle tematiche religiose in cui compaiono evidenti incoerenze e contraddizioni.

<sup>3</sup> Per Petitot (J. PETITOT, *La libertà e il liberalismo*, in “Biblioteca della libertà”, XLVII, 2012, n. 205 online, p. 4), esso consiste nel fatto che la sua «provocatoria formula [...] può essere interpretata come un principio di *inversione* tra privato e pubblico, tra individuale e sociale. Le logiche individuali e sociali sono contrastanti, e l’ignoranza di questo principio sistemico di *finitudine* traduce inevitabilmente buone intenzioni morali individuali in pesanti e perversi effetti sociali. A causa della finitudine, la socializzazione di ideali individuali conduce fatalmente verso una tirannia, in quanto le intenzioni individuali non sono in grado di rientrare nel gioco sociale, che è evoluzionistico e privo di finalità intenzionali. In altre parole, l’interesse collettivo non è intenzionale, né potrà mai *collettivizzare* intenzioni individuali».

<sup>4</sup> Tali espressioni non compaiono nelle sue opere, cfr. F. B. KAYE, *Prefatory Note* to B. MANDEVILLE, *FOB*, I, pp. xxxix, xli, lxxiv. Sul modo in cui Mandeville si colloca nei confronti del teorico dello “state of nature” si veda M. M. GOLDSMITH, *Private Vices, Public Benefits*, cit., pp. 47-49.

Shaftesbury<sup>5</sup> – e neanche indotti, come pensavano Niccolò Machiavelli e, in parte, Thomas Hobbes, ma il risultato di una combinazione di fattori e di passioni diverse che *casualmente* producono una società.

Pertanto, dato che una libera espressione delle passioni, anche di quelle più sagge e virtuose, non sarebbe esente da gravi inconvenienti, di esse bisogna limitare i danni tenendo *comunque* presente che *può anche* scaturirne qualcosa di buono. La teoria politica di Mandeville si configura così come un tentativo di porre argini ad una natura umana caotica perché ciò che può essere definito male per un individuo può essere *vantaggioso* per la società (ad esempio la prodigalità) e perché la medesima azione può avere conseguenze diverse e non sempre volute o previste da chi la compie. Il problema diventa allora di capire su quali basi – dato che ogni azione umana può avere delle conseguenze inintenzionali e la loro distribuzione può essere casuale – sia possibile elaborare una teoria del miglior ordine politico. Mandeville, infatti, non ne elabora una ma, analogamente a colui che è considerato come uno dei suoi punti di riferimento: Lucrezio<sup>6</sup>, si limita a formulare una teoria della nascita ed evoluzione della società e delle sue istituzioni<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Nell'autore delle *Characteristicks of Men, Manners, Opinions, Times*, del 1711, e a ragione, la letteratura identifica il suo principale obiettivo polemico, cfr. I. PRIMER, *Mandeville and Shaftesbury: Some Facts and Problems*, in I. PRIMER (ed.), *Mandeville Studies*, cit., pp. 126-41, e E.J. HUNDERT, *The Enlightenment Fable*, cit., pp. 122 sgg. L'errore di Shaftesbury e di Hobbes (cfr. A. BRANCHI, *Introduzione a Mandeville*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 114) sarebbe pertanto quello di attribuire alla natura dell'uomo caratteristiche che sono invece il prodotto del processo di civilizzazione.

<sup>6</sup> La presenza di Lucrezio e dell'epicureismo (circa l'associazione tra religione e terrore cfr., ad esempio, B. MANDEVILLE, *The Third Dialogue*, in *FOB*, II, p. 101) e di motivi epicurei è notata da F.B. KAYE, *Prefatory Note*, cit., pp. lxxxiv-lxxxv, cxii, e ampiamente trattata da E.J. HUNDERT, *The Enlightenment Fable*, cit., pp. 47 sgg. («the Epicurean provenance of *The Fable's* most basic and influential argument [...]») e pp. 94-96 riguardo all'origine del linguaggio; E. BAKER, in *Lucretius in the European Enlightenment*, in S. GILLESPIE, P. HARDIE (ed.), *The Cambridge Companion to Lucretius*, Cambridge, CUP, 2010, p. 281, così la riassume: «the account of the origins of human society and culture in *De rerum natura* 5 played an important role in Bernard de Mandeville's *Fable of the Bees* [...]. The crux of the *Fable's* lesson is that human nature in the state of political society is driven by greed, ambition and the desire for recognition, rather than rational calculation (as was the case in Locke's social contract theory) or Christian morality».

<sup>7</sup> Talché si potrebbe estendere a Mandeville ciò che L. STRAUSS scrive in *Notes on Lucretius*, in L. STRAUSS, *Liberalism Ancient and Modern*, New York, Basic Books, 1968, p. 131; trad. it. *Liberalismo antico e moderno*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 170: la «"filosofia politica" di Lucrezio è solo una versione della nascita della società politica; non tratta il problema del miglior regime: nessun regime merita di essere chiamato buono; la filosofia non può trasformare, o contribuire a trasformare, la società politica».

Si proverà pertanto di indagarne l'opera – nella quale una filosofia delle scienze sociali si esprime nella forma di scritti brillanti e polemici – non come una satira della virtù, o come la descrizione della corruzione della società inglese del primo Settecento, bensì come un rilevante contributo ad almeno tre dei problemi da sempre al centro della riflessione filosofico-politica.

Il primo è rappresentato dalla relazione tra Religione e Filosofia e tra Teologia e Politica. Per quanto la scelta personale di Mandeville a favore della Filosofia sia abbastanza chiara (e per quanto la sua polemica antireligiosa sia sovente reticente e possa essere vista all'interno di quella letteratura filosofica sulla religione come fomentatrice di caos che ne depreca l'uso politico) può non esserlo altrettanto se egli ritenga anche che in Politica si possa fare a meno della Religione. Se ciò sia desiderabile, e se non abbia qualche conseguenza imprevista e sgradita. Da questo punto di vista, dato che l'ineludibile *novità* introdotta dalla *commercial society* mostra l'impossibilità di continuare a porre la virtù e la religione civile a fondamento della politica e di utilizzarle per valutare le istituzioni, lo si potrebbe anche considerare come un antagonista del *Republicanism*. Ma anche come il primo teorico di quella tradizione liberale che – diversamente da Adam Smith, Alexis de Tocqueville, Frédéric Bastiat, Lord Acton e, più in generale, dai 'cattolici liberali' (i quali, fatte salve le differenze, pensano che l'ordine sia il prodotto della realizzazione degli 'interessi onesti') – medita sulla possibilità di fare a meno della religione e che, come David Hume e gli Austriaci, fornisce una spiegazione della società in cui la divinità è assente e la religione non sempre svolge un ruolo positivo.

Il secondo potrebbe essere riassunto dicendo che Mandeville indaga sulla relazione tra virtù e benessere (individuale e pubblico), ovvero sui vantaggi sociali delle virtù e della religione cristiana (anche 'in guerra'), alla luce delle nuove esperienze dei suoi tempi che lo convincono dell'impossibilità di conciliarle con l'innocente virtù attribuita alla *Golden Age*. Per fare un esempio, la questione, nota come della 'la città dei porci', era stata affrontata già da Platone nel II libro della *Repubblica*, nel discorso di Socrate sull'origine della *polis* e sulla giustizia politica (II, 367 E – 373 B); ed è tuttora aperta.

Il terzo, non essendo l'uomo naturalmente razionale e virtuoso e non tendendo la 'fioritura' delle sue passioni spontaneamente e senza inconvenienti al *bene*, concerne il ruolo della politica nel favorire il passaggio da uno stato indesiderabile ad un altro che lo sia meno. Ed è interessante notare che se nella prima parte della *Fable* a limitare i

danni delle passioni sono gli «the dextrous Management of a skilful Politician»<sup>8</sup>, nella seconda è l'«esperienza accumulata».

### 1. *La natura umana e la religione.*

Circoscritto così il compito che ci si propone, si potrebbe anche dire che nell'opera di Mandeville il tentativo (che in altri pensatori era già apparso in una forma reticente al fine di sottrarsi all'accusa di ateismo<sup>9</sup>) di immaginare *se e come* sia possibile una società politica (e non semplicemente una spinoziana «repubblica di filosofi virtuosi») senza la religione<sup>10</sup> viene indagato in quella che potrebbe essere definita una

<sup>8</sup> Questo riferimento è, ovviamente non da solo perché potrebbe essere messo in relazione al contenuto di *An Essay on Charity, and Charity-Schools*, in B. MANDEVILLE, *FOB*, I, all'origine di una vivace controversia sulla classificazione delle idee economiche di Mandeville: mercantilista o precursore del *Laissez Faire*, i cui poli sono da una parte J. VIENER, *Introduction to B. Mandeville, A Letter to Dion*, del 1953, ora, con aggiunte, in D. A. IRWIN (ed.), *Essays on the Intellectual History of Economics*, Princeton, Princeton University Press, 1991, e dall'altra F. B. KAYE, *Prefatory Note*, cit., e N. ROSENBERG, *Mandeville and Laissez Faire*, in «Journal of the History of Ideas», XXIV, 1963, il quale così, a p. 190, scrive: «The function of the politician, then, is to establish appropriate “rules of the game,” to structure the system of rewards and punishments in such a way that individuals, in pursuit of their private interests, will be induced to perform socially useful acts». Sulla questione si vedano M.M. GOLDSMITH, *Private Vices, Public Benefits*, cit., Chap. 3: «The skilful politicians», pp. 47-77, 123sgg., e la sintesi del dibattito di F. PONGIGLIONE, *Bernard Mandeville: tra ragione e passioni*, Roma, Edizioni Studium, 2013, pp. 53 e sgg. Sulla classificazione delle idee economiche di Mandeville, e sulla sua trattazione del lusso si veda in particolare D. FRANCESCONI, *Bernard Mandeville e l'economia politica: commercio, lusso e libertà*, [http://www.cromohs.unifi.it/14\\_2009/francesconi\\_mandeville.html](http://www.cromohs.unifi.it/14_2009/francesconi_mandeville.html).

<sup>9</sup> Un accurato catalogo di tali tentativi è nel volume curato da M. GEUNA e GB. GORI, *I filosofi e la società senza religione*, Bologna, Il Mulino, 2011; per una panoramica generale della questione si veda J.I. ISRAEL, *Enlightenment Contested. Philosophy, Modernity, and the Emancipation of Man 1670–1752*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

<sup>10</sup> Si tratta della questione che soprattutto in B. MANDEVILLE, nel *First Dialogue di An Enquiry into the Origin of the Honour, and the Usefulness of Christianity in War, 1732*, ed. it. *Ricerca sull'origine dell'onore e sull'utilità del cristianesimo in guerra*, a cura di A. BRANCHI con testo inglese a fronte, Firenze, La Nuova Italia, 1998, Cleomene pone ad Orazio accennando più volte al tema della «paura» ed osservando che per quanto la storia mostri che «nessuna grande società umana possa essere ben governata senza religione» (p. 30; trad. it. p. 31), o senza una «religione civile», «il fine di mantenere gli uomini in soggezione è assai meglio raggiunto con le leggi e le punizioni temporali» (p. 32; trad. it. p. 33), o suscitando il «senso dell'onore» (pp. 52 sgg.) e quel «timore della vergogna» da cui «molti uomini viziosi, litigiosi e temerari che non temevano né Dio né il diavolo potevano tuttavia essere frenati e visibilmente trattiene» e che poteva essere

*società atea di massa*. Quella mandevilliana è quindi la prima società opulenta caratterizzata da un ateismo non ‘virtuoso’ ma ‘di massa’; e il fatto che si tratti di una ‘società mercantile’, lungi dall’essere casuale, è ciò che per la prima volta lo consente.

Il proposito di Mandeville potrebbe quindi essere di mostrare come tutto ciò che si pensa possa essere fatto soltanto tramite la religione lo si possa fare con strumenti umani e senza i suoi inconvenienti; e la sua importanza consiste nell’aver elaborato una teoria sulla natura delle passioni umane, sull’origine della società e sulla religione che gli consente di mostrare che qualora l’auspicabile quanto improbabile ‘evento miracoloso’ di platonica memoria dovesse verificarsi, l’esito, *inatteso*, sarebbe diverso da quello desiderato giacché verrebbe a coincidere con il ritorno ad uno stato di natura caotico e brutale.

L’errore fondamentale consisterebbe allora nello scambiare *ciò che è* per la forma corrotta di una natura umana intesa come sostanzialmente buona. Ma poiché essa non è corrotta dalla società commerciale – come, con grande successo, sosterrà Jean-Jacques Rousseau<sup>11</sup> – ma è semplicemente, e da sempre, così come è, l’uso di categorie morali per descriverla porta ad una serie di fraintendimenti la cui avventatezza diventa palese allorché si cerca di mutarla per farla avvicinare ad un ideale innaturale.

*Il regno della giustizia diventa così il peggiore dei mondi immaginabili.*

L’antropologia filosofica di Mandeville si fonda infatti su constatazioni, come quella, ribadita più volte, secondo il quale «l’umanità è rimasta la stessa per tante epoche, nonostante i molti scritti istruttivi ed elaborati con cui si è cercato di correggerla»<sup>12</sup>, e quella secondo la

«incrementata con un’accorta educazione» (p. 52; trad. it. p. 53). La causa dell’*inefficacia* del messaggio cristiano viene così individuata nel fatto che «il Vangelo, spingendosi oltre i limiti della ragione ci insegna molte cose che nessun mortale avrebbe mai potuto conoscere, a meno che non gli fossero state rivelate, e molte altre che devono sempre restare incomprensibili per le nostre limitate capacità» (p. 42; trad. it. p. 43), chiedendosi quali effetti e forza «la religione e la credenza nelle punizioni future possano avere sull’uomo non assistito dalla grazia divina» (p. 50; trad. it. p. 51), e osservando che «non c’è attributo di Dio, né una parola della Bibbia che [la Chiesa di Roma] non abbia distorto in un modo o nell’altro per servire i suoi interessi terreni» (p. 62; trad. it. p. 63).

<sup>11</sup> Su Mandeville e Rousseau si veda L. COLLETTI, *Mandeville, Rousseau e Smith*, in L. COLLETTI, *Ideologia e società*, Bari, Laterza, 1969, pp. 263-92 e E.J. HUNDERT, *The Enlightenment Fable*, cit., pp. 105 sgg.

<sup>12</sup> B. MANDEVILLE, *FOB*, I, p. 9; trad. it. p. 5. La conclusione è che «se noi consultiamo la storia antica e moderna [...] troveremo che dalla caduta di Adamo in poi la natura

quale «ogni individuo è un piccolo mondo in se stesso, e tutti gli esseri viventi si sforzano di rendere felice quest'io per quanto glielo permettono intelligenza e abilità: in ciò consiste la continua occupazione, e lo scopo, di tutta la loro vita»<sup>13</sup>. Un'occupazione, *come al solito*, non priva di conseguenze; come la seguente:

tutte le creature umane hanno un incessante desiderio di migliorare la propria condizione [...] in tutte le società civili e in tutte le comunità di uomini sembra esservi uno spirito impegnato nonostante gli ostacoli frapposti dal vizio e dalle sventure, nella continua ricerca di ciò che non può essere ottenuto in questo mondo [...] così gli uomini fanno leggi per ovviare a ogni inconveniente che incontrano; e scoprendo con il tempo l'insufficienza di tali leggi, ne fanno altre con l'intento di rafforzare, migliorare, chiarire o abrogare quelle vecchie; finché il corpo delle leggi cresce a dismisura, così da richiedere uno studio tedioso e prolisso per comprenderle. Ne consegue che ve ne sono così tante da applicare che diventano un peso grande quasi quanto quello che se ne potrebbe temere dall'ingiustizia e dall'oppressione<sup>14</sup>.

umana è sempre stata la stessa, e che la sua forza e le sue debolezze sono sempre state evidenti in ogni parte del globo, indipendentemente dalle epoche, dal clima e dalla religione», cfr. B. MANDEVILLE, *FOB*, I, T, p. 229; trad. it. p. 155.

<sup>13</sup> B. MANDEVILLE, *The Fourth Dialogue*, in *FOB*, II, p. 178; trad. it. in B. MANDEVILLE, *Sociabilità*, cit., pp. 264-65.

<sup>14</sup> B. MANDEVILLE, *First Dialogue di An Enquiry into the Origin of the Honour, and the Usefulness of Christianity in War*, cit., p. 28; trad. it. p. 29. Si tratta di una delle migliori formulazioni del tema della nocività dell'eccesso di leggi che qui, rispetto alle formulazioni classiche di J. Bodin, M. de Montaigne, T. Hobbes, C-L. de Montesquieu, etc., e per non dire del rilievo attuale della questione, sembra spingersi fino all'inutilità della legislazione stessa. Tale affermazione (nella sua ultima opera) è inoltre significativamente diversa da quella che compare in B. MANDEVILLE, *Sixth Dialogue* (in *FOB*, II, pp. 322-23; trad. it. p. 219) in cui la regolamentazione è presentata positivamente e senza cenno alle sue conseguenze indesiderate: «[...] nel governo di una città fiorente, durato ininterrottamente più secoli [...] ogni parte dei suoi sani regolamenti, anche la più piccola ed insignificante che non ha richiesto molta fatica e riflessione ha avuto bisogno di molto tempo; e, se guarderai alla storia di una tale città dai suoi inizi, troverai che i cambiamenti, le correzioni, le aggiunte, gli emendamenti nelle e alle leggi e alle ordinanze, dalle quali è governata, è prodigioso. Ma quando siano pervenute alla massima perfezione possibile, cui l'arte e la sapienza umane possano portarle, allora l'intera macchina funziona quasi da sé con la stessa destrezza che ci vuole per caricare un orologio; e il governo di una grande città, quando è ben ordinato e i magistrati seguono il loro fiuto, quand'anche non ci fosse un solo uomo saggio, procederà bene per lungo tempo, se la Provvidenza continuerà ancora a vegliare su questa città come ha fatto prima».

L'impossibilità di correggere tale natura tramite la religione e/o la politica non esclude però che si possa tentare di sfruttare gli involontari 'benefici' dei 'vizi'. Infatti, se l'uomo dovesse diventare virtuoso la sua situazione peggiorerebbe drasticamente poiché *se anche la religione avesse il potere di trasformare la natura umana da viziosa in virtuosa, neanche essa avrebbe influenza sul modo in cui si possono distribuire le conseguenze dell'azione umana*. E tra i numerosi esempi addotti non ve ne è uno in cui si mostri che in qualche caso il Cristianesimo ha avuto un effetto benefico nel temperare quella natura e nell'estirpare o correggerne i vizi.

In questa prospettiva, se la possibilità di un 'appello a Giove' e la teoria delle conseguenze inintenzionali portano ad escludere un'interpretazione dell'"evoluzionismo mandevilliano" come filosofia della storia<sup>15</sup>, il ruolo che in tale appello svolge l'*invidia* indica anche che nessuna conoscenza umana potrà consentire di avanzare previsioni circa l'emergere di novità (anche distruttive) dalle passioni. Un calcolo fallace, come quello che induce l'alveare ad invocare Giove credendo di poterle soddisfare in misura maggiore tramite la virtù, rimane infatti sempre possibile.

Ci si trova così dinanzi ad un tema classico della filosofia politica: quello del rilievo della virtù e della religione nel formarsi delle istituzioni sociali e quindi del *miglior ordine politico*, al quale Mandeville dà una risposta radicalmente diversa non soltanto da quella della filosofia politica classica e da quella cristiana, ma anche da quella dei suoi predecessori 'moderni'. A suo avviso, infatti, la virtù e la religione svolgono un ruolo negativo di cui critica i presupposti antropologici mettendo in evidenza che *se una sorta di ordine si è creato (civilizzando, come è noto, il 'senso dell'onore')*, esso non può certo considerarsi frutto della religione la quale introduce nella società una conflittualità che ne accentua l'originario e naturale disordine. Non è quindi un caso se la domanda 'quale sia la religione migliore?' «ha causato più mali di tutte le altre domande insieme»<sup>16</sup>.

Riguardo alla possibilità di una società senza religione si potrebbe così osservare che per Mandeville l'economica politica moderna ha reso possibile quello che i classici escludevano e che per Baruch

<sup>15</sup> Sul tema si veda comunque M. SIMONAZZI, *Mandeville*, cit., pp. 87, 159.

<sup>16</sup> B. MANDEVILLE, *A Search into the Nature of Society*, in *FOB*, I, p. 331; trad. it. p. 234.

Spinoza, per i Libertini e per Pierre Bayle<sup>17</sup> restava una vaga aspirazione o un sogno: aveva insegnato che «la prosperità pubblica: il bene comune è il prodotto di attività che non sono di per sé ordinate verso il bene comune» e che «la realizzazione del giusto ordine è un sottoprodotto non intenzionale delle attività umane che non sono in alcun modo dirette verso il giusto ordine»<sup>18</sup>.

Ma la nascita di questa nuova forma di società dall'economia politica moderna non ha, per Mandeville, a che fare con la religione.

Un trascurato aspetto della sua opera è infatti d'aver fornito un'interpretazione (*una delle prime*<sup>19</sup>) della nascita del capitalismo (termi-

<sup>17</sup> Su Spinoza, Bayle e Mandeville, si vedano M.E. SCRIBANO, *Natura umana e società competitiva. Studio su Mandeville*, Milano, Feltrinelli, 1980, pp. 21 sgg.; D. JAMES, *Faith, Sincerity and Morality: Mandeville and Bayle*, in I. PRIMER (ed.), *Mandeville Studies. New Explorations in the Art and Thought of Dr. Bernard Mandeville (1670-1733)*, cit., pp. 43-65; E.J. HUNDERT, *The Enlightenment Fable*, cit., pp. 29 sgg.; J.I. ISRAEL, *Enlightenment Contested. Philosophy, Modernity, and the Emancipation of Man 1670-1752*, cit..

<sup>18</sup> Cfr. L. STRAUSS, *Natural Right and History*, Chicago-London, The University of Chicago Press 1953, p. 315; trad. it., *Diritto naturale e storia*, Venezia, Neri Pozza, 1957, pp. 303-04; ciò che per Strauss non è certamente un bene. Per quanto mai esplicitamente citato, Mandeville è ben presente anche nel passo della stessa opera – in cui Strauss (cfr. pp. 246-47; trad. it., p. 240-41), scrive che «la società civile crea soltanto le condizioni nelle quali gli individui possono dedicarsi senza ostacoli alla loro attività di produrre e di acquistare, l'avidità e la cupidigia, lungi dall'essere cattive o stolte per essenza, sono, se opportunamente incanalate, eminentemente giovevoli e razionali, molto più della "esemplare carità". Edificando la società civile sull'"umile ma solido terreno" dell'egoismo e di certi "vizi privati", si possono compiere "pubblici benefici" molto più grandiosi che non appellandosi futilmente alla virtù, che è per natura "sprovvoluta"». La concezione dell'«ordine politico sano [... come] il risultato inatteso di una casualità fortuita», sembra così dar forma al "principio dell'economia moderna" secondo la quale «il bene comune è il prodotto di attività che non sono di per sé stesse ordinate verso il bene comune» e si distacca drasticamente dalla concezione classica sostenendo che «l'ordine buono o razionale è il risultato di forze che di per sé stesse non tendono verso l'ordine buono o razionale», come l'amore per il guadagno, cfr. pp. 313-14; trad. it. p. 303-04 – e in L. STRAUSS, *What is Political Philosophy?*, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1959, p. 54; trad. it., *Che cos'è la filosofia politica?*, Urbino, Argalia, 1977, pp. 86-87. Solo che per B. MANDEVILLE, cfr. *An Enquiry into the Origin of the Honour* cit. p. 20; trad. it. p. 21, la passione dominante non era quella per il guadagno ma il *self-love* e il *self-liking*: l'irrefrenabile desiderio di essere ammirati.

<sup>19</sup> Con la parziale eccezione di M. M. GOLDSMITH, *Mandeville and the Spirit of Capitalism*, in "Journal of British Studies", XVII (1977), pp. 63-81, dove però si tratta soprattutto della figura (che appare in "Female Tatler", 105 [108] del 15 March 1710), di Laborio, «the dedicated capitalist whose main pleasure is money-making. He derives his satisfaction from simply carrying on his business. He may not achieve a completely Weberian worldly asceticism, but he is no hedonist», in cui Mandeville «created a character

ne che però non adopera) che non fa cenno ad una secolarizzazione dell'etica protestante e neanche ad una «modificazione della credenza tradizionale nella provvidenza»<sup>20</sup>, ma che si incentra sul *self-liking* inteso come elemento propulsore dell'economia. In quanto legato alle passioni umane naturali, il successo negli affari non è da Mandeville inteso come un segno della divina benevolenza, bensì ciò che consente di soddisfare le passioni. Più prosaicamente, la nascita del capitalismo è vista come la conseguenza inintenzionale dalla lotta degli Olandesi contro Filippo II. Essi, infatti,

si contentarono di vivere con un terzo dei loro redditi, ed impiegarono la parte di gran lunga maggiore delle loro entrate per difendersi contro un nemico spietato. La durezza e le calamità di una guerra combattuta nel loro paese li costrinsero ad una straordinaria frugalità [...] Gli olandesi cercano in genere di promuovere, per quanto è possibile, la frugalità fra i loro sudditi; ma non perché sia una virtù, bensì perché questo è in generale il loro interesse<sup>21</sup>.

Ed è perlomeno singolare che mentre uno dei primi analisti del capitalismo e delle sue conseguenze sociali, lungi da ravvisare influssi religiosi alle sue origini, lo inserisca nel contesto dell'eliminazione o riduzione della religione e di un'etica religiosa dalla grande società, quelle influenze vengano non soltanto ravvisate ma poste a fondamento delle analisi successive.

Adoperando un lessico contemporaneo, si potrebbe più in generale osservare che la mandevilliana filosofia delle scienze sociali appare incentrata sull'analisi del '*costo della virtù*'. Ed il fatto che il processo della sua produzione politico-religiosa sia costoso, inefficace e che abbia delle conseguenze imprevedute le quali ne rendono i risultati incerti, indesiderati ed instabili, sta a mostrare quanto poco anche di essa si sappia; nonostante le speranze che vi si ripongono. Si potrebbe così ipotizzare che a spingere Mandeville ad indagare la possibilità di

full of the spirit of capitalism», cfr. pp. 77 sgg.; M. M. GOLDSMITH., *Private Vices, Public Benefits*, cit., pp. 120-59. Ma, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, si vedano A. BICK, che in *Bernard Mandeville and the 'Economy' of the Dutch*, in "Erasmus Journal for Philosophy and Economics", I (2008), pp. 87-106, delinea la fortuna l'influenza del 'modello economico' olandese e M. M. SIMONAZZI, *Le favole della filosofia*, cit., pp. 216 sgg..

<sup>20</sup> L. STRAUSS, *Natural Right and History*, cit., p. 317; trad. it. pp. 305-06.

<sup>21</sup> B. MANDEVILLE, *FOB*, I, *Q*, pp. 186-90; trad. it. pp. 124-27. Sulla frugalità del capitalista mandevilliano si veda A. BRANCHI, *Introduzione a Mandeville*, cit., pp. 21 sgg..

una società fondata su una morale, diversa da quella stoica e da quella cristiana<sup>22</sup>, che mette al centro il *contratto* (inteso come strumento per cercare di regolare le conseguenze degli scambi) sia proprio la consapevolezza che porre la virtù e la religione a fondamento della società significa rassegnarsi ad una povertà e ad una conflittualità perenne. Il caos è il risultato dell'imprevedibilità degli esiti di tutti i tipi dell'azione umana che neanche la religione può regolare o ridurre, e il ritorno alla condizione naturale non è quindi desiderabile e neanche necessario o opportuno. Per di più, se l'«umanità è sempre la stessa», la situazione sarebbe uguale a quella lasciata; ma senza i suoi vantaggi.

Oltre a rimarcare che ogni azione ispirata da conoscenza limitata come è quella umana ha delle conseguenze indesiderate, Mandeville sembra così cimentarsi sul tema delle condizioni materiali di una società che non pone la religione a proprio fondamento e il raggiungimento della virtù (classica o cristiana) come fine. Egli pensa così di individuare la causa del desiderio di virtù e di giustizia in qualcosa che il benessere non riesce ad estirpare dall'animo umano: quell'incontenibile sentimento di *invidia*<sup>23</sup> che è all'origine della domanda tanto di giustizia quanto di politica, e che finisce per generare una situazione imprevista e non voluta; neanche dallo stesso Giove.

In breve, invidiosi della condizione altrui, disgustati da quella generale, e pensando che la corruzione degli altrui costumi fosse superiore alla propria e che un po' di giustizia non guastasse, le api invocano Giove di renderle virtuose. E Giove<sup>24</sup>,

[...] mosso da indignazione,  
alla fine giurò, pieno d'ira di liberare,  
lo schiamazzante alveare dalla frode; e lo fece [...].

...Ma, come è noto, «la grande e repentina trasformazione» non trionfò «senza perdite». Tant'è che, stremate dalla miseria causata dalla decadenza dei commerci, delle arti e dei mestieri, «migliaia di api caddero», l'alveare dovette soccombere ai suoi nemici, e quelle poche

<sup>22</sup> Sul tema si veda R. NIELI, *Commercial Society and Christian Virtue: The Mandeville-Law Dispute*, in "The Review of Politics", vol. LI, 1989, pp. 581-610.

<sup>23</sup> Su cui, anche se mai viene rammentato Mandeville, si veda H. SCHOECK, *Der Neid. Eine Theorie der Gesellschaft*, Freiburg/München, Verlag Karl Alber, 1966.

<sup>24</sup> È da notare che a questo passo centrale B. MANDEVILLE, *FOB*, I, non aggiunge *Remark*, mentre invece ce ne è uno (*N*) dedicato all'invidia.

api che sopravvissero «volarono nel cavo di un albero». La ‘morale’ di Mandeville non lascia dubbi:

La semplice virtù non può far vivere le nazioni  
nello splendore; chi vuole far tornare  
l’età dell’oro, deve tenersi pronto,  
per le ghiande come per l’onestà<sup>25</sup>.

Sembrerebbe chiaro *ma* – quantunque si possa rilevare che Giove entra in campo in seguito ad un’invocazione, che prima era assente ed indifferente alle vicende dell’alveare, che la sua ‘indignazione’ ed ‘ira’ lasciano pensare che avrebbe preferito continuare a non occuparsene e che il finale non sembra sia da intendere come la subdola vendetta di un Giove irato per non essere stato lasciato in pace – *c’è un problema*.

Nell’alveare, per come ci viene descritto, sembra esserci un notevole tasso benessere, di libertà, e si potrebbe dire che essendo l’amministrazione della giustizia inefficiente il governo non esercita alcun controllo sul modo in cui le api soddisfano i bisogni e si scambiano servizi; *ma tutta questa abbondanza non elimina l’invidia*, né l’emergere (le api non sembrano voler tornare ad un’abbandonata età dell’oro) di un senso di *giustizia*. Infatti, se si interpretasse l’invidia come una conseguenza inintenzionale del benessere, ciò significherebbe che se si tiene conto delle sue conseguenze sui ‘pubblici benefici’ *non tutti i ‘vizi privati’ producono conseguenze buone*.

Il che potrebbe significare che i vizi *possono* produrre benefici soltanto se accortamente manipolati da “abili politici”. Ma se si tratta di una società per certi versi inedita nelle sue caratteristiche, quali allora gli accorti politici dovrebbero favorire o tollerare? Se reprimevano invidia e senso di giustizia, che sono passioni naturali e perenni, farebbero un buco nell’acqua. La sedimentazione dell’esperienza potrebbe da questo punto di vista consigliare i politici, ma per quanto sia appurato che iniezioni di eticità finiscono soltanto per produrre conseguenze negative, l’affermazione di tali esperienze potrebbe essere più lenta del tempo in cui matura il desiderio di risolvere rapidamente una situazione ritenuta insopportabile facendo appello a Giove.

Mandeville, in definitiva, mostra come anche in una società in cui l’opulenza sostituisce la speranza in un mondo migliore (che è il tratto

<sup>25</sup> B. MANDEVILLE, *FOB*, I, *The Grumbling Hive*, pp. 27 e 37; trad. it. pp. 15 e 21.

caratterizzante le religioni e l'annuncio delle rivelazioni), rimane la possibilità di un 'appello a Giove' che ne mostra la fragilità e l'estrema mutevolezza. Il che è come dire che il fascino che esercita *l'idea di giustizia* (una passione che anche in questo caso non può essere repressa) può essere difficilmente arginato dalla ragione e dall'esperienza. Tant'è che le api (come molti umani dei giorni nostri) nell'avanzare l'appello danno per scontato che la giustizia e l'onestà siano compatibili con il loro raggiunto livello di benessere e, interpretando la giustizia come uno strumento per eliminare le disuguaglianze naturali e non, sembrano pure sperare che lo accresca.

In sintesi, pur registrandosi nell'alveare molte delle condizioni affinché ognuno possa migliorare la propria condizione autonomamente e senza ostacoli da parte della politica, giacché

le api non ebbero mai governo migliore  
più volubilità e meno appagamento  
non erano schiave della tirannide,  
né governate dalla rozza democrazia;  
ma da re, che non potevano fare torti, perché  
il loro potere era limitato dalle leggi,

...*il sentimento dell'invidia non scompare*. Viene così da chiedersi sia cosa non funzioni nell'"alveare grande, ricco e potente", nella «grande culla delle scienze e dell'industria»<sup>26</sup>, se ad essere insoddisfatti non sono soltanto i poveri; sia se la religione possa in qualche modo essere considerata responsabile dell'illusione che si possa essere contemporaneamente ricchi e virtuosi. Le api, infatti, non intendono rinunciare all'opulenza e al lusso ma farle convivere con la virtù, e proprio perché questo è loro impossibile invocano Giove. Di modo che, pur riuscendo a realizzare il miracolo, Giove, *senza volerlo*, porta l'alveare alla rovina.

Sembra così che Mandeville voglia dirci che per quanti sforzi si possano fare – e si possono interpretare i suoi scritti successivi<sup>27</sup> come

<sup>26</sup> B. MANDEVILLE, *FOB*, I, *The Grumbling Hive*, p. 17; trad. it. p. 9.

<sup>27</sup> E.J. HUNDERT, *The Enlightenment Fable*, cit., p. 1, scrive che «Mandeville devoted much of the remaining ten years of his life to the elaboration, refinement and defense of his now notorious thesis: contemporary society is an aggregation of self-interested individual necessarily bound to one another neither by their shared civic commitments nor their moral rectitude, but, paradoxically, by the tenuous bond of envy, competition and exploi-

dei tentativi di mostrare la perniciosità sociale della religione – la ricchezza, la scienza, l'industria e la potenza delle armi non riescono a debellare l'invidia, la sete di giustizia e la credenza che possa essere soddisfatta dalla religione. Di essa, intesa come rimedio ai mali dell'umanità, non sembra si riesca a fare a meno. Ma Mandeville pare anche escludere che ci si possa convivere pacificamente perché ciò richiederebbe una tolleranza che le religioni sono restie a concedere.

Non sorprende quindi che a partire da Adam Smith la tesi mandevilliana dell'impossibilità di migliorare la natura umana tramite la religione e l'etica abbia suscitato dibattiti e critiche che, se le si volesse considerare dal punto di vista di una teoria della conoscenza, riguardano essenzialmente la questione del perché, in un contesto specifico, i vizi siano benefici e la virtù malefica; ovvero perché mai a produrre un ordine inteso come riduzione dell'incertezza sia la realizzazione dei bisogni individuali e non la virtù.

## 2. *La teoria delle istituzioni e della politica.*

Se si volesse interpretare la situazione descritta da Mandeville adoperando ancora una volta il linguaggio della filosofia delle scienze sociali contemporanee, si potrebbe dire che i costi di transazione del proposito di migliorare la natura umana tramite vincoli formali di carattere religioso o legislativo (la polemica dei suoi tempi sulla *Moral Reform*) sono talmente alti da condannare il sistema economico sociale all'inefficienza se non all'estinzione. In altre parole che il progetto di regolare una società mercantile tramite i modelli stoici, cristiani o aristocratici è destinato al fallimento sostanzialmente perché incapace di comprendere che si tratta di una novità non gestibile con gli strumenti tradizionali, e di prevederne le conseguenze.

Se nella genesi e sviluppo di quelle istituzioni umane che mitigano le passioni e le volgono in 'pubblici benefici' virtù e religione sono d'ostacolo<sup>28</sup>, il problema di Mandeville sembra quindi essere quello di ridurre i costi di 'gestione' della natura umana evitando quelli altissimi

tation», e che, cfr. pp. 18-19, «Mandeville, in short, claimed that the underlying dynamics of social life were falsified by the Christian view».

<sup>28</sup> Riguardo all'origine della società Mandeville attribuisce grande importanza al linguaggio dandone un'interpretazione che, come nota M. SIMONAZZI, *Mandeville* cit., pp. 88 e sgg., è significativamente antitetica a quella della *Genesis*.

ed inutili della coercizione e quelli portati dalla religione. Ciò che, per certi versi gli è reso più semplice dal fatto che, essendo le passioni costanti in un mondo ergodico del quale si può migliorare la conoscenza, è anche possibile trarne insegnamenti ed incidere sui loro aspetti negativi volgendoli in qualcosa di positivo. In Mandeville, quindi, si ha una regolare costanza delle passioni umane e un'irregolarità, sovente imprevedibile, della distribuzione delle conseguenze che si generano dal tentativo di soddisfarle. Il problema sembra così essere quello di ridurre i costi di transazione del passaggio da una situazione ritenuta insoddisfacente ad un'altra reputata migliore (ciò che è reso necessario dal fatto che le cose umane non vanno spontaneamente verso il meglio e dal fatto che l'educazione è lenta e pressoché inutile in una situazione che cambia) minimizzando il verificarsi di conseguenze inintenzionali ed avanzando previsioni attendibili sulla loro distribuzione.

Riguardo all'educazione, Mandeville ritiene che non modifichi la natura umana, e fornisce un'interpretazione interamente umana e politica dell'origine della morale scrivendo che «i primi elementi della moralità» sono stati «introdotti da abili politici per rendere gli uomini utili gli uni agli altri e docili, furono inventati soprattutto affinché l'ambizioso potesse ricavare il maggior beneficio e governare grandi numeri di uomini con maggiore facilità e sicurezza». Ma soprattutto egli ritiene che non sia «possibile, con la sola forza, render[e l'uomo] docile e fargli compiere i progressi di cui è capace»<sup>29</sup> e che molto di più si possa ottenere tramite l'*adulazione*: «l'argomento più forte che si possa usare nei confronti di creature umane»<sup>30</sup> dato che «non vi è uomo, quale che sia la sua ampiezza o penetrazione mentale, che sia del tutto al riparo dall'incantesimo dell'adulazione, se è condotta accortamente ed è adatta alle sue capacità», e che «quanto più indaghiamo sulla natura umana, tanto più ci convinciamo che le virtù morali sono la prole politica che l'adulazione ha fatto generare all'orgoglio»<sup>31</sup> insinuando in essi lo stimolo dell'emulazione<sup>32</sup>.

La faccenda è resa ancor più complicata dal fatto che tra le costanti della natura umana non vi è la *ragione* e che l'*esperienza* è per sua na-

<sup>29</sup> B. MANDEVILLE, *FOB*, I, *An Enquiry into the Origin of the Moral Virtue*, pp. 46-47 e 42; trad. it. pp. 28 e 25.

<sup>30</sup> B. MANDEVILLE, *FOB*, I, *An Enquiry into the Origin of the Moral Virtue*, pp. 42-43; trad. it. p. 26.

<sup>31</sup> B. MANDEVILLE, *FOB*, I, *An Enquiry into the Origin of the Moral Virtue*, p. 51; trad. it. p. 30.

<sup>32</sup> Il tema dell'emulazione è quindi già presente nella prima parte della *Fable*.

tura instabile e distribuita in maniera casuale. La ragione, infatti, non è innata ma frutto di un processo di accumulazione, di sedimentazione e di selezione di esperienze che produce un risultato in gran parte imprevedibile nella condizione iniziale.

Vista in questi termini si potrebbe osservare che la tesi di Mandeville si ricolleggi a quella hobbesiana dell'indesiderabilità dello stato di natura per via della precarietà dell'umana condizione di vita. Ma Mandeville ritiene che quel passaggio (non privo di difetti) sia reso possibile soprattutto dagli scambi, da una prudente gestione delle passioni (e, visti i risultati che produce: l'*emulazione*, anzitutto dell'*adulazione*). Quindi, di contro alla tesi della filosofia politica classica, e sviluppando la tesi di John Locke secondo la quale gli scambi e una rigorosa definizione dei *Property Rights* avrebbero incrementato il benessere individuale e pubblico e ridotto la conflittualità sociale, Mandeville sembra sostenere sia che un'associazione civile in cui ognuno può trovare le proprie opportunità, può essere irrimediabilmente compromessa dalla religione e da un eccesso di politica, sia che essa è minata al suo interno da una passione ineliminabile: l'*invidia*, che produce una richiesta di virtù, di giustizia e di politica che, quando soddisfatta, genera un ritorno ad uno stato di natura misero, caotico e brutale. Non tutte le passioni devono essere quindi soddisfatte.

Del passaggio dallo stato di natura alla società Mandeville fornisce due versioni, non antitetiche ma sostanzialmente diverse in quanto concernono il ruolo della politica o, meglio dei politici.

Nella prima versione i legislatori e i saggi che fondarono la società<sup>33</sup> domando le passioni selvagge erano degli «abili politici» i quali per rendere gli uomini socievoli (ma in realtà per far sì che «l'ambizioso potesse ricavare il maggior beneficio e governare grandi numeri di uomini con maggiore facilità e sicurezza»), ed «essendo quindi l'interesse dei peggiori di loro, più che degli altri, esaltare lo spirito pubblico per il proprio vantaggio», si accordarono per «chiamare VIZIO tutto ciò che l'uomo facesse per soddisfare il suo appetito [...], e di dare il nome di VIRTÙ ad ogni atto, con cui l'uomo, andando contro l'impulso della natura, ricercasse il vantaggio degli altri, o la vittoria sulle sue passioni, per un'ambizione razionale di essere buono»<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> B. MANDEVILLE, *FOB*, I, *An Enquiry into the Origin of the Moral Virtue*, p. 42.

<sup>34</sup> B. MANDEVILLE, *FOB*, I, *An Enquiry into the Origin of the Moral Virtue*, p. 48; trad. it. pp. 28-29.

Nella seconda versione, quella dei *Dialogues between Horatio, Cleomenes, and Fulvia*, Mandeville attribuisce minore importanza agli “abili politici” e maggiore importanza al sedimentarsi di quelle che potrebbero essere definite le esperienze che hanno funzionato con una minor quantità di conseguenze impreviste ed indesiderate. L’“esperienza accumulata”<sup>35</sup> e l’adulazione giocano un ruolo fondamentale nei processi emulativi, mentre la morale è sempre intesa come una creazione dell’uomo per mascherare o dar dignità al perseguimento degli interessi personali che svolge comunque una funzione positiva in quanto le relazioni sociali e le regole di condotta vengono viste svilupparsi, sia pure accidentalmente e lentamente, da una «lotta continua tra la propria natura egoistica e i precetti altruistici della morale»<sup>36</sup>. Tanto che si può dire che «*Fabricando fabri fimus*. Gli uomini diventano socievoli vivendo insieme in società»<sup>37</sup>. Mandeville, pertanto, non esclude una morale ma la fonda sul *contratto* e sul *rispetto* dei *Property Rights*: regole che prescrivono comportamenti ma non fini e che, se universalmente, rispettate possono ridurre l’incertezza.

Non desta quindi stupore che Friedrich A. Hayek abbia visto in Mandeville il precursore della teoria ‘austriaca’<sup>38</sup> del *Methodologi-*

<sup>35</sup> Si veda B. MANDEVILLE, *The Third Dialogue, FOB*, II, in particolare, p. 142; trad. it. p. 95: «Ciò che attribuiamo all’eccellenza del genio imano e alla profondità della sua intelligenza è in realtà dovuto all’esperienza accumulata nel corso dei secoli da molte generazioni poco differenti l’una dall’altra in doti e sagacia naturali».

<sup>36</sup> Cfr. M. SIMONAZZI, *Mandeville*, cit., p. 100

<sup>37</sup> Cfr. B. MANDEVILLE, *The Fourth Dialogue, FOB*, II, p. 189, trad. it. in B. MANDEVILLE, *Sociabilità*, cit., p. 275.

<sup>38</sup> Cfr. F.A. VON HAYEK, *Dr. Bernard Mandeville*, in *New Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of Ideas*, London, Routledge, 1978, pp. 249-66; trad. it. *Nuovi studi di filosofia, politica, economia e storia delle idee*, Roma, Armando, 1988. Per Hayek – il quale come Menger ritiene che comunque il legislatore possa e debba migliorarlo – la scoperta mandevilliana «di un ordine sorprendente che nessun uomo aveva prodotto» mette in crisi la credenza secondo la quale quell’ordine «costituiva per la maggior parte degli uomini la prova principale dell’esistenza di un creatore» (cfr. F.A. VON HAYEK, *Dr. Bernard Mandeville*, cit., p. 265; trad. it. p. 285); e ritiene che il suo pregio sia quello di favorire la «composizione degli interessi divergenti degli uomini» cfr. *Idem*, p. 260; trad. it. p. 280-81. Sulla scia di Hayek, D. ANTISERI (a cura), in *Epistemologia dell’economia nel “marginalismo” austriaco*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, pp. 890 e sgg., scrive che «il vero individualismo – che punta sui limiti e sulla fallibilità della ragione umana – è rappresentato in modo esemplare nella paradossale favola (*La favola delle api*), di Bernard di Mandeville», e tale ruolo di antesignano è colto anche da L. INFANTINO, *L’ordine senza piano*, Roma, Armando, 2008.

cal individualism, dello *Spontaneous cultural order*<sup>39</sup> e della nascita e dell'evoluzione di *tutte* le istituzioni sociali *riconcucendole* alle azioni individuali e «alle passioni da cui derivano»<sup>40</sup>. A partire dalla nascita del linguaggio<sup>41</sup>, che anche Carl Menger, come Mandeville, pone al primo posto tra quelle istituzioni sociali – nell'ordine: il linguaggio, il diritto, il denaro, il mercato, la religione, lo stato, etc. – che, pur servendo al «bene comune», si sono sviluppate «senza una *volontà comune* orientata alla loro fondazione»<sup>42</sup>, e riguardo alle quali, *comunque*, «la scienza non deve mai rinunciare [...] a metterne alla prova la razionalità [...], e a trasformarle e migliorarle, quando un'accurata indagine lo richieda, in base alla visione scientifica e alle esperienze pratiche disponibili»<sup>43</sup>.

Anche gli Austriaci, come Mandeville, pensano sia che il problema principale delle scienze sociali teoriche sia quello di capire come mai a partire dall'originaria unione tra uomo e donna si sviluppino

<sup>39</sup> Su cui, con riferimento a Mandeville, si veda R. HAMOWY, *The Scottish Enlightenment and the Theory of Spontaneous Order*, in "Journal of the History of Philosophy: Monographs", 1987, pp. 7-10.

<sup>40</sup> Cfr. M. SIMONAZZI, *Mandeville* cit., p. 66. L'affermazione di Simonazzi: il filosofo «deve sapere interpretare le azioni degli individui riconducendole alle passioni da cui derivano» richiama quella mengeriana che viene posta alla base del "metodo compositivo" o "individualismo metodologico": «l'essenza dell'indirizzo esatto della *ricerca* teoretica [...] consiste nel ricondurre [*zurückführen*] I fenomeni umani ai loro originari e più semplici fattori costitutivi, nell'attribuir loro una misura conforme alla loro natura, e infine nel cercare le leggi in base alle quali essi danno origine a *fenomeni più complessi*», cfr. C. MENGER, *Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften, und der Politischen Oekonomie insbesondere*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1883, p. 43; trad. it. *Sul metodo delle scienze sociali*, a cura di R. CUBEDDU, Macerata, Liberilibri, 1996, p. 45.

<sup>41</sup> Tema di derivazione lucreziana, cfr. E.J. HUNDERT, *The Enlightenment Fable*, cit., pp. 95-96: «Lucretius asked why language started in the first place». Ma Menger non cita Lucrezio

<sup>42</sup> C. MENGER, *Untersuchungen*, cit., pp. 162-64; trad. it. pp. 150-51.

<sup>43</sup> C. MENGER, *Untersuchungen*, cit., pp. 287; trad. it. p. 266. Nel saggio *Dr. Bernard Mandeville*, cit., F.A. VON HAYEK ritiene che tale influenza sia stata mediata da E. Burke e da F. C. von Savigny, i quali, in effetti, sono costantemente richiamati da C. MENGER nelle *Untersuchungen*, cit., anche se quest'ultima citazione è diretta proprio contro l'eccessivo ottimismo che caratterizzerebbe il loro evolucionismo istituzionale. A mio avviso, e per quanto Menger non citi Mandeville al riguardo, forse non c'è bisogno di ricorrere a tale mediazione (di cui in letteratura non vi è traccia) dato che Menger, cfr. *Katalog der Carl Menger-Bibliothek in der Handels-Universität Tokio*, 2 vols, Tokio, Bibliothek der Handels-Universität Tokio, 1926-55, I, p. 484, di B. MANDEVILLE, *The Fable of the Bees* possedeva sia la famosa traduzione francese del 1740, sia l'edizione inglese del 1755 in 2 voll., sia l'edizione del 1723 di B. MANDEVILLE, *Free Thoughts on Religion*, cit. Ciò che, oltre ad una conoscenza, lascia immaginare *anche* un interesse.

istituzioni sociali sempre più complesse nelle quali la religione, la ragione e la virtù sono ridotte a ‘prodotti inintenzionali’; sia che i «bisogni scaturiscano da [...] istinti [...] radicati nella nostra natura», che la loro mancata soddisfazione «produce l’annientamento, la soddisfazione manchevole [...] il deperimento del nostro essere»; che per vivere e prosperare bisogna soddisfarli<sup>44</sup>. Si potrebbe anche considerare Mandeville come un antesignano dell’‘economia soggettivistica’ in quanto aveva già capito che «se gli uomini progrediscono nella conoscenza, e i loro modi diventano civili, dobbiamo aspettarci nello stesso tempo che i loro desideri crescano, i loro appetiti si affinino, e i loro vizi aumentino»<sup>45</sup> e, ancora, che se «ci troviamo [...] nella necessità di supplire all’infinita varietà dei nostri bisogni che si moltiplicheranno sempre man mano che la nostra conoscenza si farà più ampia e i nostri desideri cresceranno»<sup>46</sup>, non si può continuare ad intendere la politica come un’attività tendente, tramite la coercizione, la religione o l’etica, a moderare e a regolare le aspettative individuali.

Se si volesse trarre una ‘morale’ da tali premesse sulla natura umana e delle istituzioni sociali si potrebbe dire che la Politica è intesa da Mandeville sostanzialmente come un tentativo, sorretto dall’esperienza, di limitare l’incertezza prodotta dalle in definitiva incontrollabili passioni umane. Ed è per questo che, come si è detto, egli si limita a formulare una teoria della nascita della società e delle istituzioni sociali senza cimentarsi nell’elaborazione di una teoria del *miglior ordine politico*. Una teoria che sarebbe pressoché inutile. La società mercantile non è presentata quindi come *la buona società*, ma sem-

<sup>44</sup> Cfr. C. MENER, *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, Wien, Wilhelm Braumüller, 1871, p. 32; trad. it. *Principi di economia politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001, p. 28; e C. MENER, *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, K. MENER (Hrsg.), Wien, Hölder-Pichler-Tempsky AG, 1923, pp. 3-4; trad. it. *Principi di economia politica*, Torino, UTET, 1976, pp. 76-77: i bisogni «non sono arbitrari; dipendono dalla nostra natura e situazione, pur se modificabili, eliminabili, o suscetibili artificialmente. In ogni caso essi sono fondamentalmente indipendenti dalla volontà. I bisogni dell’uomo non sono un’invenzione; essi devono venire scoperti e sono quindi oggetto della nostra ricerca». Ma Mandeville non pensava, diversamente da Menger che, «quanto più progredisce il grado di civiltà di un popolo, quanto più si approfondisce la sua conoscenza della natura umana e dei suoi rapporti con il mondo esterno, tanto più aumenta il numero dei suoi beni reali e diminuisce, di conseguenza, quello dei beni immaginari» cfr. C. MENER, *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, cit., cfr. pp. 16-17; trad. it. pp. 91-92.

<sup>45</sup> B. MANDEVILLE, *FOB*, I, *Q*, p. 185; trad. it. p. 123.

<sup>46</sup> B. MANDEVILLE, *A Search into the Nature of Society*, cit., in *FOB*, I, p. 366.; trad. it. p. 264.

plicemente come *la migliore* stanti le permanenti caratteristiche della natura umana e il fallimentare esito dei tentativi di trasformarla per farla coincidere o per avvicinarla ad un ideale normativo di virtù di tipo etico-religioso.

La rilevanza del suo pensiero per la filosofia politica consiste quindi nell'aver messo in luce gli svantaggi connessi al tentare una simile trasformazione. Si tratta, a ben vedere, del rigetto dell'intera filosofia politica precedente che aveva assegnato alla *virtù*, individuale o collettiva, acquisita tramite conoscenza ed educazione, o indotta tramite la coercizione politica, un ruolo centrale nel raggiungimento dell'obiettivo. Ovviamente neanche i classici ed i moderni si facevano soverchie illusioni sui limiti della natura dell'uomo e delle sue passioni. Ma l'esito dell'appello a Giove mostra che la virtù, per lo meno in una società mercantile, non è desiderabile e che la mancata soddisfazione dei bisogni umani, per quanto riprovevoli, degenera in una non meno auspicabile situazione di caos e di incertezza.

Ciò che costituisce l'innovazione di Mandeville è dunque il ruolo positivo che viene attribuito agli scambi nel prodursi di una *Great Society*. Se i classici diffidavano della *crematistica*, Mandeville la considera non soltanto come un fattore di *politeness* (ovvero di ingentilimento della natura e delle passioni umane), ma anche come la condizione di quel fenomeno storicamente nuovo che era la "società commerciale" (l'alveare tanto opulento quanto corrotto<sup>47</sup>).

Se il desiderio di riconoscimento o di gloria che induce ad una benefica emulazione non era certamente sconosciuto ai classici, l'amor proprio (*self-liking*<sup>48</sup>) e la consapevolezza che «il più grande desiderio di un uomo è che il mondo intero sia concorde nello stimarlo, applaudirlo e ammirarlo»<sup>49</sup> assolvono per Mandeville la stessa funzione che virtù, saggezza e conoscenza svolgevano per i classici, l'amore di Dio in Agostino, la gloria in Machiavelli, la paura della morte violenta in Hobbes e la fame in Locke: gli consentono di fondare la sua teoria politica sulla natura umana su un qualcosa di solido che possa servire a valutarne azioni e istituzioni e che possa portare ad una progressiva

<sup>47</sup> Ci si potrebbe a tal riguardo chiedere se la corruzione sia eliminabile perché i corrotti ostacolano il tentativo dei virtuosi di realizzare il miglior regime politico; ma per Mandeville essa non si configura come indice di inefficienza di sistema in generale, quanto del fallimento di trasformare le passioni tramite la politica, le religioni e la morale.

<sup>48</sup> Sul tema frequenti richiami a Mandeville in P. FORCE, *Self-Interest before Adam Smith. A Genealogy of Economic Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

<sup>49</sup> Cfr. B. MANDEVILLE, *FOB*, II, p. 64; trad. it. p. 42.

riduzione dell'incertezza tramite l'incremento del benessere e l'emulazione di quelle regole di condotta che per l'esperienza acquisita hanno limitate conseguenze indesiderate.

Rimangono tuttavia dei problemi, ad esempio come contrastare la nascita e diffusione di credenze potrebbero portare alla rovina della società o a minarne quella stabilità e prosperità («per garantire la felicità a una nazione e la tranquillità alla gente anche in circostanze sfavorevoli, è necessario che un gran numero di persone sia ignorante e povero»<sup>50</sup>) che per Mandeville si fonda su una naturale ed immutabile sproporzione tra ricchi e poveri che sembra non tener conto delle conseguenze che può avere il fatto che i bisogni, e quindi le aspettative, cambiano in continuazione.

In relazione alla comprensione di quali siano le condizioni che fanno sì che i vizi privati, o con una loro accorta gestione da parte di abili politici (una categoria di cui però Mandeville fa pochi e controversi esempi), o tramite l'emulazione delle esperienze altrui, possano essere volti in benefici pubblici<sup>51</sup>, il *liberalismo* di Mandeville<sup>52</sup> consiste allora nella consapevolezza sia del fatto che nel tipo di società che vedeva affermarsi (non come esito di un progetto ma come il risultato inintenzionale dei tentativi di soddisfare quelle passioni umane che se non soddisfatte avrebbero portato al caos) una distribuzione 'equa' dei beni e delle opportunità ed una moderazione delle passioni e delle aspettative da parte della politica e della religione non era più possibile ed avrebbe anzi portato al caos, sia del fatto che gli strumenti coercitivi tipici dei regimi tirannici gli appaiono inadeguati per evitare le conseguenze indesiderate ed inattese di tali passioni. Resta però il fatto che se i bisogni sono soggetti a cambiare nessun potere politico può prevedere come soddisfarli in maniera efficace mantenendo la stabilità dell'ordine politico.

<sup>50</sup> Cfr. B. MANDEVILLE, *An Essay on Charity, and Charity-Schools*, cit., in B. MANDEVILLE, *FOB*, I, pp. 287-88; trad. it. p. 199. Si tratta dello spunto del dibattito sulla classificazione delle idee economiche di Mandeville, su cui si veda D. FRANCESCONI, *Bernard Mandeville e l'economia politica*, cit., e si potrebbe osservare che per il liberalismo a lui successivo quella 'necessità' non soltanto non è ritenuta naturale ma viene anche valutata negativamente.

<sup>51</sup> B. MANDEVILLE, *A Search*, cit., in *FOB*, I, p. 369; trad. it. pp. 266-67.

<sup>52</sup> Per Hayek ed altri, come si è visto, non ci sarebbero dubbi.

Mandeville, in definitiva, vorrebbe fare a meno della religione<sup>53</sup> e ci prova con la ‘società commerciale’ la quale non ponendo limiti etici ai bisogni e al loro soddisfacimento, avrebbe dovuto ridurre la conflittualità con l’abbondanza, ma ciò che glielo impedisce è l’invidia, una di quelle passioni contro le quali è vano lottare. E tuttavia, nonostante tale fallimento, la sua importanza consiste sia nel suo resistere – e qui, forse, la sua affinità con Lucrezio – alla tentazione, a cui avevano ceduto Hobbes e poi molti altri filosofi politici, di combattere il terrore prodotto dalla religione tramite la politica, sia nell’averci lasciato (anche se troppo spesso, fino alla Scuola Austriaca, la si è sottovalutata) quella che potrebbe essere definita la ‘legge di Mandeville’: ‘*qualsiasi azione può avere conseguenze che non hanno relazione con le sue motivazioni iniziali*’. Dunque, conseguenze che il più delle volte hanno poco o nulla a che fare con le motivazioni iniziali degli agenti, e che, oltre ad essere inattese, possono rivelarsi benefiche o malefiche. Fra di esse è possibile annoverare i benefici sociali dei vizi individuali, il tentativo di migliorare la condizione umana tramite leggi, gli esiti del miracolo chiesto dalle api a Giove, i vantaggi dell’adulazione nello stemperare la virulenza delle passioni, il rapporto tra gli interessi degli Olandesi e la nascita del capitalismo, il rapporto tra avidità individuale, lusso e benessere generale.

Il problema che Mandeville pone ma non risolve, e che sarà indirettamente ripreso dagli Austriaci, è se, stante questa costante della condizione umana, sia possibile elaborare una filosofia politica intesa come ricerca, *guidata dalla ragione e dall’esperienza*, del miglior ordine politico. Tant’è che, anche quando ne ravvisa la necessità, degli *skilful Politicians* Mandeville non sembra mai nascondere a se stesso e ai suoi lettori i limiti e le dubbie motivazioni<sup>54</sup>. Ciò che porta a chiedersi quale possa essere l’effettivo ruolo della ragione, della conoscenza e

<sup>53</sup> Complessivamente, da questo punto di vista, si potrebbe così dire che Mandeville sviluppa una vera e propria critica della religione così come L. STRAUSS intende l’espressione in *Die Religionskritik Spinozas als Grundlage seiner Bibelwissenschaft: Untersuchungen zu Spinozas Theologisch-politischem Traktat*, Akademie-Verlag, Berlin 1930, p. 2. Riguardo alla riflessione di Mandeville sulla religione si veda M. SIMONAZZI, *Le favole della filosofia*, cit., pp. 275 sgg.

<sup>54</sup> Sul modo in cui Mandeville «exposed the real character of politics and politicians» cfr. M.M. GOLDSMITH, *Private Vices, Public Benefits*, cit., pp. 78 sgg.; la citazione è a p. 117.

dell'esperienza in un mondo soggetto alla 'legge di Mandeville' e per di più *non-ergodico* e soggetto a frequenti cambiamenti.

**Abstract** - Mandeville famously tried to exclude religion from his theoretical framework. Within the Commercial Society, he does not pose moral limits to individual needs and to their satisfactions, and assumes that deep disagreement and conflict can be reduced through abundance. Such theoretical project is undermined by the existence of envy: a passion against which any fights are bound to fail. Notwithstanding Mandeville's failure, his relevance - and, thus, his affinity with Lucretius - consists in resisting to the temptation of many political philosophers both to fight the terror generated by religion through politics, and, to discard what may be defined as *Mandeville's law*, according to which: 'any action may generate consequences largely unrelated to its initial motivations' (Mandeville's law

was later developed by 'Austrians'). Such consequences other than being often unrelated to agents' initial motivations may also positively or negatively affect social orders. Among those it is worth mentioning the social benefits arising out of individual vices, the attempts to improve human condition through laws, the outcomes of the miracle asked by the bees to Jupiter, the benefits of flattery in mitigating the virulence of passions, the relationship between Dutch's interests and the birth of capitalism, the relationship between personal greed, luxury and social welfare. The question I try to answer within this article asks what are the roles of reason, knowledge or experience in theorizing around political orders, in a world that is ultimately subject to Mandeville's law and to continuous change.

## TEORIA POLITICA E RIFORME COSTITUZIONALI IN GIANFRANCO MIGLIO

di Davide Gianluca Bianchi

### *Premessa*

In occasione del decennale della morte di Gianfranco Miglio (1918-2001), sono uscite le sue *Lezioni di politica*, raccolte in due ponderosi volumi dedicati alla storia del pensiero politico e alla scienza della politica, che danno conto fedelmente dei corsi omonimi da lui impartiti all'università Cattolica negli anni Settanta del Novecento<sup>1</sup>. Nel contempo, nello stesso anno sono stati pubblicati i suoi *Discorsi parlamentari* su iniziativa dell'Archivio storico del Senato<sup>2</sup>. La disponibilità di questi materiali consente di studiare la sua analisi scientifica dei fenomeni politici e la sua riflessione dottrinarina facendo affidamento su basi documentali significativamente più ampie rispetto al passato. In riferimento a questo autore, infatti, spesso è accaduto che la comunità scientifica abbia guardato con poco apprezzamento, se non con imbarazzo, alla sua attività dopo il collocamento a riposo; nel contempo Miglio è divenuto improvvisamente una figura popolare, in particolare per quei militanti federalisti che ne apprezzavano la *verve* polemica, senza approfondire adeguatamente le sue complesse argomentazioni.

Riportando l'attenzione sui contenuti scientifici, questo saggio propone un tono molto distaccato, freddo e asettico per guardare da

Éupolis Lombardia

<sup>1</sup> G. MIGLIO, *Lezioni di politica. 1. Storia delle dottrine politiche*, a cura di D.G. Bianchi, 2. *Scienza della politica*, a cura di A. Vitale, Bologna, il Mulino, 2011.

<sup>2</sup> G. MIGLIO, *Discorsi parlamentari*, a cura di C. Bonvecchio, D.G. Bianchi, Bologna, il Mulino (per Archivio storico del Senato), 2011.

vicino l'ultima fase della sua vita e della sua professione intellettuale, quando dalla *Wissenschaft als Beruf* volle passare tentativamente alla *Politik als Beruf*. Il riferimento weberiano non è solo un omaggio al testo che Miglio indicava come il "suo" libro<sup>3</sup>, se mai fosse stato costretto a sceglierne uno, e uno soltanto, ma vuole essere l'indicazione di un proposito di metodo, rivolto a studiare la produzione politico-dottrinarie dell'ultimo decennio alla luce della sua quarantennale attività scientifica, e non viceversa. Per dare corpo a questo intendimento abbiamo cercato il più possibile di far parlare l'autore: diamo voce prioritariamente alle fonti primarie, minimizzando l'intervento critico per ridurlo allo stretto necessario in funzione della comprensione dei concetti: come già detto sopra, in relazione a questo autore si avverte infatti l'esigenza di tornare a uno studio pacato e puntuale, privo di emozionalità. Peraltro, a ben vedere, il problema dell'ultimo Miglio non è stato tanto – o soltanto – la sua collocazione politica in termini di schieramenti e/o di appartenenze partitiche, quanto l'incapacità costitutiva di muoversi nell'ambiente politico: lungi dall'apparire come un'assoluzione, questo rilievo è da interpretarsi come un addebito molto severo, perché segnala un difetto di "realismo" nel valutare le proprie attitudini, da parte di un intellettuale che del realismo politico ha fatto sempre la propria bandiera.

Nondimeno, il Miglio post-universitario che tanti sforzi ha dedicato a pensare le riforme istituzionali per rendere più "efficiente" (dal suo punto di vista) il sistema politico italiano merita di essere ricordato – come si argomenta in questo saggio – non solo e non tanto per il federalismo, ma anche per la consapevolezza delle difficoltà strutturali nel portare a termine le riforme istituzionali e, a nostro avviso, soprattutto per la forma di governo che Miglio diceva di preferire, cioè il vertice monocratico degli esecutivi di ogni ordine e grado, con l'elezione diretta da parte dei cittadini. Si tratta di un'intuizione pressoché solitaria che egli concepì ancora negli anni Ottanta del secolo scorso, destinata a notevole fortuna istituzionale nel nostro Paese. Ma di questo si dirà a tempo debito, dopo aver messo in luce le caratteristiche, e i punti di debolezza, della sue dottrine neo-federaliste.

<sup>3</sup> Fra le molte edizioni disponibili cfr. M. WEBER, *La scienza come professione. La politica come professione*, Milano, Mondadori, 2006.

## 1. La fine del “Socialismo reale”

Per quanto l’opzione federalista non fosse ancora dominante, il tema delle riforme istituzionali aveva preso ad assumere centralità nell’ambito degli interessi di Gianfranco Miglio a partire dall’inizio degli anni Ottanta del Novecento. In questo periodo si colloca, infatti, il lavoro del ‘Gruppo di Milano’ che diede alle stampe uno studio molto corposo e innovativo prevalentemente orientato al rafforzamento dell’esecutivo, ma non privo d’altri spunti interessanti<sup>4</sup>.

Pochi anni più tardi, la fine del “Socialismo reale” l’aveva portato di nuovo a pensare (e sperare) che un ordinamento federale fosse possibile. Di quanto il fallimento del comunismo realizzato abbia inciso sull’ultimo Miglio lo confermano diverse fonti e testimonianze: fra queste ne danno conto Alessandro Campi e Alessandro Vitale nella trascrizione del colloquio avuto con lui, presso l’abitazione comasca, fra la fine di giugno e l’inizio di luglio 2000<sup>5</sup>. In questa occasione Miglio offre agli studiosi una ricostruzione autobiografica molto preziosa, ricollegando la sua pluridecennale attività scientifica, che si era svolta all’Università Cattolica<sup>6</sup>, con le meditazioni dell’ultimo decennio, maturate dopo la collocazione a riposo; nel contempo è una sorta di testamento intellettuale, raccolto pochi mesi prima della morte, avvenuta l’11 agosto 2001.

Come spesso in passato, in queste riflessioni Miglio pone lo Stato moderno al centro della sua attenzione, considerandolo la principale costruzione di quello che Carl Schmitt chiamava lo *jus publicum europaeum* e che Miglio – più prosaicamente ma con la stessa enfasi – considerava una delle vette più alte raggiunte dalla civiltà occidentale<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Alla ricerca presero parte Giovanni Bognetti, Serio Galeotti, Giorgio Petroni e Franco; il volume ospitava inoltre le “opinioni” di Augusto Barbera, Domenico Fisichella, Federico Mancini, Giuliano Urbani e Leo Valiani. Cfr. ‘GRUPPO DI MILANO’, *Una repubblica migliore per gli italiani. Verso una nuova costituzione*, 2 voll., Milano, Giuffré, 1983.

<sup>5</sup> G. MIGLIO, *Uno scienziato politico davanti a se stesso*, in «Rivista di Politica», n. 3 (2011), pp. 211-225. La medesima intervista è apparsa in precedenti pubblicazioni, citate all’inizio di quest’ultima.

<sup>6</sup> In chiave autobiografica rispetto all’attività accademica si vedano le *Considerazioni retrospettive* che si trovano in testa al volume di scritti raccolti dalla “prima generazione” dei suoi allievi più stretti: Lorenzo Ornaghi, Adriana Petracchi, Roberto Ruffilli, Pierangelo Schiera: cfr. G. MIGLIO, *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, vol. I, Milano, Giuffré, 1988, pp. xvii-lxxv.

<sup>7</sup> «Non è esagerato considerare l’idea astratta e ‘personalizzata’ dello Stato come il capolavoro del pensiero politico occidentale [...]» [G. MIGLIO, *Genesi e trasformazioni*

«Per una lunga fase sono stato – da fautore del decisionismo – un ammiratore del modello statale», ammetteva Miglio; tuttavia, come ogni cosa che viva, anche lo Stato è destinato a morire: «lo Stato, che è a sua volta un prodotto storico, non fa eccezione. La nostra è, per l'appunto, l'epoca della progressiva scomparsa dello Stato così come l'abbiamo conosciuto per circa quattro secoli»<sup>8</sup>.

A suo avviso, il crollo del comunismo aveva dato il via al tramonto dello Stato moderno, o almeno a una trasformazione profonda dei suoi connotati e delle caratteristiche costitutive su cui poggiava. Donde veniva questa conclusione che, a prima vista, potrebbe sembrare eccessiva? Senza avere fra le mani un suo corso di *Storia delle dottrine politiche*<sup>9</sup> si stenterebbe a capirlo: la ragione che gli consentiva di trarre queste conclusioni stava nel fatto che vedeva una continuità fra il realismo machiavelliano e la dottrina della Ragion di Stato, secondo una linea interpretativa che è tipica dello Storicismo tedesco<sup>10</sup>. Se la Ragion di Stato «è la norma dell'azione politica, la legge motrice dello Stato» e se «la “ragione” dello Stato consiste nel riconoscere se stesso e il suo ambiente, e nel trarre da questa conoscenza le massime dell'operare»<sup>11</sup>, come dice Meinecke, il Socialismo reale, per Miglio, non poteva che esserne l'ultima e forse la più alta incarnazione. In definitiva, la più intima vocazione dello Stato moderno non era data dalla sua capacità di controllo sociale e politico? Miglio a questo proposito non aveva dubbi: lo Stato moderno era soprattutto una realtà di potere, la cui organizzazione ed efficienza era inedita nella storia occidentale. Non necessariamente un *monstrum*, ma sicuramente un'istituzione bulimica: con il trascorrere del tempo lo Stato aveva visto crescere a dismisura le funzioni che era chiamato a disimpegnare, e con esse le dimensioni delle strutture amministrative attraverso cui operava.

Se tale era la sua natura, non era bizzarro allora ritenere che il Socialismo reale avesse raggiunto dei risultati ancora più alti – o sem-

*del termine-concetto 'Stato'*, a cura di P. Schiera, Brescia, Morcelliana, 2007 (1981 I ed.), p. 75].

<sup>8</sup> G. MIGLIO, *Uno scienziato politico davanti a se stesso*, cit., p. 214.

<sup>9</sup> Cfr. D.G. BIANCHI, *Introduzione*, in G. Miglio, *Lezioni di politica. 1. Storia delle dottrine politiche*, cit., pp. 15-26; cfr. anche L. ORNAGHI, P. SCHIERA, *Presentazione*, in G. MIGLIO, *Lezioni di politica*, cit., pp. 9-13.

<sup>10</sup> Cfr. P. SCHIERA, *Il problema dello 'Stato' e della sua 'modernità'*, in G. MIGLIO, *Genesi e trasformazioni del termine-concetto 'Stato'*, cit., p. 10.

<sup>11</sup> F. MEINECKE, *L'idea della Ragion di Stato nella storia moderna* (1924), Firenze, Sansoni, 1970, p. 1.

plicemente più “puri” – che in Occidente, almeno in termini di esplicazione dell’anima hobbesiana che, per Miglio, era all’origine dell’intera vicenda dello Stato moderno<sup>12</sup>. In pratica, lo Stato in Occidente si era democratizzato, e ciò aveva in parte agito sulla sua natura; quello del mondo comunista, invece, era ancora lo “Stato amministrativo” degli esordi, dogmatizzato (ma non stravolto) dalla dottrina marxista-leninista. Di conseguenza il politologo comasco interpretava lo «Stato “comunista”, come ultima stagione dell’assolutistico “Stato moderno”»<sup>13</sup>.

Della medesima persuasione migliana si potrebbero trovare diverse conferme nei suoi scritti. Per esempio:

«[...] dallo ‘Stato moderno’ occidentale si staccò una enorme ‘scheggia’, la quale, contraddicendo l’evoluzione ‘borghese’ di quel sistema politico, ne riprendeva e continuò l’accezione originale; alla luce della logica istituzionale, infatti, lo sviluppo coerente dello ‘Stato moderno’ non è costituito dal modello ‘liberal-democratico’, ma da quello marxista-leninista”»<sup>14</sup>.

La fine del Socialismo reale era, per lui, il sintomo di una profonda mutazione in atto nella natura stessa dello Stato moderno. Si allentava la sua presa sulla società, e – venendo meno l’altra opzione fra i due mondi “alternativi” che per molti anni aveva tenuto la scena della politica occidentale – si realizzava un cambio di passo decisivo, che mandava in soffitta le contese dottrinarie tipiche di una stagione “ad alta intensità politica”<sup>15</sup>, per lasciare spazio al pragmatismo post-ideologico.

A suo avviso, lo Stato moderno, per come l’avevamo conosciuto fino a quegli anni, era tramontato, e insieme a lui era declinata quella “matrice di potere” squisitamente hobbesiana – e di fatto oppressiva – che aveva avuto la sua migliore estrinsecazione in Oriente (non in

<sup>12</sup> Nelle tesi di Miglio si coglie fortemente l’impronta di Carl Schmitt: si veda C. SCHMITT, *Sul Leviatano*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 35-128; (sulle vicende di questo saggio, che fu la prima lettura di Schmitt da parte di Miglio, si veda D.G. BIANCHI, *Dare un volto al potere. Gianfranco Miglio fra scienza e potere* (in Appendice il carteggio Schmitt-Miglio), Milano, Mimesis, 2012, pp. 139-171.

<sup>13</sup> G. MIGLIO, *L’asino di Buridano. Gli italiani alle prese con l’ultima occasione di cambiare il loro destino*, Varese, Lativa, 2001 (1999 I ed.), p. 62.

<sup>14</sup> G. MIGLIO, *Risponde*, in L. ORNAGHI, A. VITALE (a cura), *Multiformità ed unità della politica*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 407-408.

<sup>15</sup> D.G. BIANCHI, *Dare un volto al potere*, cit., pp. 66-74 e pp. 153-164.

Occidente). Con la fine del comunismo “realizzato”, per Miglio si era compiuta una “rivoluzione copernicana”, che tutto metteva in causa sul piano intellettuale.

## 2. *Pensare un federalismo “scientifico”*

Con il crollo del muro di Berlino, Miglio divenne federalista anche in termini intellettuali, perché gli riuscì d’inserire il federalismo nel quadro teorico che considerava il frutto maturo dei suoi pluridecennali studi politologici. Nella stagione giovanile tali dottrine erano state il frutto di un idealismo privo di *chance* politiche, se messo a confronto con la realtà del primo dopoguerra<sup>16</sup>; nell’età matura, invece, il federalismo finalmente sembrava avere delle possibilità di successo. È lui stesso ad affermarlo:

«Sono sempre stato federalista, da buon lombardo. Ma all’inizio lo ero su un piano più latamente culturale ed emotivo. Sul piano scientifico e istituzionale sono diventato federalista piuttosto tardi, dopo che per lungo tempo ero stato cultore dello *Jus publicum europaeum* e quindi dello Stato moderno, affascinato dalla sua “mostruosità” apparentemente funzionale. Mi sono convertito al federalismo quando mi sono convinto, a partire dalla distinzione che sta alla base della mia teoria politica, quella tra patto politico e contratto-scambio [...], che le relazioni politiche stanno ormai evolvendo sempre più verso modelli contrattuali e di tipo privatistico, incompatibili con lo Stato accentratore e invece compatibili, dal punto di vista istituzionale, con l’assetto federale, nel quale l’elemento contrattuale è decisivo»<sup>17</sup>.

Traendo ispirazione da Lorenz von Stein (1815-1890)<sup>18</sup>, Miglio aveva codificato una propria teoria politica incardinata sui concetti di “obbligazione politica” (o patto politico) e “contratto-scambio” (od obbligazione privata): il primo termine indicava il rapporto di pote-

<sup>16</sup> «Nell’aderire alla restaurazione post-bellica dell’ordinamento rappresentativo-elettivo italiano, mi ero particolarmente interessato alla questione delle “libertà locali”; anzi, durante la resistenza clandestina, avevo aderito al movimento dei federalisti ‘interni’, fondato da cattolici lombardi, e che poi si espresse nel Cisalpino» cfr. G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. I, p. xxxix.

<sup>17</sup> G. MIGLIO, *Uno scienziato politico davanti a se stesso*, cit., p. 218.

<sup>18</sup> G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. I, pp. 249-254.

re, verticale e imperativo, tipico della dimensione pubblica in quanto legato all'idea di "fedeltà", mentre il secondo connotava il rapporto libero, orizzontale e volontario, che è dato riscontrare nelle relazioni utilitaristiche che si istaurano fra privati<sup>19</sup>. Miglio tendeva a concettualizzare molto questo punto, ma è chiaro che mentalmente agiva in lui la convinzione che, con la caduta del muro di Berlino, si aprissero maggiori spazi di libertà che, sia all'interno che all'esterno degli stati, consentivano finalmente di superare le rigidità ideologiche e politiche del mondo bipolare. Fra queste vi erano anche le "libertà territoriali" delle componenti costitutive degli stati nazionali, che le logiche della Guerra fredda avevano imposto di controllare rigorosamente dall'alto.

In questo frangente politico, Miglio decise di spalleggiare la Lega, identificando in essa – sulla base di una valutazione del tutto personale – il soggetto più innovativo del momento. Nonostante questa apertura di credito, non venne meno alla regola che si era imposto di non iscriversi ad alcun partito politico, dopo che nel 1959 aveva lasciato la Democrazia cristiana.

Inizialmente, il suo contributo fu soprattutto di carattere organizzativo nei confronti del neonato movimento<sup>20</sup>. Vi era certo intelligenza nei suoi suggerimenti, ma vi era altresì una ricca dose d'ingenuità, che non abbandonò mai Gianfranco Miglio nella stagione in cui si dedicò alla vita pubblica. Probabilmente proprio per questa ragione, ai militanti leghisti piacque molto: in occasione del secondo congresso della Lega Lombarda del 12 dicembre 1993, presentò il *Decalogo di Assago*, in cui per la prima volta esponeva la sua idea delle "tre Italie" – Nord, Etruria e Sud – unite da un patto federativo<sup>21</sup>.

Il governo dell'Unione lo vedeva retto da un Primo ministro eletto direttamente dal popolo e coadiuvato da un Direttorio composto dai governatori delle Repubbliche federali, eletti anch'essi direttamente. Il quadro delle riforme migliane diveniva così completo: da un lato, il premierato, a cui aveva lavorato dai tempi del 'Gruppo di Milano'; dall'altro, il federalismo inteso come vincolo politico di natura con-

<sup>19</sup> G. MIGLIO, *Lezioni di politica. 2. Scienza della politica*, cit., pp. 153-185.

<sup>20</sup> Si veda per esempio G. MIGLIO, *Io, Bossi e la Lega. Diario segreto dei miei quattro anni sul Carroccio*, Milano, Mondadori, 1994, pp. 17-20 (in appendice: *Vocazione e destino dei lombardi*, tratto da *Civiltà di Lombardia*, Milano, Electa, 1989, pp. 9-18).

<sup>21</sup> «Art. 1 – L'Unione Italiana è la libera associazione della Repubblica federale del Nord, della Repubblica federale dell'Etruria e della Repubblica federale del Sud. All'Unione aderiscono le attuali Regioni autonome [...]»; cfr. G. MIGLIO, *Il Decalogo di Assago*, in «Quaderni Padani», n. 37-38, 2001, p. 143.

trattuale, sempre negoziabile e al limite reversibile (come lo è ogni contratto attraverso il “diritto di recesso”).

Miglio era convinto che nella storia si alternassero stagioni ideologizzate, in cui a prevalere erano le logiche dell’obbligazione politica, a fasi in cui, viceversa, avesse più spazio il contratto-scambio nei rapporti fra gli uomini. Il federalismo di cui parlava dava così la sensazione di “contrattualizzare l’obbligazione politica”, perché – non usando perifrasi – asseriva apertamente che, nell’età post-ideologica, i rapporti politici potevano essere immaginati come vincoli volontari di natura contrattuale<sup>22</sup>. Come è stato scritto in modo efficace: «Per Miglio [...] lo Stato moderno ‘muore di contratto’»<sup>23</sup>.

Questa svolta teorica ha generato non pochi dubbi in alcuni studiosi perché la discontinuità è palese: qual era allora il “vero” Miglio? Il primo, realista e positivista, o il secondo, liberale e neo-federalista<sup>24</sup>? E soprattutto: i due volti di Giano sono conciliabili? Nonostante le apparenze, anche in questo percorso vi sono delle linee di continuità. Per appurarlo è utile riandare al primo lavoro di Miglio, realizzato nel 1942 a soli 24 anni, recentemente ristampato conservando il titolo originario<sup>25</sup>. La Prefazione anteposta al volume a firma di Lorenzo Ornaghi – l’allievo che gli è succeduto sulla cattedra di *Scienza politica* dell’Università Cattolica – è illuminante a proposito degli elementi di continuità e discontinuità che è dato riscontrare nel lavoro pluridecennale di Miglio.

Secondo Ornaghi, lo studio su Lampredi e Galiani segnava l’addio di Miglio alle scienze giuridiche, in cui si era laureato con una tesi in diritto internazionale. Perché questo congedo?

«Al giovane Miglio, la ‘logica’ della politica (ossia la struttura più autenticamente naturale di ogni rapporto politico, poco importa distinguere – per ora – se ‘interno’ o ‘internazionale’) comincia [...] ad apparire

<sup>22</sup> G. MIGLIO, *Ex uno plures*, a cura di L. Caracciolo, in «Limes», n. 4, 1993, pp. 173-178.

<sup>23</sup> A. VITALE, *La politica e le relazioni internazionali nella concezione scientifica di Gianfranco Miglio*, in «Rivista di Politica», n. 3, 2011, p. 103

<sup>24</sup> D. PALANO, *Le geometrie del potere. Materiali per la storia della scienza politica italiana*, Milano, Vita & Pensiero, 2005, p. 450. Di queste asimmetrie Miglio era pienamente consapevole, sapendo molto bene d’aver asserito convincimenti differenti in momenti diversi.

<sup>25</sup> G. MIGLIO, *La controversia sui limiti del commercio neutrale fra Giovanni Maria Lampredi e Ferdinando Galiani*, Torino, Arago, 2009 (1942 I ed.).

non interamente e per sempre assoggettabile, proprio perché irriducibile, a quella del diritto»<sup>26</sup>.

Tale consapevolezza era certamente agevolata dalla lettura di Weber, e lo sarebbe stata ancora di più dall'incontro con la dicotomia schmittiana *amicus-hostis*<sup>27</sup>, da cui si potevano far dipendere – a parere del giurista tedesco, e di Miglio con lui – le “categorie della politica”<sup>28</sup>. Per cui, alla politica stava l'obbligazione politica, come al diritto il contratto-scambio, di cui si è detto: ma la distinzione, proprio là dove sembrava più granitica, cominciava a mostrare le prime crepe. Come segnala Ornaghi, infatti, è da ascrivere a quella stessa borghesia – secondo una *vulgata* che Miglio, in fondo, accettava – che era stata la protagonista politica della Rivoluzione francese, il primo tentativo

«[...] di 'contrattualizzare' la politica, assorbendo (o il più possibile assoggettando) il suo naturale e specifico rapporto di obbligazione dentro quello del 'contratto-scambio'. Qui va cercato il codice genetico dello Stato moderno. E qui si trova tutta la forza – ma anche, al tempo stesso, tutta la vulnerabilità – dei suoi elementi principali»<sup>29</sup>.

In altre parole, lo Stato, già in relazione alle sua originaria edificazione, avrebbe commesso un “peccato d'origine” di cui sia Schmitt che Miglio erano pienamente consapevoli. In loro vi era però una capitale differenza: il giurista tedesco avversava tale “caduta”, perché era un reazionario tutto sommato convenzionale, che militava per la tradizione dello *jus publicum europaeum*; al contrario, Miglio puntava a portare alle estreme conseguenze le contraddizioni interne su cui era costruito lo Stato moderno.

<sup>26</sup> L. ORNAGHI, *Nell'autunno del jus publicum europaeum: Gianfranco Miglio e la politica internazionale*, in G. Miglio, *La controversia sui limiti del commercio neutrale*, cit., p. xvi.

<sup>27</sup> C. SCHMITT, *Sul concetto di politica*, 1933, a cura di D.G. Bianchi, Milano, Mimesis, 2013.

<sup>28</sup> Fra le molte citazioni che si potrebbero richiamare in proposito, si veda la seguente: «[...] ogni 'ordine politico' è destinato ad essere 'disordinato' dalla 'politica', e la conflittualità (la 'guerra') è la condizione naturale vigente nella sfera dei rapporti fra i gruppi più o meno organizzati»; cfr. G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. I, p. xxxvii.

<sup>29</sup> L. ORNAGHI, *Nell'autunno del jus publicum europaeum*, cit., p. xxii.

### 3. *L'opzione monocratica*

Una volta descritta la configurazione migliana della *forma di Stato* nella direzione del federalismo, sarebbe un errore non metterla in relazione alla *forma di governo*: a questo riguardo, infatti, Miglio era a favore dell'elezione diretta dei vertici del governo, ai vari livelli in cui quest'ultimo è articolato. A ben vedere, l'investitura popolare diretta che Miglio auspicava era senza dubbio associabile alla forma "carismatica" di potere della tripartizione weberiana, da cui traeva ispirazione<sup>30</sup>, ma voleva essere anche la modalità concreta con cui – a suo avviso – si doveva arginare la partitocrazia e il clientelismo della Prima repubblica, per ricostruire un rapporto migliore fra governati e governanti.

Responsabilizzare il decisore politico per Miglio era di per sé sinonimo di efficienza, perché rendeva più agevole l'azione politica e amministrativa delle istituzioni: in breve, se il vertice diventava monocratico, facile e immediata era l'imputazione delle responsabilità politiche, che senza dubbio era stata una delle caratteristiche meno brillanti dell'Italia della Prima repubblica.

Dopo il diluvio di Tangentopoli, Miglio concorse in Senato a fare approvare la legge 25 marzo 1993, n. 81 che introduceva l'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia (in aula, nel suo intervento sottolineava che lo spirito del provvedimento era quello di «accrescere il rapporto di responsabilità, attraverso la personalizzazione della funzione»<sup>31</sup>). In quella stessa legislatura, la prima che Miglio passava al Senato – si trattava dell'XI legislatura (1992-1994) – entrò a fare parte della Commissione parlamentare per le Riforme istituzionali, attiva nel biennio 1992-1993 sotto la presidenza dell'on. Ciriaco de Mita, nella prima fase, e dell'on. Leonilde Iotti nell'ultima parte dei suoi lavori. Al suo interno il politologo della Cattolica era referente per il Comitato '*forma di Governo*', mentre l'analogo ruolo per il Comitato '*forma di Stato*' era assegnato all'on. Silvano Labriola<sup>32</sup>. Anche in

<sup>30</sup> D.B. BIANCHI, *Dare un volto al potere*, cit., pp. 86-90.

<sup>31</sup> G. MIGLIO, *Discorsi parlamentari*, cit., p. 199.

<sup>32</sup> In precedenza Miglio aveva "dialogato" con l'on. Aldo Bozzi che nel 1985 aveva presieduto la prima Commissione parlamentare per le riforme: cfr. A. SENSINI (a cura), *Prima o seconda repubblica? A colloquio con Aldo Bozzi e Gianfranco Miglio*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1986.

questa sede ebbe occasione di ribadire la sua opzione per il “decisionismo”:

«Io passo per essere – a torto o a ragione, ma, a mio avviso, più a torto che a ragione – il capofila del decisionismo, in questo paese. Ma il mio è sempre stato un “decisionismo funzionale”: ho sempre rifiutato il decisionismo alla Carl Schmitt, in virtù del quale il decisore fonda la comunità politica, crea la norma, per cui – come Bobbio ha intuito – decisione e norma diventano le due facce di una stessa medaglia. [...] Per questo non sono mai stato presidenzialista, anzi oggi lo sono ancora meno o, meglio, sono ancora più avverso al “presidenzialismo puro”. [...] Stando le cose in questi termini, bisogna insistere sull’aspetto funzionale del decisionismo. Sono favorevole a centri di decisione: dal comune fino al primo ministro, eletto direttamente dal popolo, circondati però da strutture di garanzia»<sup>33</sup>.

Come è noto, i lavori della bicamerale vennero superati dai vorticosi sviluppi della cronaca politica, che stava portando con sé il collasso del sistema politico della Prima repubblica.

Nel 1997 fu la volta dell’ultimo importante tentativo di riforma costituzionale: la Bicamerale D’Alema. Scettico in merito ai risultati che ne potessero scaturire, Miglio non entrò a farne parte, ma partecipò al dibattito parlamentare per la sua istituzione. Nell’intervento in aula offrì un quadro di rara chiarezza per interpretare il suo interesse per il problema della “governabilità”, a cui aveva fatto seguito il suo interesse scientifico per il federalismo:

«Vi sono [...] due “strati storici” nel panorama delle riforme costituzionali. Il primo è quello cominciato a formarsi al momento dell’incarico alla Commissione Bozzi, ed è arrivato fino alle conclusioni del Gruppo di Milano [...]. Vi era allora il problema della “governabilità”, quindi della costruzione di un “decisore” sottratto al Parlamento [...]. Dal 1989 ad oggi si è profilata invece la seconda fase storica delle riforme, che è caratterizzata dalla crisi dello Stato moderno come “unitario” e “sovran” e dall’apparire del pluralismo e del federalismo»<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> G. MIGLIO, *Discorsi parlamentari*, cit., pp. 118-119.

<sup>34</sup> G. MIGLIO, *Discorsi parlamentari*, cit., p. 278.

Di seguito, rivolgendosi ai deputati di Alleanza nazionale, riconosceva loro di essere stati ricettivi nei confronti delle suo “decisionismo”. Ma ora non era più tempo, perché – spiegava loro –

«dovete capire che dai primi anni '80 ad oggi è cambiato il mondo, è avvenuto un mutamento di grandissima portata, paragonabile, e probabilmente superiore, a quello della rivoluzione borghese del 1789. Non è soltanto fallito il modello comunista come modo di gestione della cosa pubblica; non è soltanto caduto il sistema sovietico; è finito il modello dello “Stato moderno” – come dicevo – “unitario” e “sovrano”. [...] In questo contesto, voglio sottolineare come il problema del decisore, il problema del presidente, diventa secondario rispetto al problema delle forma della Repubblica e della struttura federale»<sup>35</sup>.

Infine, Miglio era ancora in Parlamento quando venne approvata la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che introduceva la figura dei “Governatori” regionali. Le nuove disposizioni hanno dato molto spazio all'autonomia statutaria delle regioni, offrendo, nel contempo, una rigorosa applicazione del principio *aut simul stabunt, aut simul cadent* di Presidente e Consiglio regionale (art. 5 della legge, che andava a modificare l'art. 122 della Costituzione). È significativo che tale formula, introdotta provvisoriamente dalla legge del 1999 in attesa che le regioni disponessero autonomamente mediante i propri statuti, sia stata confermata da tutte le regioni a Statuto ordinario, dopo l'aggiornamento di questi ultimi.

Conclusivamente non è arbitrario, allora, affermare che Miglio tenesse al “decisionismo funzionale” non meno di quanto avesse a cuore il federalismo. Eppure viene sempre ricordato come teorico di quest'ultimo, anche se il suo federalismo non è mai stato preso in seria considerazione in alcuna sede (se non per rimarcare l'eccentricità), mentre la sua sottolineatura dell'opportunità di eleggere direttamente – *de iure* o *de facto* – i vertici di tutti i livelli di governo, dal comune al governo nazionale, ha avuto decisamente fortuna nella nostra storia istituzionale recente. Si tratta di una parabola che, partendo dal ‘Gruppo di Milano’, arriva fino all'organico progetto di riforma della seconda parte della Costituzione, votato a maggioranza semplice in

<sup>35</sup> G. MIGLIO, *Discorsi parlamentari*, cit., pp. 278-279.

Parlamento nel 2005, durante la XIV legislatura, per essere poi respinto in sede di referendum confermativo il 25 giugno 2006.

Ma questo è un episodio di cui Miglio non è stato testimone né partecipe. Tornando rapidamente agli anni in cui era in Parlamento, e all'iniziale collaborazione con la Lega, è noto che la sintonia con Umberto Bossi durò pochissimo. La rottura si consumò nel 1994, subito dopo la prima vittoria elettorale di Silvio Berlusconi<sup>36</sup>.

#### 4. *Il ritorno agli studi e l'ultima pamphlettistica*

Il politologo comasco prese allora a dedicare le sue energie alla Fondazione intitolata a Bruno Salvadori (1942-1980), storico leader dell'Union Valdôtaine, che era stata appositamente costituita grazie al finanziamento di un imprenditore sensibile al tema. Mantenne tuttavia il seggio senatoriale, in quanto Forza Italia, in occasione delle elezioni del 1996, gli chiese di correre come "indipendente" nel collegio di Como. Senza più impegni di partito prese a partecipare piuttosto raramente alle sedute di Palazzo Madama, per tornare alla teoria politica; questo fu il periodo in cui Miglio – che non fu mai una penna particolarmente prolissa – si dedicò maggiormente all'attività pubblicistica: con piglio quasi febbrile, scrisse diversi libri, a metà strada fra l'*instant book* polemistico e il saggio scientifico.

Cercava così di definire meglio la teoria federale a cui aveva atteso negli ultimi anni, una volta libero dalle incombenze (e dalle responsabilità) accademiche. Subito dopo il pensionamento, nel 1990, aveva dato alle stampe un libro-intervista intitolato *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, in cui proseguiva la riflessione iniziata con il 'Gruppo di Milano'. In questa occasione fece il suo esordio uno dei suoi convincimenti più caratteristici e originali: come avevano immaginato i costituenti americani, e il marchese di Condorcet (1743-1794) alla guida dei Girondini francesi, le costituzioni moderne dovevano essere periodicamente riviste, allo scopo di aggiornarne le disposizioni alle esigenze sempre nuove. Le costituzioni dovevano avere, in altre parole, una scadenza prefissata, per costringere ogni generazione ad apportarvi i necessari aggiustamenti: Miglio identificava l'arco tem-

<sup>36</sup> G. MIGLIO, *Io, Bossi e la Lega*, cit.

porale in questione in un trentennio, che è appunto il turno di tempo statistico di una generazione.

Nel contempo, Miglio insisteva molto sull'opportunità di denazionalizzare le aziende di Stato, dopo che il fallimento del Socialismo reale aveva mostrato la loro scarsa efficienza. Miglio proponeva che si inserissero in costituzione dei principi liberali a favore del libero mercato e della cultura d'impresa – a questo proposito parlava di “Costituzione economica” – che nell'Assemblea costituente non avevano trovato un terreno fertile per il veto posto da comunisti e socialisti<sup>37</sup>.

È da questo punto, e proprio in relazione alla chiusura dell'esperienza del “comunismo realizzato”, che emerge da parte sua una maggior disponibilità, rispetto al passato, a prendere parte *anche* alla battaglia delle idee: è un aspetto non secondario per leggere e interpretare il Miglio degli ultimi anni. Coadiuvato dagli ultimi allievi – soprattutto Alessandro Vitale – nel 1995 portava a termine i lavori della fondazione Bruno Salvadori, presentando il suo modello di costituzione federale (anzi “neo-federale” secondo la sua definizione). Il progetto era breve ma di un'intensità teorica esasperata. Vi si leggeva che, dovendosi dividere il potere sul territorio, nella costituzione federale non esisteva alcun sovrano:

«Sovrano (secondo la più genuina concezione del costituzionalismo europeo) è soltanto l'ordinamento nel suo complesso»<sup>38</sup>.

Questa affermazione è problematica dal punto di vista teorico, perché è vero che Miglio nasce come giurista, ma diventa politologo per scelta intellettuale, come si è cercato di mostrare in precedenza. Soprattutto, il suo realismo non lo induceva a credere nelle *finzioni* poste in essere dalla dottrina giuridica<sup>39</sup>: lo interessava solo la “realtà effettuale”. L'ordinamento – comunque lo si interpreti – appartiene a quel genere di astrazioni che Miglio aveva sempre respinto, in particolare aderendo al decisionismo schmittiano, in polemica con il positivismo e il formalismo giuridico d'impronta kelseniana. L'idea che sia l'ordinamento a essere sovrano non è forse la quintessenza della

<sup>37</sup> G. MIGLIO, *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, cit., pp. 107-137.

<sup>38</sup> G. MIGLIO, *Modello di Costituzione federale 1995*, in «Quaderni padani», n. 84-85 (2009), p. 24.

<sup>39</sup> G. MIGLIO, *Lezioni di politica. 2. Scienza della politica*, cit., pp. 405-437.

spersonalizzazione del potere<sup>40</sup>? Punti problematici che in parte restano aperti, e di cui Miglio stesso era cosciente, se è vero che di seguito si preoccupava di spiegare che la natura della sovranità a cui alludeva non era nomotetica, come nella tradizione occidentale – il principio assolutistico derivato dal diritto romano di epoca imperiale, per cui la legge è sovrana perché deriva dal sovrano: *quod principi placuit, legis habet vigorem* – ma di diversa foggia teorica. Doveva essere “contrattuale”, dove con questo aggettivo Miglio voleva sottolineare il valore del consenso:

«Mentre in uno Stato unitario e accentrato si tende a comandare con *atti di imperio* (provvedimenti e decisioni presi dall’alto), in un sistema federale, a tutti i livelli, si tende a operare con il sistema del *contratto*, cercando sempre il *consenso* delle popolazioni coinvolte»<sup>41</sup>.

Nella sua ottica, come lo Stato moderno era unitario e sovrano, la federazione, fondata sul contratto, doveva essere aperta e volontaria. Si apriva così un problema di non poco conto: come abbiamo detto, nella teoria migliana l’obbligazione politica corrisponde al dominio della politica e il contratto-scambio a quello del diritto: seguendo in modo lineare il suo ragionamento, ne derivava che, se lo Stato era senza dubbio collocabile nell’ambito politico, non altrettanto si poteva dire – almeno a prima vista – della federazione, perché, essendo regolata dal contratto, non poteva che essere presieduta dalle logiche del diritto. Quindi, se l’obbligazione politica era stata valida un tempo in riferimento allo Stato, il contratto-scambio lo sarebbe stato in futuro per la federazione? Non era una contraddizione proprio nei termini della teoria migliana della relazioni interpersonali?

Miglio non sembrava preoccupato degli effetti di questa torsione teorica, e non offriva delucidazioni per dirimere un problema che era senza dubbio presente. Usando le catalogazioni più tradizionali, si può affermare che Miglio oscillasse tra il *federalismo* e il *confederalismo*, propendendo maggiormente per quest’ultimo. Non a caso, in un volume precedente non aveva escluso che la struttura delle “macroregioni” a cui pensava potesse avere forma “confederale”, cioè «fosse una associazione di diritto internazionale, tra comunità “sovrane”»<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. I, pp. 325-350.

<sup>41</sup> G. MIGLIO, *Modello di Costituzione federale 1995*, cit., p. 24.

<sup>42</sup> G. MIGLIO, *Come cambiare. Le mie riforme*, Milano, Mondadori, 1992, p. 37.

Il punto è importante per più ragioni: innanzitutto perché mette in luce che Miglio non dissolveva l'obbligazione politica, ma probabilmente riduceva la scala della sovranità, portandola dalla dimensione nazionale a quella "cantonale": nella sua prospettiva, le entità sovrane, in grado di autodeterminarsi erano le "macroregioni" – Nord (poi ripartito in Nord-est e Nord-ovest), Centro e Sud – e le regioni a Statuto speciale. Era fra queste entità che si stabilivano relazioni contrattuali, non tanto fra governanti e governati perché evidentemente non avrebbe avuto molto senso sostenerlo. Si deve precisare infatti che, per Miglio, solo un federalismo che comportasse la possibilità tecnica della *secessione* poteva essere considerato coerente e autentico. Come operava quest'ultima? In chiave contrattuale, appunto, nel senso che era la libera volontà delle entità di cui era composta la federazione a decretare la continuazione, o meno, del vincolo unitario. Si veda questo passaggio:

«Io sostengo che una Costituzione in cui il diritto di secessione sia implicitamente o esplicitamente escluso, non sarà mai una Costituzione federale, ma una Costituzione unitaria: perché la porta da cui uscire deve rimanere sempre aperta (magari non la si varcherà mai, ma il sapere che c'è crea una possibilità di contrattazione che è fondamentale). Il diritto a secedere [...] è un diritto *pre-politico*, che esiste al pari del diritto di resistenza [...] esso serve a garantire il carattere volontario e consensuale dell'aggregazione politica. [...]. Inoltre, l'accoglimento del diritto di secessione sta ad indicare l'irreversibilità del processo federale»<sup>43</sup>.

A suo avviso, gli stessi Usa avevano rispettato i principi federali soltanto dalla nascita, nel 1776, alla guerra di Secessione (1861-1865), perché in quel momento, avendo sancito l'immutabilità del vincolo che li legava, si era affermata la primazia del governo federale sulla sovranità degli stati. A maggior ragione non lo erano più dopo il New Deal che aveva spostato moltissimi poteri a favore della presidenza. Non era federale la Germania occidentale (poi unificata nel 1990) perché, nonostante ne avesse il patrimonio culturale, era nata sotto il tallone americano. Restava solo la Svizzera, a cui Miglio riconosce-

<sup>43</sup> G. MIGLIO, A. BARBERA, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997, pp. 176-177.

va dignità federale, benché anch'essa avesse conosciuto una flessione dopo l'approvazione della costituzione del 1848<sup>44</sup>.

In proposito sono interessanti alcune annotazioni critiche di Massimo Cacciari, che, pur non condividendo le posizioni politiche di Miglio, è stato fra i più attenti commentatori della sua riflessione:

«[...] Io ritengo, con Hamilton e tutta la tradizione federalista, che una vera unione non può essere soltanto artificiale e pattizia, sul modello del contratto privato. Se non vi è all'origine un fondamento forte, alla fine il federalismo – per come Miglio lo teorizzava negli ultimi anni – è debolissimo. Lo studioso lombardo era a tal punto conscio di ciò, che addirittura prevedeva una clausola di secessione nel nuovo patto costituzionale. Questo è qualcosa che non si è mai visto: né in America, né in Svizzera. Devo però ripetere che è soltanto negli ultimi anni che Miglio giunge radicalmente a proporre una soluzione di questo genere. Essa non ha nulla a che vedere neppure con Cattaneo. Si tratta di un vero e proprio neo-federalismo. La Costituzione, in pratica, è in tutto e per tutto assimilabile a un contratto privato»<sup>45</sup>.

Cacciari insiste giustamente sul carattere “ultimo” del neo-federalismo migliano. Scorrendo il corso di *Storia delle dottrine politiche* recentemente pubblicato – corso che risale alla metà degli anni Settanta<sup>46</sup> – si potrebbero, infatti, avere delle sorprese a questo proposito: non vi è spazio per il federalismo, in quanto tale, e non è trattata neppure la nascita degli Stati Uniti, che è la modalità consueta con cui, nei corsi di questa disciplina, in genere si introducono gli studenti alle dottrine federali. Tuttavia il federalismo è presente, se si legge attentamente, in un'ottica che potremmo definire “europea”: Miglio dedica una bella lezione a Giovanni Altusio (1563-1638), ricordando il percorso intellettuale seguito da Otto von Gierke (1841-1921) per prendere contatto con il suo pensiero. Sottolinea poi l'ancoraggio a cui era vincolata la riflessione politica di Altusio<sup>47</sup>: infatti, in lui è particolarmente presente l'elemento mercantile, che lega la libertà politica

<sup>44</sup> G. MIGLIO (a cura di), *Federalismi falsi e degenerati*, Milano, Sperling & Kupfer, 1997.

<sup>45</sup> M. CACCIARI, *Il mio amico Miglio e il suo sogno del contratto*, in «Quaderni padani», n. 37-38 (2001), p. 25.

<sup>46</sup> G. MIGLIO, *Lezioni di politica. 1. Storia delle dottrine politiche*, cit.

<sup>47</sup> G. MIGLIO, *Lezioni di politica. 1. Storia delle dottrine politiche*, cit., pp. 241-244.

con il dinamismo sociale ed economico, che unisce la voglia d'autonomia e d'autogoverno con la consapevolezza che la ricchezza è frutto della civiltà e dello sviluppo che si concretizza nel modello urbano dell'Europa moderna. Questa stessa sensibilità è espressa chiaramente anche nel libro intervista *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, che abbiamo già citato:

«[...] è significativo che [i sistemi politici ed economici del tardo xx secolo] ricalchino il grande modello di federalismo universale (“a scatole cinesi”) elaborato dai valenti giuristi calvinisti, come Giovanni Altusio, sull'esperienza delle città e degli Stati mercantili nord-germanici fra Cinquecento e Seicento: in un'età e in una civiltà squisitamente “europee”, che (non solo nell'Hansa) sperimentarono il massimo di espansione possibile del “contratto” e del privato sul politico, alla vigilia dell'opposto trionfo “statalista” delle monarchie assolute. Ciò che accomuna il nostro tempo a quel secolo è proprio la riscossa del privato e dell'individuo»<sup>48</sup>.

Sempre nelle sue *Lezioni di Storia delle dottrine politiche*, quando tratta di Alexis de Tocqueville (1805-1859), si diffonde nel dare conto agli studenti dei contenuti della *Democrazia in America* (1835-1840), e in misura non meno ampia valorizza le analisi che si trovano in *L'Antico regime e la Rivoluzione* (1854), che illustra in modo magistrale le ragioni per cui dalla Rivoluzione francese scaturì la formula della “repubblica una e indivisibile”<sup>49</sup>.

## 5. *L'ingegneria costituzionale*

Sulle architetture costituzionali pensate per il nostro Paese, Miglio si è espresso in moltissime sedi, modificando sempre qualche particolare. Dovendo scegliere, crediamo che quanto scritto ne *L'Asino di Buridano* meriti più attenzione, perché rappresenta, in un certo senso, il suo testamento politico. Nel volume Miglio disegna la sua “ipotesi per una riforma”, sostenendo che l'Italia avrebbe dovuto dirsi una «Repubblica, radicata nei Municipi, e fondata su di un *patto di unione*»<sup>50</sup> che legasse le sue componenti. Come si è più volte sottolineato,

<sup>48</sup> G. MIGLIO, *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, cit., pp. 142-143.

<sup>49</sup> G. MIGLIO, *Lezioni di politica. I. Storia delle dottrine politiche*, cit., pp. 331-334.

<sup>50</sup> G. MIGLIO, *L'asino di Buridano*, cit., p. 79.

in Miglio la *forma di governo* si unisce alla *forma di Stato*, cercando una coerenza sistematica:

«Lo “spirito federale”, da entrambi i lati del sistema, è costituito dalla vocazione al “contratto”, e si esplica nella forma massima del Direttorio, cioè di una compagine di governo la più ristretta possibile. Il Consiglio dei Ministri è, invece, l’organo di governo tipico dello Stato parlamentare, esteso in modo da comprendere il numero il più largo possibile di varianti rappresentative. Il passaggio dal Consiglio dei Ministri al Direttorio segna il transito dallo Stato parlamentare allo Stato Federale, come evoluzione necessaria del modello istituzionale»<sup>51</sup>.

In questa ipotesi, i vertici dei vari livelli di governo – comuni, province e regioni – sono tutti eletti direttamente dai cittadini<sup>52</sup>, mentre le relative assemblee possono deporre il capo del governo con una deliberazione approvata dai due terzi dei componenti. Le quindici regioni a statuto ordinario sono raggruppate in quattro comunità regionali (“macroregioni”): Nord-ovest (Liguria, Piemonte, Lombardia), Nord-est (Veneto ed Emilia-Romagna), Centro (Toscana, Umbria, Marche e Lazio) e Sud (Abruzzo, Molise, Campagna, Puglia, Basilicata e Calabria); le cinque regioni a statuto speciale restano tali. Al vertice del suo sistema istituzionale Miglio pone il Direttorio federale, composto dai presidenti delle varie regioni: i quattro delle macro-regioni e uno in rappresentanza di quelle a statuto speciale, a rotazione annuale. Tale collegio è titolare del potere esecutivo di livello federale.

Ogni carica elettiva dura in carica quattro anni. A livello centrale, l’Assemblea federale, composta da 346 membri, è l’unica camera politica, che – anch’essa con una maggioranza dei due terzi – può deporre il presidente federale. Quest’ultimo è il presidente del Direttorio federale ed è eletto dai cittadini a suffragio diretto<sup>53</sup>. Il Capo dello Stato

<sup>51</sup> G. MIGLIO, *L’asino di Buridano*, cit., p. 81.

<sup>52</sup> «Uno Stato Federale degno di questo nome è quindi un insieme di rapporti “di potenza”. È un errore facilissimo credere, come qualcuno fa, che esso sia abitualmente il prodotto dell’incontro di relazioni “deboli”»; cfr. G. MIGLIO, *L’asino di Buridano*, cit., p. 81.

<sup>53</sup> In questo progetto costituzionale riuniva quindi il capo del governo e il capo dello Stato in un’unica figura istituzionale; ciò nonostante tale soluzione non si poteva definire presidenziale in senso stretto, perché, sebbene il presidente federale fosse eletto a suffragio diretto, non vi era rigida separazione dei poteri, perché questi era sempre sfiduciabile dal parlamento. In altre parole, vi era una cautela metodologica nei confronti del potere monocratico, benché Miglio ne apprezzasse le qualità.

diventa quindi una figura politica, abbandonando il ruolo di garanzia, che Miglio pone totalmente in carico alla Corte costituzionale<sup>54</sup>.

Il Senato federale ha competenza legislativa specifica sui Principi fondamentali e sui Diritti e doveri dei cittadini<sup>55</sup>; è composto da 200 membri ed è eletto con il sistema proporzionale. Infine vi è un aspetto a cui Miglio teneva molto: «allo scadere di ogni trentennio si verifica l'opportunità di rivedere la Costituzione»<sup>56</sup>, seguendo una procedura che si attiva autonomamente con il semplice decorrere del tempo. In definitiva, sempre secondo le sue parole:

«L'alternativa “federale” non è il disordine, ma una diversa forma di ordine; non è il disfacimento dell'ordinamento istituzionale e giuridico, ma un altro modo di essere, una trasformazione (se vogliamo proprio) dello “Stato moderno”, e del suo *jus publicum*»<sup>57</sup>.

Fra le righe si coglie, ancora una volta, l'originalità della riflessione migliana che è sempre stata la sua caratteristica più interessante. Nondimeno, si deve dire che uno sconforto pluridecennale in ordine ai suoi *desiderata* riformistici l'aveva spinto a sovrastimare probabilmente la portata storica del crollo del comunismo, pensando che potesse essere l'anticamera di una stagione del tutto nuova. In questa come in altre circostanze, Miglio non era esente da una certa dose di radicalismo “dottrinario”, che lo portava a disinteressarsi dall'approfondire un aspetto cruciale delle riforme: quali erano le condizioni politiche che, in concreto, avrebbero potuto agevolare il suo progetto? Quali forze politiche avrebbero potuto mettere quelle idee nei propri programmi? Dopo il divorzio dalla Lega, Miglio non se ne curò minimamente, tornando ad assumere un tono accademico, come era stato ai tempi del ‘Gruppo di Milano’. La “costituzione” a cui pensava faceva allora un notevole passo indietro sul piano politico: dalla possibilità (reale o potenziale) di essere un progetto situato all'interno dell'ambito partitico e istituzionale, diventava di nuovo una mera progettualità accademica, il cui pregio era quasi soltanto “estetico”, perché le sue

<sup>54</sup> G. MIGLIO, *L'asino di Buridano*, cit., pp. 88-90.

<sup>55</sup> Questa ripartizione delle competenze legislative di Camera e Senato è particolarmente originale: Miglio l'aveva concepita durante l'esperienza parlamentare (cfr. D.G. BIANCHI, *La ricerca di un modello politico*, in G. MIGLIO, *Discorsi parlamentari*, cit., pp. 69-70).

<sup>56</sup> G. MIGLIO, *L'asino di Buridano*, cit., p. 90.

<sup>57</sup> G. MIGLIO, *L'asino di Buridano*, cit., p. 75.

elaborazioni nascevano ormai per “scandalizzare” la classe politica e l’opinione pubblica, come l’*épater la bourgeoisie* dei poeti decadenti dell’Ottocento francese.

### Conclusioni

Politologo di “chiara fama” finito in Parlamento nel passaggio dalla Prima alla Seconda repubblica, accanto a Rocco Buttiglione, Domenico Fisichella, Stefano Passigli, Gianfranco Pasquino, Giuliano Urbani, in relazione a Gianfranco Miglio vogliamo cercare di rispondere a un quesito di fondo: qual è la specificità intellettuale che gli si può riconoscere<sup>58</sup>? La tesi di questo saggio è che Miglio sia interessante non tanto per il suo federalismo – e per l’idea di “macro-regione” ritornata ultimamente in auge, non senza evidenti forzature e strumentalizzazioni<sup>59</sup> – quanto per aver avuto il coraggio di guardare senza idiosincrasie agli esecutivi monocratici già a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso e per aver problematizzato a fondo (anche attraverso la sua azione all’interno delle istituzioni rappresentative) la concezione e la messa in opera delle riforme sistemiche nel nostro Paese.

A questo riguardo non è arbitrario porre una questione ancora più radicale: Miglio è stato veramente un uomo politico? Il quesito è meno bizzarro di quanto potrebbe sembrare a prima vista: è evidente per esempio il suo completo disinteresse per le *policies* di ogni genere, che emerge dai *Discorsi parlamentari*. Nel darsi alla vita pubblica, il suo intendimento era quello di contribuire a cambiare l’architettura dello Stato italiano, proposito che concepiva in termini più intellettuali che politici, quindi con un *deficit* di “realismo politico” che per lui sarebbe stato difficile ammettere, ma che era senza dubbio presente. In tutta evidenza, si tratta di un limite non da poco: come già si è detto, pensava le riforme in totale astrazione, portandole su di un territorio accademico, nel momento – e qui sta il paradosso – in cui disponeva di un

<sup>58</sup> G. PETRONI, D.G. BIANCHI (a cura), *Attualità del pensiero e dell’impegno politico di Gianfranco Miglio*, Milano, Le Monnier, 2013. Sul profilo biografico cfr. G. DI CAPUA, *Gianfranco Miglio, scienziato impolitico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

<sup>59</sup> Cfr. S.B. GALLI, *Le radici del federalismo. Viaggio nella storia ideologica del fenomeno Lega*, Milano, Università Bocconi editore, 2012. Su quella che l’autore chiama la “questione settentrionale” cfr. S.B. GALLI, *Il grande Nord. Cultura e destino della Questione settentrionale*, Milano, Guerini e associati, 2012. In termini strettamente politici cfr. R. MARONI, C. BRAMBILLA, *Il mio Nord*, Milano, Sperling & Kupfer, 2012.

seggio senatoriale che aveva fortemente voluto per fare affidamento su di una “tribuna” istituzionale da cui illustrare le sue tesi. È una contraddizione, quasi una schizofrenia, che rivela come la sua sensibilità non fosse in sintonia con il contesto in cui era situata: è il segno di un disagio, e probabilmente della sua incapacità di vestire i panni di un uomo politico di una moderna democrazia parlamentare. Non a caso, le sue speranze di riforma le affidava a un “dittatore romanistico”<sup>60</sup> à la Charles De Gaulle. Per quanto esistano eccezioni significative, occorre dire che quello auspicato da Miglio era un metodo piuttosto lontano dai costumi e dalle consuetudini delle democrazie moderne, che le riforme le concepiscono e le discutono in quelle assemblee rappresentative nelle cui virtù Miglio non credeva particolarmente<sup>61</sup>.

In ultimo si deve sottolineare come la parte più preziosa della sua riflessione istituzionale non sia il federalismo, quanto la speculazione sull'autorità monocratica, la cui attualità alla luce della cosiddetta “mediatizzazione della politica” è di tutta evidenza<sup>62</sup>. In lui ha tardato a farsi strada l'ipotesi dell'elezione diretta del capo dello Stato, a cui – come abbiamo detto sopra – Miglio è pervenuto soltanto negli ultimi anni della sua vita, senza avere il tempo di lavorarci a fondo<sup>63</sup>. Perché? Probabilmente in ragione del fatto che per lungo tempo è rimasto legato all'idea weimariana del Capo dello Stato come “custode della costituzione” che gli veniva da Carl Schmitt<sup>64</sup>, di cui Miglio si è “liberato” soltanto negli ultimi anni. Sul piano strettamente politico, nell'Italia della Prima repubblica il suo bersaglio polemico erano i vincoli clientelari che si raccoglievano intorno alla pletera dei partiti presenti in Parlamento, che avevano gioco facile nel paralizzare molte ipotesi di riforma. Al di là degli aspetti contingenti, Miglio era consapevole del fatto che qui si toccava un punto decisivo: come insegna-

<sup>60</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 150-153.

<sup>61</sup> D.G. BIANCHI, *Dare un volto al potere*, cit., pp. 83-86.

<sup>62</sup> D.G. BIANCHI, *Il decisionismo funzionale di Miglio*, «Rivista di Politica», n. 3 (2011), pp. 129-142; D.G. BIANCHI, *Dare un volto al potere*, cit., pp. 86-90 e pp. 115-122.

<sup>63</sup> Le sue intuizioni sono restate quindi a livello intuitivo: le analogie fra la Prima repubblica italiana e la Quarta repubblica francese, lo portavano per esempio ad asserire che «La solitudine del vertice distrugge le clientele: soltanto i principi solitari e i presidenti “plebiscitari” spezzano i legami clientelari»; G. MIGLIO, *Una Costituzione per i prossimi trent'anni*, cit., p. 12. Ma come è evidente sono temi che avrebbero richiesto ben altro approfondimento.

<sup>64</sup> C. SCHMITT, *Il custode della costituzione* (1929), a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1981.

no le vicende (per nulla felici) delle “bicamerali”, infatti, in relazione alle riforme istituzionali il nodo era quello della metodologia idonea a rendere possibile la loro concreta realizzazione: non a caso, già ai tempi del ‘Gruppo di Milano’, Miglio dedicava un intenso capitolo al problema di “Come cambiare” la costituzione, schmittianamente immaginando un metodo ‘legale’ e un metodo ‘legittimo’, considerazioni queste che portavano l’attenzione sull’art. 138<sup>65</sup>.

Una volta giunto in parlamento, il Miglio “politico” si arrese quasi subito in preda allo sconforto e alla consapevolezza dei propri limiti in termini di capacità politiche, ma il nodo del “come” giungere all’obiettivo nel nostro Paese era, e resta, il problema cruciale in tema di riforme costituzionali. Anche in questo caso, in lui faceva breccia quella che abbiamo definito l’«opzione monocratica»: vale a dire, la convinzione che, se non proprio una figura carismatica, almeno una forte personalità politica avrebbe avuto, essa sola, qualche *chance* di successo nel portare a termine l’*iter* complesso dell’innovazione istituzionale: rilievo non particolarmente originale, ma – com’è facilmente comprensibile – sempre difficile da accettare nel nostro Paese. Vi era modo così di dare gratificazione al gusto iconoclastico con cui Miglio asseriva le sue convinzioni, in questa come in altre svariate occasioni.

**Abstract** - Gianfranco Miglio (1918-2001) became a public figure as a member of Parliament during the last ten years of his life, where he worked with the purpose of offering his contribution in carrying out Italy’s constitutional reforms. In this role, he became widely known especially for his “federal theory”; however his reflections – and his direct experience – on the difficulty of concretely executing the constitutional reforms in Italy are quite interesting as well, especially with

regard to the particular form of government to be preferred (in relation to this topic it is worth noting that only at the very end of his life Miglio leaned towards presidentialism). Both of these topics are pretty much in the limelight. In particular, apart from the content of the possible reforms which may be carried out, it is evident how difficult it is to identify even one method of reforming of the political-institutional system broadly shared by political forces and public opinion.

<sup>65</sup> ‘GRUPPO DI MILANO’, *Una repubblica migliore per gli italiani*, cit., vol. I, pp. 93-131.

## ANCORA UNA VOLTA: COS'È LA POLITICA?

di Anna Rita Calabrò

*I valori e le regole. I termini della teoria sociologica* di Franco Rositi è un libro importante e difficile<sup>1</sup>. Importante perché pone una serie di domande la risposta alle quali appare cruciale nel ridefinire una legittimazione razionale del potere politico. Difficile perché difficile è dare risposta a domande così radicali e perché tale risposta non può esimere da una rigorosa riflessione terminologica. Avverte infatti Rositi che parlare di valori, norme, politica, individuo, società non vuol dire solo riprendere i concetti fondativi della teoria sociologica, ma vuol dire anche usare termini “intrisi di storia e di ideologia”, che *non possono essere ridefiniti per convenzione, ma ripercorrendo i significati accumulati nel drammatico oscillare della modernità e delle sue rappresentazioni teoriche, fra costruzione e crisi*.

Il libro presenta una raccolta di saggi usciti in un ampio arco temporale che va dagli anni ottanta ad oggi. Tra questi cito come esempi: *Ideologia* del 1979, *Tipi di identità e tipi di mezzi* del 1983 e *Tipi e dimensioni dei sistemi normativi* del 1986: lavori che, in quegli anni, sono stati per me e per i sociologi della mia generazione un viatico fondamentale nel nostro percorso di studi e ricerca.

Saggi qui introdotti – ma se si usa il criterio temporale, dovremmo dire conclusi - da un lavoro inedito che, analizzando coppie concettuali quali micro-macro, privato-pubblico (“micro-macro, privato-pubblico”, è appunto il titolo del primo capitolo) rappresenta in un certo senso l’alfa e l’omega del percorso intellettuale fin qui fatto da Franco Rositi. Percorso caratterizzato dalla ricerca di un ordine concettuale

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia

<sup>1</sup> F. ROSITI, *I valori e le regole. I termini della teoria sociologica*, Napoli, Liguori, 2014.

e da una tensione etica che nel saggio in questione trovano sintesi ed esito.

Intenzioni che si fanno esplicite nel saggio di cui stiamo qui parlando e su cui intendo soffermarmi, che, prendendo a pretesto il lavoro di Coleman<sup>2</sup>, rivisita, per rispondere ad un'esigenza chiarificatrice di ordine, molti dei concetti-chiave della ricerca e della teoria sociologica. Consapevole, l'autore, dei rischi a cui espone qualsiasi intento classificatorio, ma altrettanto consapevole di come siano pericolosi linguaggi approssimativi ed arbitrari.

Il ragionamento di Rositi inizia analizzando a fondo le implicazioni concettuali della coppia micro-macro (il piccolo delle interazioni, il grande delle istituzioni). Concettualizzazione che deriva dall'economia (microeconomia, macroeconomia); che ha fondato la teoria della scelta razionale; che è entrata in auge negli anni ottanta; che è stata 'consacrata' dall'opera di Coleman; che comprende un'altra coppia concettuale (individuo-società) che ha accompagnato la nascita stessa della sociologia; che nasconde una derivazione di questa: la coppia privato-pubblico. Una concettualizzazione che, a giudizio dell'autore, si è andata via via banalizzando nel tempo ed oggi non è più in grado di suscitare riflessione teorica.

Rositi riconosce a Coleman di aver messo a punto una teoria forte<sup>3</sup>, in grado di comprendere *una fenomenologia enormemente estesa della vita sociale che ha il valore inestimabile di un grandioso repertorio di temi sociologici*; ma tale riconoscimento non gli impedisce una sostanziale critica che deriva innanzitutto dalla constatazione di come il concetto di micro sia *ridotto agli atti decisionali razionali di un individuo che è attivo solo nella ricerca dei mezzi o dell'adattamento dei fini ai mezzi e detiene ma non elabora i fini, e dall'altro tra un 'macro' in cui troppe cose (...) vengono immagazzinate e neppure in buon ordine.*

Per Coleman il micro è rappresentato dall'azione individuale di persone 'naturali' razionali e autointeressate, che esercitano gradi diversi di potere, che tendono a massimizzare i propri benefici e che costruiscono gli ordini sociali (il macro) come oggettivazione della propria soggettività. Ma, come osserva Rositi, poiché *questi loro prodotti, che certamente*

<sup>2</sup> J.S. COLEMAN, *Fondamenti di teoria sociale*, Bologna, il Mulino, 1990.

<sup>3</sup> Scrive Rositi nella prefazione de "I valori e le regole" su cosa si debba intendere per teoria generale: *un sistema congruente di definizioni che siano: a) relative alle principali variabili che si ritiene siano utilizzabili per qualsiasi società umana nota (...); b) espresse in modo da permettere una loro 'traduzione' adeguata nella ricerca empirica....*

*incorporano linguaggi, simboli, dottrine, si levano loro di fronte come vincoli ... il rischio è che in Coleman il macro possa apparire come un concetto residuale, il tappeto sotto il quale nascondere tutta la polvere che ricopre la lucida superficie dell'azione individuale razionale.*

Questa sorta di mancanza di ordine porta così l'autore a proporre una diversa classificazione, in grado innanzitutto di distinguere ciò che per Coleman è compreso nel concetto di attore collettivo e cioè Stato e unità politiche da una parte e aziende, organizzazioni etc. dall'altra. Inoltre, in virtù di due altre coppie concettuali - privato/pubblico (a cui Rositi, nello schema concettuale che propone restituisce visibilità e importanza) e orientamento al sé/orientamento agli altri – egli può introdurre la dimensione individualistica accanto a quella collettiva.

Ma prima di arrivare a tale proposta Rositi ripercorre gli usi che sono stati fatti della coppia di concetti micro/macro a partire dal contesto in cui tale coppia è nata, e cioè l'economia, ponendo particolare attenzione all'opera di Keynes che considera l'insieme delle grandezze economiche aggregate come risultato sia di comportamenti individuali (che però non si esauriscono in un calcolo razionale costi-benefici ma comprendono anche stati emozionali) sia dell' 'intelligenza direttiva' dello Stato, delle politiche pubbliche, degli enti semiautonomi entro lo Stato (la finanza pubblica, le Università, le imprese a partecipazione statale...). Una indicazione che, successivamente, la sociologia sembra aver trascurato tant'è che Coleman estende in modo esagerato, e dunque poco esplicativo, il concetto di macro. Ne consegue, ad esempio, una insoddisfacente analisi dei processi sociali di delega del potere e dei meccanismi di controllo di tale potere *attraverso i quali viene costituita una autorità collettiva che sovrasta per qualche aspetto la volontà degli individui che pur la costituiscono*: lo Stato, appunto.

Una simile lettura trascura, o se si preferisce mette in ombra, troppi aspetti dell'agire: l'orientamento al 'noi', l'irrazionalità, la partecipazione e la cooperazione, gli ordinamenti come vincolo per alcuni e come risorsa per altri...

*Ogni volta che qualcosa sia definita come macro, Coleman tende a spogliarla dei caratteri di intenzionalità e responsabilità spostando l'accento sulla sua forza di vincolo: la cultura "causa" alcuni atteggiamenti, i diritti si affermano e si mantengono con la forza, le norme si mantengono con l'esercizio efficace di sanzioni e con l'astuzia pedagogica.*

Una prospettiva che è molto lontana da quella che intende adottare Rositi nell'affrontare una questione per lui cruciale: il rapporto tra

lo Stato e il cittadino e il ruolo del discorso pubblico come elemento strategico di mediazione.

*All'interno dello specifico compito di negare adeguatezza realistica alla distinzione micro-macro, il mio intento è ora soltanto quello di rafforzare la distinzione fra rete delle relazioni e unità politica.*

Ma come si costituisce il potere politico? Come emergono le unità politiche? Qual è l'origine di questa forza unificatrice che costituisce lo Stato?

Per rispondere si potrebbero distinguere due tipi di razionalità soggettiva: il noi plurale e il noi singolare. Il noi plurale non deve essere riconosciuto come soggetto collettivo ma, più semplicemente, nella narrazione di soggetti che si riconoscono in una cultura comune, in una comune appartenenza. A differenza del noi singolare che, in quanto tale, assume il significato di una unità politica quale risultato della progressiva *espansione e complessificazione di quelle interazioni che qui abbiamo compreso nella classe del noi plurale*. Una concettualizzazione evidentemente riduttiva.

Meglio allora, propone Rositi, ricorrere alla distinzione weberiana tra *Verband e politiches Verband*: il primo concetto si riferisce a un qualsiasi gruppo (una famiglia, un'impresa, una chiesa...) all'interno del quale sia presente un capo dotato di potere coercitivo; il secondo indica uno Stato o una unità politica (in grado perciò di farsi Stato) caratterizzati dall'indeterminatezza, intrinseca al proprio ordinamento, dei suoi fini (tutti gli altri enti collettivi hanno fini istituzionali specifici imposti dallo stesso ordinamento giuridico) e dal mezzo a propria disposizione: l'uso della forza. E sono questi caratteri che fanno dello Stato non solo un attore collettivo, ma anche un soggetto forte dotato di intenzionalità e dunque capace di prendere decisioni relative ad obiettivi non riconducibili alla tradizione (per esempio introducendo cambiamenti costituzionali).

Questa sorta di illimitatezza dei fini pone però la questione della sovranità laddove, se è vero che lo Stato costituzionale di diritto è argine alla potenza dei governi e delle maggioranze, è anche vero che *l'indeterminatezza dei fini dello Stato può essere sorvegliata alla fine soltanto mediante vincoli fattuali, dalle 'forze politiche' che sono in campo – e i cambiamenti costituzionali sono ostacolati più dalla improbabilità che si formino grandi maggioranze coese che dalla forza legale delle stesse costituzioni*.

Inoltre altre due caratteristiche distinguono lo Stato da tutti gli altri attori collettivi: il rapporto che questi instaura con il proprio corpus. Non sono previste infatti, né modalità pacifiche di uscita dei cittadini, né clausole relative alla sua cessazione.

Ma quale legittimazione può avere un potere così esteso? Ciò che appare solo una finzione, una realtà fantasmatica, e cioè il popolo sovrano quale suo mandante e autore? Oppure che la legittimazione degli ordinamenti politici democratici sia già compresa nello Stato stesso?

Appare allora cruciale una riflessione sulla relazione tra Stato, rappresentanza e consenso (o, detto in altri termini, tra diritti, criteri di allocazione dei diritti e cessione dei diritti stessi) poiché: ... *non c'è alcun ambito sociale come quello statale-politico, verso il quale oggi (...) sia così forte l'oscillazione, spesso negli stessi individui in momenti diversi e neppure tanto lontani, fra attese positive, straordinarie (e irragionevoli) disillusioni più o meno inattive (o più o meno aggressive) e infine ciniche strumentalizzazioni (...)* Questa serie di irragionevoli interruzioni della comune razionalità limitata con cui normalmente sopravviviamo in molte altre attività è probabilmente non solo all'origine di disastrosi processi di formazione del consenso e di conseguenti maggioranze politiche, ma è anche l'indizio di un deficit cognitivo, di una sistematica difficoltà logica nel definire il nostro habitat istituzionale-politico.

Il ragionamento conduce Rositi ad abbandonare definitivamente la coppia concettuale micro-macro (da lui analizzata con particolare puntiglio e intento critico e ritenuta 'un relitto teorico') e ad entrare nel merito di un'altra dicotomia che ha attraversato tutta la storia del pensiero sociologico, quella tra individuo e società, con l'urgenza di liberare tale relazione da qualsivoglia contrapposizione sostantiva, vincolare l'analisi sociologica alla concretezza della realtà sociale osservabile e accogliere così l'idea, cara alla tradizione sociologica classica, di una originaria capacità di doppio orientamento degli individui al sé e alle relazioni sociali.

Considerare gli individui capaci di autonomia, ma al contempo capaci di porre relazioni sociali, constatare che in tutte le società umane si sono costituiti un'istanza superiore di controllo e comando (che rappresenta olisticamente la società intera e che si concretizza in un centro di potere istituzionalizzato) e un sistema normativo sottoposto a specifiche agenzie di controllo, vuol dire riconoscere a tale unità politica il compito di distinguere fra privato e pubblico e regolarne i contenuti (senza però lasciare che il pubblico eserciti una pressione indebita sul privato). Una distinzione che trova ragione nel proprio statuto normativo laddove il privato circoscrive un territorio dove sono prevalentemente ammesse norme pubbliche solo di tipo proscrittivo e non prescrittivo, mentre il pubblico deve essere concepito sia come

potere regolativo e di controllo sia come gestore di qualsiasi fine venga definito come collettivo (e dunque ridistributore di beni che pongono o rimediano diseguaglianze).

*Ci sono in realtà ragioni per ritenere che la polarità micro-macro copra in sociologia (e forse per vie traverse anche in economia) la questione individuo-società. (...) l'introduzione della coppia micro-macro sembra più propriamente essere destinata ad occultare quel dualismo privato-pubblico che è forse la vera radice del dualismo individuo-società.*

La proposta teorica che ne deriva vede la costruzione di un modello - che rappresenta la società - costituito da quattro quadranti derivanti dall'incrocio di due coppie di variabili: pubblico/privato e orientamento al sé/orientamento all'altro. Nel primo quadrante troviamo dunque il *privato intimo*, vale a dire il privato orientato al sé (alcuni esempi relativi alla società moderna: agire in intimità, relazioni di coppia, lavoro individuale); nel secondo il *privato sociale* e cioè orientato all'altro (agire aziendale, associativo, di mercato, di folla, di massa, entro le chiese...); nel terzo il *pubblico orientato al sé* (il genio, il leader, il capo carismatico); il quarto, infine, definisce la sfera del *pubblico sociale*. È qui che Rositi colloca lo Stato - una organizzazione che, come abbiamo visto, si fonda sulla indeterminatezza dei propri fini e sul principio di unificazione politica della moltitudine - riconsegnando ad esso tutti quei caratteri che lo rendono diverso da qualsiasi altra organizzazione o ente o attore collettivo che dir si voglia: la natura del mandante e l'estensione del mandato.

*Ogni ordinamento sociale definisce, con ampi margini di arbitrarietà, non solo il contenuto dei singoli quadranti, ma anche le condizioni di controllo del pubblico sul privato e del sociale sull'individuale (come accade nei nostri ordinamenti giuridici, ma anche nelle relazioni tra amici), le condizioni di emersione del privato (individuale e sociale) sul pubblico, le sanzioni per emersioni illecite e, in definitiva, le competenze di ciascuna delle quattro aree in relazione a ciascun'altra.*

La distinzione di ciascuna delle quattro aree e la loro valorizzazione rappresentano allora l'aspirazione stessa della modernità, *un modello fondamentale orientato stabilmente (...) a un equilibrio precario.*

All'interno di questo schema Rositi colloca, sovrapposta ai quattro quadranti, la sfera della comunicazione pubblica (che può tematizzare decisioni politiche o anche questioni private) rappresentandone il carattere speculativo con un anello di Moebius.

*Il criterio di appartenenza alla sfera della discussione pubblica non è il poter disporre fattualmente di un accesso ai luoghi di decisione pubblica, ma il riferirsi almeno potenziale alla generalità dei membri di una società, mantenendo almeno sullo sfondo le sue chance di azione. Ciò non sarebbe possibile in assenza di una unione politica.*

Data l'importanza attribuita alla comunicazione pubblica nello schema concettuale proposto da Rositi, è giocoforza per lui ragionare su concetti quale società opaca – che sfugge per alcuni aspetti al controllo cognitivo di tutti o alcuni dei suoi membri - e comunicazione opaca. E dal momento che il quarto quadrante delinea un'area che deve essere definita e legittimata dal discorso pubblico, appare evidente che, almeno per quanto riguarda il nostro paese, ma non solo, ciò deve essere fatto in maniera più efficace di quanto sia accaduto finora.

Un contesto, quello delle società democratiche contemporanee, in cui risulta evidente un alto grado di tolleranza della menzogna (modalità estrema di distorsione della comunicazione) nella sfera pubblica. Ma, a differenza di quanto avviene nella sfera privata (dove sono concesse giustificazioni particolaristiche), nella sfera pubblica (dove la comunicazione è rivolta ad un pubblico astratto) esistono ben poche giustificazioni per le comunicazioni intenzionalmente false (che vanno distinte dalla dissimulazione onesta dettata dal riserbo e dalla reticenza).

E allora, com'è possibile la convivenza tra democrazia e pratiche discorsive menzognere della comunicazione pubblica? O meglio: quale è il grado di tolleranza della menzogna rivelata? Quali le reazioni dell'opinione pubblica?

*Secondo Rositi il grado di tolleranza della menzogna rivelata è direttamente proporzionale, sulla scena pubblica e più propriamente politica, al grado di dissociazione fra le parti politiche. (...) Se la situazione è definita in termini di ostilità, la menzogna del nemico-avversario è attesa, e dunque, se pure rivelata, non può generare scandalo. Non può generare scandalo né nell'avversario che usa lo stesso linguaggio, né nell'opinione pubblica altrettanto partigiana.*

Appare allora improrogabile il richiamo ad una maggiore riflessione sulle regole della 'buona' comunicazione pubblica e sulle ragioni che hanno privato la politica di un linguaggio capace di accogliere le ragioni dell'altro e argomentare in maniera convincente le proprie.

Con questo obiettivo Franco Rositi ha coordinato un gruppo di ricerca per condurre un'analisi sistematica dei discorsi politici, o di

generale rilevanza pubblica, analizzandone e misurandone la qualità dell'argomentazione, la presenza di fallacie e stereotipi, gli inganni dell'ideologia. Di questo lavoro comune, nel 2013, sono stati editi per Liguori due volumi. Il primo *La ragione politica. I discorsi dei leader politici* (a sua cura) con saggi dello stesso Rositi e di Francesco Bartegazzorre, Anna Rita Calabrò, Fiammetta Corradi, Paolo Franzosi e Walter Privitera. Il secondo *La ragione politica. I discorsi delle politiche*, a cura di Ota de Leonardis, Valerio Borghi e Giovanna Procacci<sup>4</sup>.

Mi voglio allora soffermare sul saggio di Rositi "Sulla disciplina del discorso politico", che apre il primo volume e dà ragione all'intero lavoro. Saggio che inizia con alcune affermazioni decisamente 'ad effetto' sostenute però, nelle pagine successive, da un'impeccabile ragionamento teorico.

I fatti che segnalano la crisi della democrazia, sostiene l'autore, sono molti ed evidenti. Non sono nuovi nella sua storia, ciò che c'è oggi di inedito è il loro presentarsi insieme e, nonostante tutto, la *loro insufficienza a far precipitare il regime democratico in una crisi catastrofica*. Uno dei sintomi più evidenti di tale malessere è l'assenza di una discussione pubblica razionale in grado di argomentare e confrontare punti di vista differenti laddove, al contrario, sembrerebbero le *mistificazioni religiose*, le *macchinazioni ideologiche*, le *invenzioni propagandistiche* essere, in molti paesi, *tornate necessarie al mantenimento di determinati assetti di potere*. Demagoghi e imbonitori raccolgono vasti consensi tra un pubblico che in realtà non trae alcun vantaggio da tale consenso: *dietro il populismo si svela dunque qualcosa che conviene chiamare più propriamente, o più semplicemente, fragilità cognitiva di parti di popolazione non piccole*. Ma non bisogna pensare, come spesso accade, *ad una netta separazione antropologica fra locutori intelligenti e uditori manipolabili*: il deficit di razionalità nella comunicazione politica riguarda entrambi.

Le ragioni che hanno determinato tale situazione erano già state in parte individuate da Tocqueville<sup>5</sup> nella sua lucida capacità di cogliere luci e ombre della democrazia: il conformismo democratico che implica l'insidia di una partecipazione democratica intellettualmente fragile

<sup>4</sup> F. ROSITI (a cura), *La ragione politica. I discorsi dei leader politici*, Napoli, Liguori, 2013; O. DE LEONARDIS, V. BORGHI, G. PROCACCI (a cura), *La ragione politica. I discorsi delle politiche*, Napoli, Liguori, 2013.

<sup>5</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *Scritti politici. Vol. II: La democrazia in America*, a cura di N. Matteucci, Torino, Utet, 1968.

è l'altra faccia della medaglia di quell'ideale di uguaglianza che è l'anima stessa della democrazia. Un ideale che però non potrebbe essere raggiunto neanche in un regime perfetto di meritocrazia competitiva in cui ciascuno perseguisse, dice Tocqueville, *l'interesse ben inteso*. Perché, se per un verso le istituzioni democratiche promettono ciò che non riescono a mantenere, per un altro l'ambizione, la sete di potere e di ricchezza continuano a riprodurre diseguaglianze. E accade così che il desiderio di emergere e questo sogno di uguaglianza agiscano nell'opinione pubblica e facciano sì che essa mal tolleri élites politiche che non siano banalmente mediocri. Insomma governanti e governati sembrano condividere la stessa mentalità e le stesse attitudini cognitive, e cioè la tendenza a produrre idee 'troppo' generali *che permettono allo spirito umano di dare contemporaneamente rapidi giudizi su un gran numero di oggetti; d'altra parte, però, esse gli forniscono solo nozioni incomplete e gli fanno sempre perdere in esattezza quello che gli danno in estensione*<sup>6</sup>.

Le cose vanno meglio, continua Tocqueville, quando il ragionamento si ancora alla concretezza di una specifica attività, nelle scienze applicate per esempio, ma in ogni caso questo andirivieni tra idee generali (che comprendono più cose) e idee particolari (che ne governano invece un numero ristretto) nasconde di fatto la contrapposizione (che riguarda sia le une che le altre) tra un pensiero riflessivo e coscienzioso e un pensiero superficiale e impreciso. Ed è quest'ultimo – *in epoca di eguaglianza in cui gli uomini hanno molta curiosità e poco tempo libero e la loro vita è così complicata... che resta loro soltanto poco tempo per pensare - che sembra caratterizzare i grandi ideali politici e dar ragione della debolezza delle teorie che, nel pensiero moderno, presiedono alla spiegazione causale*.

Tocqueville ammira i grandi ideali politici della democrazia, i valori cioè che la ispirano, ed è per tale ragione che la sua critica investe l'inadeguatezza e l'approssimazione della narrazione di tali valori: appare evidente, scrive Rositi, *come l'intero impianto analitico di Tocqueville sia intenzionato da una critica della democrazia e al contempo da una ricerca sulle condizioni della sua evoluzione in un contesto di razionalità discorsiva*. Egli introduce dunque una vera e propria epistemologia del discorso politico; si adopera a pensare le asserzioni classificatorie, teoriche (le cause), valoriali

<sup>6</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *Scritti politici. Vol. II: La democrazia in America*, a cura di N. Matteucci, Torino, Utet, 1968.

*impegnate nel discorso politico e impone il problema, non la soluzione, di un ottimale rapporto fra generalità e particolarità. Desidera – continua Rositi giustificando così la sua scelta di partire da questo autore per ragionare sulle condizioni cognitive collettive dei regimi democratici – come abito comune del discorso politico (...) un costante andirivieni riflessivo fra generale e particolare alla base di un metodo sostanzialmente comparativo. (...) Chiede non tanto idee generali, quanto un buon uso delle stesse in un contesto sociale che le ha rese necessarie.*

Ma occorre ormai prendere atto che, evidentemente, il semplice esercizio della democrazia non basta a *far crescere fino ad un livello soddisfacente la qualità dei discorsi politici né una partecipazione politica competente*: occorre avere il coraggio di porsi la domanda se sia possibile *promuovere e istituire un canone del discorso politico*, laddove l'avvento della modernità ha visto tramontare la tradizione retorica, il sistema dei media sembrerebbe governare i processi di formazione dell'opinione pubblica e si è ancora *alla ricerca di un assetto del sistema comunicativo che sia compatibile con lo sviluppo della ragione democratica*.

Una riflessione sulle cause che hanno determinato l'abbandono della retorica che fino al Rinascimento è stato il canone normativo del discorso pubblico, possono fornire utili indicazioni in questo percorso che Rositi intende tracciare. Ragioni che secondo Rositi vanno ricondotte al momento in cui lo spazio pubblico delle società premoderne (la polis, il foro romano, la corte rinascimentale...) muta la propria natura e l'oratore-retore – *soldato e statista* – smette di alienare se stesso nel discorso e di rappresentare *una gerarchia, un ordine, uno stato*. Discorso che appare come cerimoniale di un rito che celebra l'unità politica, che esprime *una devozione verso un centro decisionale collettivo che dovrebbe rappresentare tutti ed essere tutti*.

Appare evidente che la modernità, ridefinendo sostanzialmente in termini contrattuali la legittimità del potere, si estranea da tale ritualità e rende impossibile fissare un canone a valore pubblico, ma ciò non significa che non si possa sottoporre a una disciplina consensuale il discorso politico e farne oggetto di *qualche difesa proscrittiva a riguardo delle sue più clamorose insolvenze*. Perché ciò che una volta era abilità oratoria, osservanza esplicita delle regole della tradizione, di un sapere condiviso da locutore e auditorio, oggi è degradato a trucco comunicativo che può essere utilizzato ma non dichiarato tale a un pubblico-oggetto che deve essere irretito.

*Nelle società della tradizione retorica la sfera politica non era ovviamente partecipata da tutti, né in linea di principio, né, tanto meno, in linea di fatto, né era priva di conflitti – e tuttavia manteneva una indiscussa legittimità (...) a riguardo della necessità non solo utilitaristica, ma morale, dell'esserci un momento politico di unificazione e di piena soggettività collettiva, al contrario di ciò che accade nella modernità dove lo spazio pubblico tende ad eclissare il carattere morale della centralità politica, a ridurre questa centralità politica a una necessità pratico-sistemica, a de-spiritualizzarla, a degradarla talora a mera potenza, a sottrarle il più possibile, comunque, i cerimoniali celebrativi<sup>7</sup>.*

Lo stesso Adam Smith, ricorda Rositi, se pure fautore della modernità e partecipe di un clima culturale decisamente antiretorico, già avverte i rischi di tale crisi morale e svolge tra il 1762 e il 1763, una serie di lezioni in cui mette in una relazione direttamente proporzionale cura del linguaggio e sviluppo morale della società<sup>8</sup>. Chiedendosi quale linguaggio pubblico sia consono all'epoca moderna, prefigura il profilo ideale dell'oratore moderno, capace di *simpatia, intelligenza e passione*. In grado, se necessario, di usare con sobrietà e onestà le figure retoriche della tradizione e di porsi in sintonia con il proprio pubblico rimanendo fedele a se stesso.

Altri autori, citati da Rositi, hanno condiviso, in tempi più recenti, questa preoccupazione e questo sforzo, ma l'urgenza di trovare regole condivise per argomentare in maniera efficace una tesi, sostenere le proprie ragioni, negoziare interessi, accogliere consenso e persuadere il proprio pubblico è ancora tale e richiede uno sforzo cognitivo e analitico significativo.

*Perché argomentare implica un incremento della complessità dello sguardo su un mondo sociale la cui stessa oggettiva complessità sembra invece favorire riduzioni drastiche e le rassicurazioni dell'ovvio, quella pluralità di ovvietà non armonizzabili nella quale viviamo. Farsi carico di una nuova pedagogia della complessità: dovremo comprendere anche questa fra le tante imprese che sono richieste per un ritorno all'idea di democrazia progressiva.*

<sup>7</sup> F. ROSITI, *Sulla disciplina del discorso politico*, in F. Rositi (a cura), *La ragione politica. I discorsi dei leader politici*, Napoli, Liguori, 2013.

<sup>8</sup> A. SMITH, *Lezioni di retorica e belle lettere*, introduzione, traduzione, note e commento di R. Salvucci, Urbino, Quattroventi, 1985.

In conclusione. Evidente, in questi suoi scritti presi in esame, l'intento di Rositi: non solo una riflessione per disegnare un quadro concettuale di riferimento in grado di ancorare la riflessione e la ricerca sociologica ad una semantica quanto più possibile scevra da fraintendimenti, ma anche un vero e proprio richiamo etico alla necessità di mettere a punto quelle regole comunicative del linguaggio pubblico in grado di garantire una comune razionalità laddove all'arbitrarietà e approssimazione del linguaggio corrispondono, soprattutto in ambito politico, arbitrarietà e approssimazione del comportamento.

*Potrebbe crescere già da ora una coscienza critica più diffusa e una pressione verso i "portavoce" della politica affinché non solo si astengano dalle più visibili deformità comunicative (slogan, minacce, menzogne, false promesse, trivialità, offese, adulazioni del pubblico, ecc.) ma anche si impongano, e impongano ai loro pubblici, la fatica delle esposizioni razionali, quello stile di comunicazione che (...) possiamo chiamare argomentativo.*

In tal senso si potrebbe affermare che per Franco Rositi il rigore del ragionamento (che contraddistingue il suo lavoro) corrisponde ad una esigenza profonda di rigore morale. Dunque lo sconcerto che si è andato diffondendo in questi ultimi anni a fronte della scadente qualità dell'argomentazione pubblica e dei suoi dubbi meccanismi di formazione del consenso e del potere politico, se per i più si è tradotto in un desolante atteggiamento anti-politica, dovrebbe per gli intellettuali, per la società civile, rappresentare un appello ineludibile all'impegno per il cambiamento.

Ma basterà l'onestà del pensiero e la forza delle buone ragioni a far dirottare verso la trasparenza e l'onestà i comportamenti e i discorsi della politica, scongiurando così la "crisi catastrofica dei regimi democratici"?

**Abstract** - According to Franco Rositi, in this historical moment, the task of sociology is to think about the rules of a "good" public communication and about the reasons depriving politics of a language accepting others' ideas and discussing one's own in a convincing way so that deceit, ideological mystification and propagandist inventions are the shared lexicon. In the essays analysed here, the author proposes not only a reflection

on defining a conceptual framework to link sociological study and research to concepts and meanings as far as possible from misunderstanding, but also a real ethical call about the necessity of defining the communicative rules of public language to guarantee a shared rationality where the arbitrary and vague traits of language correspond to arbitrary and vague traits of behaviour, in particular in the political context.

## EVENTI DI DIPARTIMENTO 2014

**25 febbraio.** Gianvittorio Signorotto e Pierluigi Valsecchi discutono con Francesco Benigno autore del volume “Parole nel tempo. Un lessico per pensare la storia”. Coordina Marina Tesoro.

**12 marzo.** Presentazione del volume a cura di Giangiacomo Nardozzi e Francesco Silva, “La globalizzazione dopo la crisi”. Ne discutono Silvio Beretta e Gianni Vaggi. Coordina Giangiacomo Nardozzi.

**marzo-maggio.** Ciclo di Seminari su “Le politiche dell’Unione Europea: obiettivi e attori”.

31 marzo. Chiara Lucchin, Carmine Pacente “Gli enti territoriali e no-profit e la nuova Politica di coesione europea: criticità per il finanziamento dei progetti”.

1 aprile. Matteo Carlo Borsani, “Le strategie di lobby presso le istituzioni comunitarie”.

5 maggio. Antonio Anselmi, “Il ruolo del Parlamento europeo nel disegno della politica commerciale europea”.

6 maggio. Cristiana Muscardini, “Le nuove sfide per la politica commerciale europea e le conseguenze per il sistema Italia”.

12 maggio. Thérèse Tueguem, Elisa Daccò, “La politica commerciale europea e gli *Economic Partnership Agreements*: criticità e positività”.

13 maggio. Matteo Verda, “Le nuove sfide per la politica energetica europea”.

20 maggio. Alessandro Nebuloni, “La riforma della PAC ed il suo impatto sull’agricoltura lombarda”.

**2 aprile.** Lezione di Corrado Stefanachi su “Unipolarismo e proliferazione nucleare”.

**3 aprile.** Presentazione del volume di Eliana Augusti, “Questioni d’Oriente”. Ne discutono con l’autrice Mauro Mazza e Massimo Zaccaria. Coordina Antonio M. Morone.

**10 aprile.** Presentazione del volume di Emanuele Cusa, “Le forme di impresa privata diverse dalle società lucrative tra aiuti di Stato e Costituzioni economiche europee”. Ne discutono con l’autore Silvio Beretta, Dario Velo, Jacques Ziller. Coordina Andrea Zatti.

**8 maggio.** Presentazione del volume di Andrea Goldstein, “Il miracolo coreano”. Ne discute con l’autore Axel Berkofsky. Coordina Roberta Rabellotti.

**9 maggio.** Relazione di Odile Robotti su “Il talento delle donne. Dagli ostacoli di genere al successo femminile”.

**12 maggio.** Conferenza di Kyle R. Scott, console generale degli Stati Uniti a Milano, su “U.S. Foreign Policy Today. A Transatlantic Renaissance”.

**15 maggio.** Seminario di Arianna Martinelli su “Brevetti ed internazionalizzazione dell’attività innovativa nei paesi emergenti”.

**20 maggio.** Seminario di Haggai Erlich, Tel Aviv University, sul tema” Egypt, Ethiopia and Israel. The case of the Big Dams on the Nile”.

**21 maggio.** Convegno su “Il Mobility Management nelle aree urbane e nelle università: a che punto siamo?”. Relazione di Gregory Ashworth, Department of Planning, University of Groningen, “Towards a car free city: the case of Groningen”. Interventi di Andrea Zatti, Sabrina Spaghi, Stefania Anghinelli, Giulio Maternini, Stefano Carrese, Davide Barbieri, Luciano Bravi, Daniele Sacco, Amedeo Cutuli.

**23 maggio.** Antonio M. Morone e Luca Ciabbari discutono con Antar Mohamed Marincola e Kaha Mohamed Aden su “L’etnia meticcica: italiani, somali, italo somali”.

**26 maggio.** Conferenza di Roberto Toscano su “International Relations between Ethics and Realism, Security and Human Rights, Law and Geopolitics”.

**27 maggio.** Seminario di Jan Zahorik su “Ethiopia and the Oromo Question: From Imperial Times to Present Day”.

**28 maggio.** Seminario di Paola Palmieri su “Il riordino delle Autonomie”.

**29 maggio.** Presentazione del volume di Franco Rositi, “I valori e le regole”. Ne discutono con l’autore Nicolò Addario, Annarita Calabrò, Ian Carter. Coordina Francesco Battegazzorre.

**11 giugno.** Presentazione del volume “Diritto e bioetica. Le questioni fondamentali” a cura di Francesca Poggi. Ne discutono con la curatrice Patrizia Macchia, Filippo Magni, Amedeo Santosuosso. Introduce Giovanni Cordini. Coordina Emanuela Ceva.

**19 settembre.** Conferenza di Romano Prodi, “Contraddizioni africane”. Discutono Pierluigi Valsecchi e Renata Targetti Lenti.

**13 ottobre.** Seminario su “Perspectives on Labour and Global History”. Partecipano Gareth Austin, Stefano Bellucci, Ulbe Bosma, Andreas Eckert. Introduce Pierluigi Valsecchi.

**29 ottobre.** Conferenza di Vinod K. Jairath su “Muslim: Identity and Contextuality”. Discutono Massimo Zaccaria, Simonetta Casci, Pierluigi Valsecchi.

**5 novembre.** Presentazione del volume di Daniele Sanna, “Il caos dei comandi. L’Afrika Korps e gli italiani a El Alamein”. Ne discutono con l’autore Giorgio Battisti, Antonio M. Morone, Bruno Ziglioli. Introduce e coordina Silvio Beretta.

**21 novembre.** Tavola rotonda su “Diplomazia e cura: la tutela consolare delle donne immigrate”. Interventi di Eva Chuquimia Mamani, Marisela Morales Ibañez, Narcisa Soria Valencia, Nausika Spahia. Modera Anna Rita Calabrò.

**24 novembre.** Relazione di Lea Melandri su “Il dominio e l’Amore”.

**5 dicembre.** Lezione di Giorgio Musso su “War or Water? Hydro-politics as state- building in the Nile basin”.

**2 dicembre.** Seminario di Amalia Rossi su “Poteri e istituzioni nel sud est asiatico continentale. Modelli antropologici a confronto”.

**3 dicembre.** Seminario di Amalia Rossi su “Dittatore thailandese non sei il benvenuto. Etnografi-attivisti contro il golpe militare del 22 maggio 2014”.

**3 dicembre.** Seminario di Andrea de Giorgio su “Dall’accademia alla divulgazione: prospettive attuali del giornalismo *free-lance* sugli esteri in Italia. L’esperienza diretta di un ex-studente dell’Università di Pavia”. Discutono Massimo Zaccaria e Giulia Casentini.

**12 dicembre.** Presentazione del volume di Corrado Del Bò “La neutralità necessaria. Liberalismo e religione nell’età del pluralismo”. Ne discutono con l’autore Emanuela Ceva, Roberta Sala, Chiara Testino.

**17 dicembre.** Tavola rotonda per la presentazione del volume “Cronache di 50 anni di vita universitaria tra conservazione e rinnovamento. Il Comitato Nazione Universitario (CNU): passione, impegno e

futuro” a cura di Paolo Gianni e Antonio Miceli. Coordina Giovanni Cordini. Introduce Vincenzo Vecchio. Partecipano Silvio Beretta, Angelo Ciocca, Virginio Rognoni, Carlo Rossella, Fabio Zucca.

**18-19 dicembre.** Convegno sul tema “Il colonialismo dopo il colonialismo: Italia e Africa”. Interventi di: Giovanni Cordini, Massimo Zaccaria, Alessandro Pes, Tommaso Dell’Era, Daria Zizzola, Valentina Fusari, Sabrina Marchetti, Antonio M. Morone, Emanuela Ertola, Nicholas Lucchetti, Donatella Strangio, Gianluca Podestà, Mauro Mazza, Ilaria Tremolanda, Marianna Scarfone, Pierluigi Valsecchi, Alessandro Volterra, Giulio Di Domenicantonio, Malleo Grilli.

## RECENSIONI E SEGNALAZIONI

ROBERTO RIDOLFI, *Vita di Niccolò Machiavelli*, a cura di Giuseppe Cantele, Roma, Castelveccchi, 2014, pp. 516, € 39,00.

NICCOLO' MACHIAVELLI, *Sulle congiure*, a cura di Alessandro Campi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014, pp. 343, € 18,00.

Forse non è superfluo ripetere che dal XVI secolo a oggi sono migliaia i testi dedicati a Machiavelli, con le interpretazioni più varie (o addirittura antitetiche) del suo pensiero, compreso quel saggio di Giuseppe Prezzolini dal titolo graffiante, “Machiavelli anticristo”, apparso nel 1954. Ma fra le ricostruzioni biografiche continua a spiccare la *Vita di Niccolò Machiavelli* di Roberto Ridolfi, apparsa, sempre nel '54, più volte ristampata e adesso riproposta da Giuseppe Cantele, con un'introduzione di Maurizio Viroli. È un'opera molto ampia e ricchissima di preziosi riferimenti documentari, fondamentali per seguire – attraverso la vita del “segretario fiorentino” (1469-1527) – tanto i ruoli pubblici da lui assunti, quanto le opere di argomento storico-politico da lui scritte e destinate a dargli quella nomea che tutti ben conosciamo.

Infatti ha ragione il curatore Giuseppe Cantele di porre subito in luce – a proposito delle numerose analisi del Rinascimento – che “il mondo di Roberto Ridolfi esercita un fascino unico e irresistibile”. E chiunque legge le pagine di questo testo ne ha un'illuminante conferma non solo via via che si seguono i ruoli “pubblici” ricoperti da Machiavelli, ma altresì quando si incontrano le sue numerose opere, che non si esauriscono nel capolavoro del *Principe* ma proseguono con altri testi esemplari, dalle *Storie fiorentine* alla *Mandragola* all'*Arte della guerra*.

Spicca così accanto al Machiavelli “storico”, certo il più noto, anche il Machiavelli che Ridolfi definisce “comico e tragico [...] a dispetto del celebrato suo pessimismo”. Con il risultato che – a fine lettura – si comprende bene quanto sia errato sostenere l'esistenza di un “enigma del Machiavelli”, perché lui “fu, e resta, un politico, un artista, un poeta”, che secondo Ridolfi ebbe come “maestri di stile soprattutto Dante, Tacito e forse Lucrezio”.

Non solo: lo stesso Ridolfi, già nella prefazione datata “dicembre 1953”, precisa che “questo libro muta qualcosa in casa del Machiavelli; la cronologia delle sue opere vi appare qua e là ritoccata; alcune importanti notizie sono venute fuori rassettando le solite solenni sbadataggini erudite; si è dato aria, levato la polvere, restaurato qualcosa”. E infatti a seguire l'attento, puntuale svolgimento biografico, si capisce l'intento di Ridolfi di conoscere, e soprattutto di farci finalmente capire, chi è stato davvero

questo “ingegno che da quattro secoli e mezzo si cerca d’intendere, né mai bene fu inteso”. Da qui la sua tesi, messa subito in luce, secondo cui “sarebbe un errore prendere troppo sul serio il Machiavelli quando scriveva, fra il serio e il faceto, quelle sue lettere familiari, dove più si lasciava andare al suo mordace estro fiorentinesco per ispazzo suo e degli amici”.

Lungo tutto questo massiccio volume Ridolfi segue cronologicamente sia l’attività pratica e pubblica di Machiavelli sia la sua produzione storico-dottrinale. Così si comincia con le sue “prime esperienze”, designato “secondo cancelliere” a fine maggio del 1498, non ancora trentenne, e si continua alternando gli impegni (dalle prime “legazioni”) con la stesura dei suoi testi: per esempio, i sette libri dell’ *Arte della guerra*, considerati “il necessario complemento del *Principe* e dei *Discorsi*, con coerenza mirabile di pensiero e di sentimento”.

Ci sono tre capitoli – che considero forse i più originali – dedicati rispettivamente a Machiavelli “storico”, a Machiavelli “storico e comico” e a Machiavelli “storico, comico e tragico”, dove spiccano immagini definitorie insolite quanto originali, come per esempio: Machiavelli “scrive la storia, più che da storico, da politico”, oppure “commedia e tragedia in continua singolare mescolanza danno uno strano fascino al [suo] carteggio”, o ancora “di pensieri tragici ne aveva dentro abbastanza”. E si potrebbe proseguire, fino a quella definizione, imprevedibile eppure molto appropriata, secondo cui Machiavelli “fu, e resta, un politico, un artista, un poeta, che insieme al razioicinio scientifico ebbe degli artisti e dei poeti gli impeti subiti e vari”

A integrazione di questa preziosa biografia, vale la pena di segnalare anche un’originale raccolta di pagine machiavelliane dedicate – come emerge dal titolo – a *Sulle congiure* e ricavate soprattutto dai *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*. Il curatore Alessandro Campi, per spiegare “il tentativo, non privo di ambizione, di costruire una sorta di *teoria generale della congiura*”, chiarisce bene che quello di Machiavelli, “analista politico raffinato e profondo”, va considerato non solo come “una forma di avversione alla tirannia” ma soprattutto “la congiura [...] diviene nelle sue pagine una categoria o concetto politico, del quale si può provare a tracciare – sulla base dei diversi esempi o casi storici – una sorta di fenomenologia”.

Le vicende prese in esame – dalla congiura dei Pazzi del 1478 alla cosiddetta congiura della Magione (1502), alla congiura di Boscoli e Capponi contro Giuliano de’ Medici (1513) – dimostrano *ad abundantiam* che Machiavelli “personalmente avversava le congiure” ma servono altresì a mettere in chiaro il suo convincimento che esse rappresentano “una delle modalità, nemmeno tra le più secondarie, attraverso le quali si è realizzata, in ogni tempo, la lotta per il potere”. È vero – precisa Campi – che per Machiavelli la congiura rappresenta “una pratica pericolosa e difficile da maneggiare” ma è “insomma una realtà tutta interna alla sfera politica con la quale occorre fare conti”.

E infatti, per usare le parole machiavelliane, “il ragionare delle congiure [è] cosa tanto pericolosa ai principi ed ai privati”, perché “il poter fare aperta guerra ad uno principe è concesso a pochi, il poterli congiurare contro è concesso a ciascuno”, anche se una simile impresa “la è difficile e pericolosissima in ogni sua parte; donde ne nasce che molte se ne tentano, e pochissime hanno il fine desiderato”. Attraverso le analisi minuziose e i “racconti di congiure”, che riempiono queste pagine, ha ragione Campi di indicarci che Machiavelli “ci ha parlato di uomini, con le loro passioni e i loro ambiziosi disegni, che agiscono nella dimensione della storia e della politica”. Un tema attualissimo ancora oggi.

ARTURO COLOMBO

MAURIZIO RIDOLFI, *Italia a colori*, Firenze, Le Monnier, 2015, pp. XVI-333, €. 16,00.

Il sottotitolo, “Storia delle passioni politiche dalla caduta del fascismo ad oggi”, chiarisce subito il senso di questa indagine originale e suggestiva, volta a spiegare il “simbolismo cromatico”, o meglio “la dimensione cromatica nello spazio simbolico-rituale dell’immaginario politico” (pp. VIII-IX) durante il settantennio dal 1943 a oggi. Si comincia con il nero e il tricolore nella repubblica sociale italiana e si prosegue con i colori della Resistenza, “i rossi comunisti delle Brigate Garibaldi, i verdi azionisti di Giustizia e Libertà, i gialli (rossi) delle formazioni socialiste Matteotti, le Brigate Fiamme verdi riconducibili alla DC e ai gruppi autonomi ad essa vicini, i neri delle brigate anarchiche Bruzzi-Malatesta, gli azzurri dei gruppi liberali e badogliani” (p. 17).

Seguono le prime “propagande colorate” per le elezioni del 1946, con il partito d’azione che fin dalla nascita presenta “il simbolo del nero gladio romano sovrapposto alla rossa fiamma incandescente, con le scritte ‘Repubblica’ (sopra) e quindi ‘Giustizia e Libertà’ (sotto)” (p. 43) e con il partito comunista, di cui lo stesso Luigi Longo deplora “tutto questo rosso, troppo rosso, senza tricolore, né come bandiera, né come piccola striscia” (p. 46); vengono “i colori della Repubblica” e poi quelli delle prime campagne elettorali repubblicane del 1948 e del ’53, dove il rosso era sempre il colore “dominante” (p. 61) anche nei manifesti dei Comitati Civici, oppure si moltiplicavano “le metafore della scopa che spazza via la DC [...] e del baro democristiano con le carte nella manica” (p. 65), mentre l’uso del colore giallo voleva additare “comportamenti ambigui, di compromissione e camuffamento” (p. 66).

Durante la guerra fredda, a dominare è il simbolo della “colomba della pace col ramoscello d’ulivo”, così come nei manifesti della DC, se il bianco significa purezza (oltre che interclassismo), l’uso del rosso è volto “a incutere paura attraverso il colore dell’avversario” (p. 89). Più tardi, dirompente entrata in politica da parte di Berlusconi, emerge un nuovo simbolo, “su un fondo azzurro si stagliano una sventolante bandiera tricolore e la scritta ‘Forza Italia’” (p. 199), e non molto tempo dopo spicca “il simbolo verde-azzurro dell’Ulivo” (p. 202). È nel 2002 che centinaia di migliaia di cittadini espongono “la bandiera della pace alle finestre e sulle terrazze” (p. 210), così come, più tardi, sarà Walter Veltroni a sostenere che i tre colori della bandiera italiana “corrispondono alle tre grandi culture che sono nel PD: il verde è la cultura ambientalista e quella laica, il bianco è il solidarismo cattolico e il rosso è la tradizione socialista” (p. 217).

Ma non basta, perché non va dimenticato il “colore rosa femminista”, e neppure “la presenza del colore viola”, che per lungo periodo ha caratterizzato “la storia politica dei movimenti delle donne” (p. 223).

A. C.

ANTONIO MARIA COSTA, *The Checkmate Pendulum: from fiction to reality*, Amazon (kindle edition, 540 pages, euro 5) and AEF-Moringa/PayPall (hard-copy), 490 pages, 2014, euro 20 (<http://the-checkmate-pendulum.com/>).

“The Checkmate Pendulum” is a truly frightening economic-political novel. It shows how close are the lines between fact and fiction with the growing sophistication in finance,

politics and war. All revenues generated by the sale of the volume are devolved to the Africa Education Fund Moringa (AEF Moringa), a *non profit* institution set up as an account of the King Baudouin Foundation United States (KBFUS). At present, the main activities of AEF Moringa are planned in Ivory Coast, in the wider region of the capital Abidjan (area of Grand Bassam) as well as in the province of Adzope, in the south east of the country. Additional activities in Burkina Faso, especially regarding the development financing skills, are under development.

The author introduces “The Checkmate Pendulum” with these words: “The book exposes the links between politics, finance and organized crime. It’s fiction turning into reality, everything in it is real -- people, issues, events, even the settings (in 4 continents) are reproduced as I have known them. 40 years of action in international politics turned into a dramatic thriller”. The quality and novelty of the volume consist in the ability of Antonio Maria Costa to describe the major geopolitical changes of the last decades in an extremely bright way. This is the result of Antonio Maria Costa’s career and of his multifaced experiences. Antonio Maria Costa, a UC Berkeley economist who edits the “Journal of Policy Modeling”, has been an official at the United Nations in New York and Vienna, and occupied senior positions (high level positions) at the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) in Paris, at the European Commission (EC) in Brussels and the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) in London. In the late ’90s, as Secretary General of the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) in London, Costa claimed “I was in an ideal position to gather evidence that financial crises have common causes: bankers’ greed, regulators’ complacency, and politicians’ ineptitude”. The novel’s epic conclusion, rich in revelations and implications, was written later, when Costa became Director General of the UN Office on Drugs and Crime (UNODC) in Vienna, with the rank of Undersecretary General, for an unprecedented 2-term mandates that ended in September 2010. “The final title captures two themes that dominate world affairs: the winner takes-all (hence, the checkmate notion) and the historical inevitability that winners and losers alternate (the pendulum)”. The only part of “The Checkmate Pendulum” that does not come from his personal experience is “the military confrontation that ends the nuclear intrigue. That air battle is narrated on the basis of tactical plans designed by NATO jet-fighter pilots”.

The starting point of the novel is made up by the outbreak of the financial crisis. The protagonist, the journalist Pierre Bosco, investigating for arms trafficking and the illegal activities of some banks reveals the factors of different nature – social, political and economic – that led to the recent financial crisis. The wide-ranging investigation has as main goal to discover the “hidden” truth under the published “news”. The novel consists of a Prologue and of five extensive sections: the Crisis (Autumn), ch. 1-5, the Euro (winter), ch. 6-13, the Bomb (spring), ch. 14-20, the Mind (Summer), ch. 21-27, and the Revenge (Autumn), ch. 28-30. Each section analyzes one of the main problems that characterize the contemporary economy. The protagonist, a celebrated TV journalist, is the “alter-ego” of the author. He has access to world leaders, and through the reporter’s lenses and microphones, the reader sees these VIPs in action, understands their motives, and listens to their not-for-attribution remarks. Globalization and its many positive and negative aspects are the background and the link between the different parts. The growth of public and private corruption, financial scandals, price manipulation, the constraints of the policies exercised by illegal powers like the mafia and criminal organizations are the negative externalities of the integration process and are often the hidden factors, but determinants of the different events that occur. Media can only synthesize the complexity of events and consequently they give a very limited representation of them. Impressive is the logical sequence of five issues: (i) the declining US military and economic supremacy; (ii) the shift of global power away from the colonial

power, towards China, Korea, the Far Eastern tigers and Japan; (iii) the Russian post-communist aggressiveness and the return of historic antagonism between West and East; (iv) the systematic, wide-spread corruption in both private and public sectors, most notoriously exposed in the European and American banking systems (e.g. the 2008 financial crisis); (v) China's growing role as a superpower that is introducing a new world economic and trade order based on its ever more global currency (Yuan) and a stable trade surplus that in the long run will reduce the financial supremacy of the traditional strong currencies such as the Euro, American Dollar, and Yen.

A first, partial, draft of "The Checkmate Pendulum" began a quarter century ago, in the '90s when Costa was Director General for Economics and Finance at the EU. At that time, three related events shocked the world: the USSR collapsed, Germany was reunited, and the EU single currency was planned. Personal notes taken during confidential negotiations associated with these developments provided some of the background material for the novel, a fictional representation of international affairs that has lost none of its actuality. The backstage of all the events is corruption, the "economics of crime", "semi-criminal behavior" by banks. Costa claims "since deregulation opened the doors to financial malpractices, banks' engaged in interest rate manipulation, foreign exchange rigging, cheating on credit cards, money laundering, inflated billing, tax avoidance, promotion of toxic products, reckless risk-taking, abuse of mortgage bearers, even usury and gambling with other people's savings. These crimes are so enormous in size, and so widely repeated". Finance is the new war. Today "It's much easier to invest abroad, purchase treasury bonds, buy up companies, encircling the enemy with funds, exports, technology. Modern attacks are conducted by tractor-trailer, container ships or air freight, or by parachuting capital directly into the finance ministry, the central bank, or the stock exchange". "In the past quarter century organized crime has penetrated business and governments, conquering parliaments, armies, even nations. It has become the biggest winner of globalization, reaching macro-economic dimensions". A true cancer of society, organized crime has changed from traditional local crimes into global activities as money-laundering, waste trafficking, environmental disruption. Criminal organizations are today one of the major obstacle to peace and security. In a recent interview to the Austrian magazine "Profil" (January 2009) with reference to the flow of funds to the "trans-Atlantic banking system" and to the "London Inter-Bank Market". Costa claims: "the proceeds of organized crime were the only liquid investment capital available to some banks on the brink of collapse during 2008".

The question that the reading of the book raises are: i) nobody in Europe loves the euro, but everybody needs it. Is the common currency a step towards greater EU integration, or will it cause Europe's disintegration?: ii) Germany has become the EU's dominant economy. Will Germany save Europe or wreck it a third time in a century?: iii) despite their crimes, bankers are considered "too big to fail and/or to jail". Is this impunity due to the fact that finance is war, and the world is at war right now?: Russia's neo-imperialism and China's global ascendancy are realigning power in the world. Can Europe and the US fight back?

The style of "The Checkmate Pendulum" is that of the novel, but the depth of analysis is scientific. The title refers to the pendulum, suggesting the inevitability, but also the repeatability, in other forms, of historical events. The powers of yesterday such as Russia or the United States have lost and are destined to lose power in favor of other states, such as ancient China and Japan, or newer as South Korea and the "Asian tigers". Which will be able to prevail remains the basic question which not even Costa is able to respond.

RENATA TARGETTI LENTI

GIOACCHINO GAROFOLI, *Economia e politica economica in Italia. Lo sviluppo economico italiano dal 1945 ad oggi*, Milano, FrancoAngeli, 2014, pp.248, € 27,00.

Il volume di Garofoli si propone di analizzare i molteplici fattori, tra loro strettamente collegati, che possono spiegare come e perché l'Italia abbia imboccato un sentiero di rallentamento della crescita, se non di vero e proprio "declino". Già nel maggio del 2005, infatti, l'*Economist*, in un breve articolo dal titolo «*Italy, the real sick men of Europe*», sottolineava che «*Italy's economy is stagnant, its businesses depressed and its reforms moribund*». Garofoli espone, per fatti stilizzati, l'evoluzione dell'economia italiana dal dopoguerra ad oggi, evidenziando i problemi che si sono manifestati nei diversi periodi e le scelte di politica economica adottate, discutendone caratteristiche e limiti, con particolare riferimento all'incapacità di promuovere un processo di sviluppo. È infatti opinione diffusa che il rallentamento della crescita italiana, nell'ultimo decennio, non sia solo di natura congiunturale ed imputabile alla recente crisi finanziaria internazionale, ma rifletta problemi strutturali irrisolti, resi più stringenti dalle notevoli trasformazioni dell'economia europea ed internazionale.

Il volume è diviso in due parti. Nella prima sono descritti i "fatti". Nella seconda sono presentate e discusse alcune fra le principali interpretazioni dello sviluppo economico italiano nel periodo 1945-1975 avanzate in letteratura. L'obiettivo dell'autore è quello di individuare i fattori che spiegano la nascita e l'aggravarsi degli squilibri sia regionali sia settoriali. L'analisi è costantemente condotta tenendo conto del contesto internazionale e dei relativi mutamenti, che nei diversi periodi hanno condizionato sia il funzionamento del nostro sistema economico sia le politiche attuate.

La periodizzazione adottata è di tipo "qualitativo", nel senso che assume a riferimento i mutamenti intervenuti nel modello di sviluppo "con modificazioni rilevanti nelle relazioni del sistema economico (nazionale o internazionale) e a modifiche istituzionali e nelle decisioni di politica economica particolarmente rilevanti da modificare ampiamente il contesto in cui operano le imprese". Sono state così identificate nove fasi. Le prime tre comprendono il periodo della ricostruzione (1945-1953), quello del "miracolo economico" (1953-1963) e quello, dal 1963 al 1970, definito dello "sviluppo intensivo". Negli anni della ricostruzione ha prevalso un modello di economia aperta, nel quale la domanda per esportazioni ha rappresentato un traino dello sviluppo, ma contemporaneamente un vincolo da rispettare. La composizione della domanda internazionale ha finito quindi con il condizionare le caratteristiche della produzione nazionale. Con la crisi petrolifera ha inizio un periodo di crisi ricorrenti, la prima delle quali si sviluppa tra il 1970 ed il 1975. I due periodi successivi, 1975-1983 e 1983-1992, sono caratterizzati da un processo di ristrutturazione del tessuto industriale, con l'emergere della piccola impresa come modello organizzativo prevalente.

Il periodo compreso tra il 1992 ed il 1999, è caratterizzato dall'introduzione di importanti riforme strutturali, destinate ad influenzare positivamente la dinamica del sistema economico, ma anche da misure dirette a ristabilire l'equilibrio macroeconomico e la riduzione del debito pubblico. Questi due obiettivi sono stati ottenuti sopportando costi sociali altissimi in termini di mancata crescita, di aumento della disoccupazione e di ridotto tasso di accumulazione del capitale fisico ed umano. Un vincolo istituzionale come il «patto di stabilità» dell'Europa post-Maastricht e le regole di finanza pubblica che lo accompagnano ha sostituito, nella seconda metà degli anni '90, il vincolo di mercato dei primi anni '90. Il mutamento del contesto istituzionale ha prodotto conseguenze significative per il paese: ha introdotto, in particolare, nuovi vincoli al mantenimento della competitività di

un sistema produttivo, il cui sviluppo era sempre stato fortemente condizionato dal processo di integrazione internazionale.

Le due ultime fasi, dal 1999 al 2007 e dal 2007 ad oggi, corrispondono ad un periodo di intensa globalizzazione che ha modificato profondamente la collocazione dell'Italia nel contesto europeo ed internazionale. La reazione delle imprese italiane a tali sfide è stata in larga misura quella di delocalizzare in direzione dei paesi in cui il costo del lavoro era inferiore. Il processo di privatizzazione di molte imprese pubbliche, attuato negli anni '90, si era tradotto, a sua volta, nella formazione di nuovi monopoli ed in rendite per pochi. Il tasso di risparmio e di investimento è andato inoltre progressivamente riducendosi e i responsabili della politica economica, dal canto loro, si sono rivelati incapaci di promuovere politiche di sviluppo. Le politiche finalizzate alla costruzione della moneta unica europea, orientate prevalentemente alla stabilità, sono state a loro volta utili ad assicurare condizioni necessarie ma non sufficienti per la crescita. L'elevato debito pubblico che ancora grava sull'economia italiana ha rappresentato uno dei principali ostacoli all'avvio di politiche "virtuose": le conseguenze sono deflazione e ristagno in Italia e in Europa.

Le fasi dello sviluppo e del declino italiano possono essere sintetizzate con le parole di Mario Draghi: «Negli anni Ottanta l'economia italiana è cresciuta del 27 per cento; negli anni Novanta del 17 per cento; tra il 2000 e il 2007 - prima della crisi - è cresciuta dell'8 per cento, mentre gli altri paesi dell'area dell'euro crescevano del 14. Nel biennio 2008-09 la crisi ci ha tolto 6,5 punti di PIL; mentre gli altri paesi dell'area ne perdevano 3,7. Il divario fra l'Italia e gli altri paesi perdura nella fase di ripresa. Questi dati esprimono sinteticamente la difficoltà delle imprese italiane a essere competitive, dei responsabili della politica economica ad attuare strategie di modernizzazione del Paese, degli stessi economisti a orientare le proprie ricerche e a comunicarne al pubblico i risultati». Il vincolo estero si è fatto sempre più stringente. Il settore privato, ed in particolare il sistema delle imprese, non è stato in grado di avviare un processo di modernizzazione sufficiente a fronteggiare la competizione degli altri paesi industrializzati e di quelli emergenti. Il basso tasso di accumulazione e la riduzione della spesa per ricerca e sviluppo hanno a loro volta influenzato negativamente il livello della produttività, e conseguentemente della competitività del nostro sistema. Ne è conseguito un flusso di esportazioni troppo concentrato nei settori tradizionali. La dimensione delle imprese, la struttura proprietaria, gli scarsi investimenti in ricerca e sviluppo hanno frenato il progresso tecnologico e la capacità di conquistare nuovi mercati.

Il lavoro di Garofoli è strutturato come una sorta di "guida" destinata a chi si proponga di comprendere i punti di forza e di debolezza che hanno caratterizzato l'evoluzione del nostro sistema economico, nonché le caratteristiche delle politiche economiche adottate ed i condizionamenti che derivano all'Italia dal fatto di essere un sistema fortemente integrato nell'economia internazionale. L'analisi dei diversi periodi che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'economia italiana consente inoltre "di individuare i punti cruciali della sostenibilità di lungo periodo" del nostro sistema economico: sostenibilità che è condizionata dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e all'area dell'euro, ma ostacolata dalla storica incapacità dei responsabili della politica economica di dotarsi di una visione di lungo periodo e di porre in essere le riforme necessarie alla modernizzazione del paese. Una classe dirigente propensa a perseguire prioritariamente obiettivi di breve periodo si è infatti rivelata incapace di intraprendere le necessarie riforme strutturali, e non è stata in grado di governare i mutamenti economici, sociali e politici che hanno fatto seguito al crollo delle regole di Bretton Woods e alla fine del *Gold exchange standard*. In Italia, il "mutamento di regime" avvenuto a livello internazionale ha prodotto, di conseguenza, effetti negativi maggiori rispetto agli altri paesi europei.

Il nostro sistema si è dimostrato, nel complesso, inadeguato a ristrutturare i processi produttivi così da introdurre quegli elementi che, in un sistema post-fordista, richiedono adeguati investimenti in innovazione. In altre parole è mancata la capacità di far fronte alle sfide del cambiamento “con strategie e politiche che favoriscono la trasformazione economica”. È mancata, soprattutto, un’adeguata “coerenza economica tra le strategie delle imprese e le scelte di politica economica”. Particolarmente grave è stata, in questo contesto, la carenza di investimenti, pubblici e privati, che favorissero il progresso tecnologico: a tale carenza si devono attribuire sia l’elevato tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile, sia la conseguente troppo bassa domanda di consumi.

Il linguaggio utilizzato nel volume è “semplice perché il volume è destinato a studenti di economia della laurea triennale e per corsi di introduzione all’economia per lauree non economiche”. L’esposizione è piana ed esente da eccessivi tecnicismi. La lettura risulta quindi non solo interessante, ma anche piacevole per “chi voglia essere consapevole sulle scelte economiche effettuate nel passato, sulle questioni sul tappeto oggi e sulle opportunità per il prossimo futuro”.

R. T. L.

AMEDEO POSTIGLIONE, *Ambiente, giustizia e pace. Una Polizia Internazionale, una Corte Internazionale per l’Ambiente*, Roma, Aracne Editrice, 2015, pp. 594, €. 28.

Esce nella collana “Diritto e Ambiente” un secondo volume di Amedeo Postiglione, dopo il pregevole ed ampio testo di diritto internazionale dell’ambiente edito nel 2013. Si tratta, in questo caso, di un’importante novità, perché il tema dell’ambiente, quale diritto umano, è affrontato insieme a quello relativo ai diritti umani allo sviluppo e alla pace. Sono tutti nuovi diritti umani di terza generazione, così chiamati per distinguerli da quelli civili e politici e da quelli economici, sociali e culturali di prima e seconda generazione, ormai già consolidati. Una caratteristica comune li accomuna: la solidarietà necessaria per il loro pieno soddisfacimento. Pace, sviluppo e ambiente, secondo l’Autore, hanno un destino comune: lo sviluppo umano integrale delle persone e dei popoli è fondamentale per assicurare la pace, prevenendo e gestendo i conflitti, sempre però nel rispetto e nella valorizzazione dell’ambiente comune. La solidarietà, data la natura anche collettiva dei nuovi diritti, costituisce non solo un’esigenza etica, ma una necessità giuridica e politica e quindi interpella la legge ed ancor più la giustizia a tutti i livelli. Senza solidarietà non si possono assicurare le basi di uno sviluppo equo; non si possono prevenire e gestire i conflitti etnici, sociali, ambientali, religiosi e politici ed ancor più appare inconcepibile considerare l’ambiente per quello che è: la continuità della vita sulla Terra. L’espressione “sviluppo sostenibile” che è stata posta a fondamento delle più importanti iniziative internazionali e degli incontri planetari in tema di ambiente riassume bene il senso che s’intende attribuire a questa impostazione globale della problematica ambientale. La convergenza dei principi che si ricava dalla comparazione dei testi normativi sta a significare che si tratta di esigenze che sono avvertite in tutti gli Stati del pianeta anche se le concrete condizioni di vita restano assai differenti e il divario tra il Nord e il Sud del Mondo, purtroppo, si estende con drammatica progressione. Il Volume è patrocinato dalla Fondazione ICEF (*International Court of the Environment Foundation*) di cui l’Autore è stato fondatore e promotore in sede internazionale, fin dall’anno 1989. Viene, perciò, documentata e riproposta un’idea che sottolinea la necessità e l’urgenza di offrire uno sbocco istituzio-

nale alla crisi economico-ambientale che il pianeta attraversa. L'esigenza di *governance* globale con nuove regole ed istituzioni per l'ambiente riesce oggi impellente anche se i governi e la stessa ONU tardano ancora a recepirla. L'Autore ritiene che la sostenibilità della vita sulla Terra sia una finalità assolutamente primaria, sicché occorrono istituzioni che la assicurino anche nelle decisioni globali e cita, al riguardo, le preoccupazioni per il mutamento climatico in atto, per la perdita progressiva della biodiversità nei suoli e nei mari, per la crisi di acqua e di cibo e per lo sfruttamento insensato della natura e l'uso eccessivo delle risorse comuni. L'invocata *governance* globale (amministrativa e giudiziaria) viene concepita come un rafforzamento della responsabilità dei governi nazionali secondo un corretto criterio di sussidiarietà. Gli ostacoli non sono di carattere tecnico, ma politici: l'errore grave è di non evidenziarli secondo un corretto principio democratico come se la conservazione della vita sulla Terra e la protezione oggi delle generazioni future fossero problemi estranei alla vita reale di ogni persona. La pubblicazione riveste perciò grande attualità, come sottolinea autorevolmente nella Prefazione il Cardinale P. K. A. Turkson, Presidente del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace. Egli osserva tra l'altro: "Una riflessione sullo sviluppo, sulla giustizia e sulla pace, svolta in sintonia con i valori del Vangelo e i principi della dottrina sociale della Chiesa... si associa alle riflessioni sulla pertinenza e sulla necessità di una Autorità economico-ambientale che si ispira alla responsabilità, alla sussidiarietà, alla solidarietà, al rispetto dei diritti e doveri che scaturiscono dalla dignità umana... Una Autorità, insomma, che contribuisca ad una migliore gestione delle risorse naturali, all'applicazione di nuove regole finanziarie ed economiche in sede internazionale e alla pace". Alla tradizionale richiesta di una giustizia sovranazionale (per i problemi di rilevanza internazionale), cioè di una vera Corte accessibile anche alla società civile in nome di un diritto umano e non solo agli Stati, il volume aggiunge per la prima volta il progetto di una Polizia internazionale dell'ONU, competente non solo in tema di sicurezza e conservazione della pace, ma anche di prevenzione ed assistenza nel caso di catastrofi naturali o di gravi incidenti tecnologici, oltre che di protezione dei beni culturali universali (compresi quelli minacciati dal furore iconoclasta di nuovi barbari come ISIS e Boko Haram). Il volume si compone di oltre 600 pagine, articolate in 6 Parti. Il linguaggio è piano e chiaro, adatto anche ai non giuristi. È interessante l'introduzione sui diritti umani in generale perché evidenzia il fondamento storico comune legato alla dignità dell'uomo come tale: un albero che si espande con sempre nuovi rami.

La Parte prima è dedicata al nuovo *diritto umano alla pace*, nel suo fondamento etico e giuridico, con riferimento ai soggetti coinvolti: persone, popoli, Stati, Comunità internazionale. Viene esaminata anche la posizione assunta dal Consiglio dei diritti umani delle NU. La Parte seconda è dedicata al nuovo *diritto umano allo sviluppo* patrocinato, dopo la decolonizzazione, dai Paesi in via di sviluppo ed emergenti. La problematica è analizzata non solo negli aspetti giuridici e politici (ruolo dell'ONU), ma anche in senso economico, sociale e culturale. La Parte terza è dedicata all'esame del *diritto umano all'ambiente*, alla luce degli strumenti internazionali esistenti. In conclusione, si sostiene nel volume, i diritti sopraindicati di terza generazione sono caratterizzati da un elemento comune: la necessaria solidarietà per la loro effettività. Trattandosi di diritti non solo individuali ma collettivi, la solidarietà diventa necessaria in senso non solo etico ma giuridico e politico. Il ritardo nella codificazione condivisa è dovuto a forti resistenze economiche, politiche ed anche culturali in un mondo ormai globalizzato. Di conseguenza, secondo l'Autore, è necessario introdurre una filosofia della responsabilità a tutti i livelli. La Parte quarta è dedicata interamente al tema già accennato della Polizia internazionale dell'ONU. L'Autore ricorda l'interesse anche scientifico al tema (come già indicato da Rolando Quadri nella prima edizione del suo pregevole testo di Diritto Internazionale Pubblico del 1949)

a partire dalla crisi del canale di Suez nella metà degli anni '50. La pratica delle Missioni di Pace ONU si è molto allargata ed è, nel complesso, accettata. Sarebbe auspicabile una utilizzazione anche nel caso di disastri ambientali. La Parte quinta riguarda il vasto panorama dei conflitti che purtroppo si sono sviluppati con caratteristiche spesso cruento e pericolose per la pace, lo sviluppo e l'ambiente. Si tratta di conflitti etnici, economici, sociali, culturali, ambientali e perfino religiosi distribuiti in Africa, Medio Oriente, Asia, Centro e Sud dell'America e perfino in alcune aree europee. La conoscenza di questi conflitti merita di essere approfondita nei continenti e Paesi di riferimento con un'analisi integrata in una visione di insieme storica, geografica, economica, ambientale, sociale, culturale ed istituzionale onde comprendere bene le vere cause che hanno determinato i conflitti stessi. Le conoscenze ubbidiscono spesso ad esigenze emotive o strumentali del tutto insufficienti, sicché sembra condivisibile lo sforzo di riassumere in apposite schede le informazioni essenziali. L'Autore si è impegnato in un lavoro duro di ricerca, che meriterebbe di essere supportato per il necessario aggiornamento (istituzioni, università, centri di ricerca, mondo economico, ecc.). La Parte sesta riprende il tema della giustizia e più in generale della *governance* globale dell'ambiente ed anche dell'economia (regole nuove e istituzioni corrispondenti). Molti non sanno che il Parlamento europeo nel 1992 e poi in occasione di Rio+20 nel 2012 si è pronunciato a favore dell'istituzione di una Corte Internazionale per l'Ambiente, ma senza un impegno politico corrispondente sul piano operativo: perché questo accade? Come pure non è noto che molti governi nazionali hanno espresso un orientamento favorevole che viene documentato nelle schede dei diversi Paesi contenute nel volume; anche in questo caso non si spiega l'inerzia operativa. L'Autore auspica che il Ministero degli Affari Esteri ed il Ministero dell'Ambiente italiani prendano una iniziativa politica analoga a quella, molto apprezzata, del 1998 diretta all'istituzione della Corte Penale Internazionale. Vi è il rischio che la prossima Conferenza sul clima di Parigi nel dicembre 2015 si limiti ad enunciare i problemi, senza vere proposte di riforma: il nodo energetico globale legato alle energie fossili (notoriamente clima-alteranti) tocca interessi fortissimi nei Paesi del Golfo ma non per questo va sottaciuto perché il mutamento climatico mette in pericolo concreto e reale la vita dell'ecosistema terrestre. In conclusione l'Autore pone problemi nuovi in un'ottica positiva di necessarie riforme legando l'ambiente allo sviluppo ed alla pace e, soprattutto, sottolineando un concetto esigente di sostenibilità.

GIOVANNI CORDINI

GIUSEPPE F. FERRARI (a cura) *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Egea, 2013, Euro 40,50.

Il volume si articola in ventidue capitoli che tracciano l'evoluzione storica del diritto pubblico dell'economia, le problematiche attuali e le prospettive plausibili in relazione all'attuale assetto socio-economico globale. Gli autori che hanno collaborato alla stesura del volume sono: Lorenzo Cuocolo, Mauro Mazza, Edmondo Mostacci, Oreste Pollicino, Antonello Tarzia e Arianna Vedaschi.

Le vicende economico-finanziarie dell'ultimo triennio hanno reso necessaria una revisione, non solo formale, dell'intera opera già edita nel 2010. In questa seconda edizione è stato aggiunto un nuovo capitolo dedicato specificatamente a finanza pubblica e politica economica tra Stato nazionale e ordinamento europeo, tema cruciale sia per l'attuale fase del debito, sia per le future evoluzioni del governo dell'economia nella prospettiva

dell'Europa unita. Il quadro evolutivo del sistema italiano negli ultimi tre anni è stato investito da temi di grande rilevanza e profondità, in parte connessi a tendenze generali, europee o globali, e in parte imputabili a vicende nazionali; per tale ragione è stato corposo l'aggiornamento della seconda edizione riguardo: la riapertura di spazi all'intervento pubblico nella proprietà dei mezzi di produzione di servizi; l'espansione del ruolo regolativo pubblico specie a mezzo delle autorità indipendenti; la tendenza allo scorporo delle reti strutturali per dare spazio alla concorrenza nella gestione dei servizi pubblici; la regolamentazione dei controlli sul sistema bancario; e altro ancora.

I due capitoli introduttivi di G. F. Ferrari definiscono l'oggetto della disciplina e, attraverso un *excursus* storico, vengono evidenziati gli snodi cruciali dell'evoluzione della costituzione economica, delineando, infine, un'ipotesi di modellistica dei sistemi economici. La recente crisi dell'ordine economico mondiale e le vicende della globalizzazione, con l'affermazione, apparentemente incontrovertibile, del modello liberaldemocratico di origine finanziaria, fanno sì che oggetto e metodo della disciplina presentino ancora profili problematici tali da rivalutare gli approcci tradizionali alla materia. Per tale motivo Ferrari propone una visione che è volta a coniugare le regole "catalattiche" del mercato e quelle della democrazia politica, partendo dall'assunto che non possa esistere una società libera senza economia di mercato, ma è necessario che quest'ultima si basi su una continua ricerca di equilibrio con i diritti e i valori codificati nelle costituzioni statali e negli atti fondativi degli organismi sovranazionali che aspirano a formare il nuovo governo globale.

L'analisi si concentra poi sul modello italiano, dividendo la trattazione secondo fasi storiche ben precise. Il primo periodo, trattato da Ferrari, è quello che va dall'unità d'Italia fino allo scoppio del secondo conflitto mondiale; in seguito, Oreste Pollicino si dedica al dibattito nato in seno all'Assemblea Costituente riguardo alle scelte in materia economica, motivando in tal modo le tendenze evolutive che hanno caratterizzato l'evoluzione dallo Stato liberale allo Stato regolatore, passando per lo Stato sociale; infine vengono considerate le dinamiche della sovranità economica tra dimensione nazionale e sovranazionale nella prospettiva dell'integrazione europea. Giuseppe Ferrari in questa parte propone la globalizzazione come un *cluster* di fenomeni di derivazione per lo più non giuridica, ma a profonda radicazione tecnologica, con importanti effetti di natura economica, sociale, culturale che non possono fare a meno di condizionare l'ordine giuridico e i sistemi normativi.

Nella parte centrale si considerano i diversi aspetti particolari che costituiscono il sistema di mercato nella prospettiva del diritto pubblico dell'economia, in relazione alle nuove prospettive comunitarie. Arianna Vendaschi analizza gli aspetti della finanza pubblica nelle dinamiche della forma di Stato e di Governo, le quali stanno portando verso un nuovo modello di regolamentazione e vigilanza. Mauro Mazza, inizialmente, si occupa dei soggetti pubblici e privati nel diritto pubblico dell'economia. È interessante l'apporto alla letteratura in materia di strumenti di intervento nell'economia. La naturale evoluzione di questi istituti, ha portato al superamento delle rigide categorie del provvedimento amministrativo attraverso il quale si manifesta la volontà dei poteri pubblici, portando all'emersione di istituti caratterizzati dagli strumenti della *soft law* e *moral suasion*. Mazza, infine, cura i capitoli su beni pubblici e privatizzazioni; i quali si articolano con la parte di Antonello Tarzia sul controllo pubblico della finanza privata e sulle politiche di bilancio. Lorenzo Cuocolo dedica ampio spazio alle autorità indipendenti e ai servizi di interesse generale, tema di grande importanza per via delle ricorrenti critiche mosse a tali soggetti per la presunta mancanza di legittimazione democratica. Tale problematica è qui affrontata operando, prima, un'analisi storica comparata delle diverse tipologie di autorità indipendenti, così da analizzare, poi, il fondamento costituzionale di tale fenomeno. Sono

trattate in maniera approfondita le funzioni delle autorità indipendenti che si occupano di elettricità, gas, poste e trasporti e il loro rapporto tra pubblico e privato. Il capitolo conclusivo “Crisi dell’ordine economico mondiale: problemi e prospettive”, firmato da Ferrari, ripercorre le tappe della crisi economica mondiale iniziata nel 2008, analizza la risposta dei Governi e i problemi emergenti. Propone alcune letture e interpretazioni delle problematiche connesse al fenomeno della crisi per poi proporre una prospettiva di rientro incentrata sul dibattito riguardante l’etica nell’economia e nella finanza.

L’intera opera, oltre a fornire gli strumenti necessari per analizzare il diritto pubblico dell’economia da un punto di vista strettamente giuridico, offre, per ogni tema trattato, una attenta analisi sociale del fenomeno. L’ordine catallattico, che mostra la necessità di una connotazione sociale dell’economia pubblica – anche se muove da concezioni liberali - diventa nell’opera il paradigma per l’analisi del mercato e della finanza, per un migliore equilibrio tra ruolo di questi due settori dell’economia e delle istituzioni pubbliche. La lezione liberale di von Hayek è sapientemente elaborata e aggiornata al contesto contemporaneo: la relazione tra *Cosmos*, l’ordine spontaneo di cui il modello catallattico del mercato costituisce l’esemplificazione più chiara, e *Taxis*, che nel pensiero di Ferrari è l’ordine sociale perseguito secondo un modello di solidarietà e giustizia sociale, sono l’esemplificazione dei valori portanti del Costituzionalismo di tutto il ’900 e soprattutto del periodo dal secondo dopoguerra in poi. Tali valori, ascrivibili alla scuola di Vienna, derivano, come è riconosciuto, anche dall’apporto fondamentale a tale concettualizzazione di autori come L. von Mises e K. Popper.

DAMIANO FUSCHI





Questo volume è stato stampato da Rubbettino print su carta ecologica certificata FSC® che garantisce la produzione secondo precisi criteri sociali di ecosostenibilità, nel totale rispetto del patrimonio boschivo. FSC® (Forest Stewardship Council) promuove e certifica i sistemi di gestione forestali responsabili considerando gli aspetti ecologici, sociali ed economici

STAMPATO IN ITALIA  
nel mese di ottobre 2015  
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)



