

Diritto ed economia. Una riflessione sull'Italia, l'Europa e il mondo*

Giuseppe Guarino

Professore emerito di Diritto amministrativo, Università di Roma "La Sapienza"

1. Luoghi aperti e chiusi. Rilievo delle specificità

Permangono nello stadio odierno dello sviluppo umano poche società interamente chiuse. Solo verso la fine ne troveremo una, la più importante di tutte: la società planetaria. Quelle "relativamente" chiuse sono parecchie. Le chiusure dipendono da elementi di rigidità. Ma a loro volta li determinano o li consolidano. I luoghi chiusi finiscono inevitabilmente per distinguersi l'uno dall'altro, in conseguenza dei caratteri che la chiusura vi induce. Le teorie economiche dominanti, generalmente di derivazione americana, sono basate sul presupposto, diverso

* Il 20 giugno 2007 per iniziativa della prof.ssa Andreina Scognamiglio, su invito del Rettore e del Preside della Facoltà di giurisprudenza della Università del Molise, presi parte a Campobasso con Pierluigi Ciocca ad un dibattito sui rapporti tra diritto ed economia, conclusosi con una discussione con professori e studenti. Ciocca aveva da poco pubblicato, con Ignazio Musu, un volume dal titolo *Economia per il diritto*, Bollati Boringhieri, 2006. In relazione a ciascun aspetto della vita economica, che forma oggetto delle discipline racchiuse in un comune corso di diritto commerciale, gli autori espongono teorie e dati economici pertinenti. L'economia, dunque, esposta non in astratto, ma disaggregata al livello delle regolazioni concrete. Anche a voler tralasciare la densa introduzione dello stesso Ciocca, che merita una approfondita lettura, è auspicabile che il volume consegua, per la sua utilità, larga diffusione tra i giuristi. Parlando come secondo, il mio compito consistette in una specie di controcanto: esaminare i rapporti tra diritto ed economia partendo dal diritto. Non avevo predisposto una traccia, ma sul tema andavo riflettendo da tempo. Mi sono poi accorto che inconsapevolmente mi ero ispirato al metodo che Giuseppe Capograssi, uno dei miei grandi Maestri, seguiva nelle lezioni. Partiva da un fatto di vita quotidiana.

se non opposto, che tra gli uomini, le collettività, le situazioni, i luoghi vi sia, possa esservi o addirittura debba esservi, omogeneità. Omogeneità significa interscambiabilità. Ciò che vale per un luogo dovrebbe valere per qualsiasi altro. Cominciamo a comprendere che non è così.

Donato Menichella, grande Governatore della Banca d'Italia dal 1947 al 1960, subì forti critiche per il modo in cui gestiva i fondi del piano Marshall. Li tesaurizzava in attesa che si formassero strutture in grado di utilizzarli in maniera efficace. Quando le condizioni maturarono li elargì con larghezza e in modo mirato. Fu osteggiato nella prima fase da funzionari ed economisti americani. Osservava: "quelli stanno lontano". Proseguì per la sua strada. Conosceva il rilievo delle specificità. Alla fine, l'Italia risultò il Paese che tra tutti aveva tratto il maggiore beneficio dagli aiuti. Le condizioni dell'Italia non erano quelle della Francia, della Germania, dell'Inghilterra. I modi di utilizzo dovevano tenere conto delle condizioni concrete del singolo Paese.

Di lì il discorso si allargava in cerchie sempre più ampie fino a toccare talvolta i grandi problemi dell'esperienza umana.

Giuseppe Capograssi (1889-1956), studioso di Marx e di Vico, ha lasciato negli scritti del periodo 1918-1921 analisi innovative sulle formazioni sociali emergenti, colte nelle loro specificità istituzionali. In lavori successivi si avvertono convergenze su basi cristiane con lo spiritualismo etico di Bergson, Blondel, Maritain. I contributi più originali, destinati a durare nel tempo, hanno per fulcro l'azione, luogo e momento nel quale l'individuo è presente con l'interezza del suo essere. Capograssi è anche autore di un mirabile saggio sul tema da noi dibattuto: *Pensieri vari su economia e diritto* (1940). A Giuseppe Capograssi intendo dedicare idealmente questo scritto. La prima parte pone le premesse e ripropone nell'andamento e nella forma tendenzialmente colloquiale l'intervento nel dibattito all'Università di Campobasso. La seconda parte trae deduzioni dalle premesse ed è nuova. Altre deduzioni potranno formare oggetto di un saggio integrativo.

La redazione finale della seconda parte risale al gennaio 2008, quando la crisi della finanza internazionale e le sue ricadute sulle economie dei singoli Stati e sull'economia globale non si erano manifestate nella loro pienezza e quando il problema della ratifica del Trattato di Lisbona non era ancora divenuto di scottante attualità. Attratto da questi nuovi temi ho accantonato la "Lezione di Campobasso" e la sua integrazione. Mi sono chiesto se, pubblicandola ora a distanza di quasi un anno e dopo che si erano verificati tali importanti eventi, non fosse il caso di sottoporre il testo ad una revisione apportandovi eventualmente qualche ritocco. L'ho escluso. Preferisco proporlo così come era. Dei giuristi e degli economisti spesso si nota la capacità di spiegare i fatti con il "senno del poi". Trovo utile e corretto affidare al lettore il giudizio su quanto si è scritto "prima" alla stregua di quanto è avvenuto "dopo".

Vi sono, anche in Italia, condizioni peculiari di singoli luoghi e delle collettività, condizioni diverse da un luogo all'altro, da una collettività all'altra. Non solo le chiusure, ma molteplici altri fattori, singolarmente o integrandosi, hanno concorso a formarle. Prendiamone atto. Non possiamo prescindere dalle diversità, quale che sia il tipo di valutazione che si debba farne, tanto meno nelle analisi economiche. L'Italia è un Paese arato dalla civiltà da almeno tremila anni. Il territorio per la forma peninsulare, per la collocazione al centro del Mediterraneo, per le sue caratteristiche orografiche, per l'appartenenza alla zona temperata, non trova corrispondenze in molti altri luoghi. Nei secoli si sono accumulate esperienze, si sono formate tradizioni, si sono avute variazioni ambientali, trasformazioni ideologiche e politiche. Di spazi liberi, quasi non ve ne sono.

2. Ogni Stato è un “esemplare unico”

Estraiamo un primo corollario. Ogni istituzione statale è un *unicum* irripetibile. L'Italia vanta un *humus* giuridico, economico, sociale, culturale, diverso da qualsiasi altro Stato. La Francia e l'Italia sono paesi le cui sorti si intrecciate molto spesso. Ma quante e quali le diversità! La Francia confina su tre lati con il mare, su altri due è tutelata dalle alte barriere montuose dei Pirenei e delle Alpi. Le non molte ondate barbariche che l'hanno raggiunta, vi si sono insediate. In Francia, prima che in qualsiasi altro Paese europeo, si è formato uno Stato unitario. Il territorio è pianeggiante per l'80%. Il vino è stato esportato ed ha prodotto ricchezza da tempo immemorabile. In Italia la pianura non supera il 25% del totale. Da noi, ogni regione, ogni comune, quasi ogni angolo vanta un passato diverso. È mancato l'elemento aggregante di una monarchia che, accettata e stabile nel tempo, abbia operato per secoli come fonte di ideologie unificatrici. Ogni organizzazione sovrana, e nel pianeta ve ne è necessariamente una per ogni singolo spazio territoriale, abbraccia la società in tutte le sue espressioni, comprese le discipline giuridiche, civili, penali, amministrative, demaniali, fiscali. Non può mai essere identica ad altre, anche se contigue e di pari antica storia.

Nell'affrontare i problemi dell'economia e della teoria economica non si possono trascurare queste premesse. Basterebbe osservare come si comportano le discipline aziendalistiche. Quando si deve scegliere la collocazione di un grande centro commerciale si esaminano partitamente i bacini di utenza, il sistema viario, la concorrenza potenziale, le abitudini degli abitanti, la qualità e la specificità delle produzioni locali e dei servizi presenti nel territorio, e altro. Allo stesso modo, prima di applicare una teoria economica, va esaminato se il luogo risponde alle condizioni che la stessa teoria presuppone come essenziali.

3. Rigidità e flessibilità dei fattori

Nella vita collettiva, come nella vita individuale, non v'è nulla che si sottragga al rapporto di causa ed effetto. Ogni effetto è il prodotto di una causa o di più cause concorrenti. Si pone a sua volta come causa o concausa di effetti successivi. Automaticamente e necessariamente, non importa se in misura ampia o appena percepibile, l'effetto modifica la situazione preesistente. Crea o contribuisce a creare un ambiente nuovo. Non c'è evento che sia privo di un proprio effetto, nessun effetto che non risalga ad una causa anteriore. Una istituzione statale, che vanti una antica storia, costituisce il risultato di cause talvolta secolari, persino millenarie, i cui effetti, trasformandosi in cause, hanno prodotto effetti successivi. Fenomeni comuni, inserendosi in luoghi diversi, assumono configurazioni differenziate dipendenti dalle specificità delle strutture nelle quali si sono inseriti.

Un corollario della precedente riflessione è che se si effettua una analisi completa e precisa delle condizioni preesistenti e del fattore che vi si va ad inserire, avendo riguardo anche alle rispettive caratteristiche di rigidità e/o flessibilità, diventa possibile antivedere i risultati che si produrranno. I quali dovranno essere valutati alla stregua dell'obiettivo che era stato prefissato. Scelto l'obiettivo, lo schema causale potrà indicare se il risultato sia o meno conseguibile, se sia conseguibile in assoluto o a determinate condizioni, *in toto* o solo parzialmente. Le risposte potranno suggerire di modificare o adattare gli elementi che vengono immessi o di abbandonare il progetto.

Ogni trasformazione comporta inevitabilmente un costo, che va calcolato e confrontato con i possibili vantaggi. Va messa in conto una percentuale di alea per errori nel processo decisionale o per la presenza di circostanze non prevedibili.

L'ideale sarebbe che ogni decisione politica, specie se di ampio respiro, venisse presa solo dopo un esame scrupoloso e mature riflessioni. Così non è. E potrebbe purtroppo non esserlo mai. È una constatazione grave, ma realistica. Nelle società democratiche, ma accade lo stesso in qualsiasi tipo di regime, il governo è soggetto a pressioni continue, di provenienza e natura varie, spesso contrastanti. Occorre, quindi, mediare. Possono determinarsi situazioni di urgenza. Non di rado le decisioni sono prese sotto la suggestione di principi ideologici, che si sono imposti senza che né in origine, né in seguito fosse prevedibile valutarne l'impatto di lungo periodo. Può accadere che una misura minima, decentrata, determini i caratteri di un sistema, quindi di un Paese, per un lunghissimo tempo.

Un esempio per tutti. Nel 1865 fu operata in Italia la ripartizione delle competenze per la tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. Ai giudici ordinari le questioni di diritto, alla pubblica amministrazione la competenza in materia di interessi: questa fu la decisione. La P.A. investita di una questione avrebbe dovuto valutare anche il merito, cioè la convenienza delle scelte contestate. Nel 1889 il sistema fu riformato. La competenza per la tutela degli interessi venne trasferita dalla amministrazione a un giudice, il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Il giudice per sua natura avrebbe potuto valutare solo la legittimità dell'operato della P.A., non la convenienza. Per coerenza fu necessario decretare che il giudice non potesse avvalersi della prova per testimoni. Questa, se ammessa, avrebbe sospinto a travalicare nel merito. Unica prova consentita al giudice fu quella documentale. La redazione del documento ha acquistato automaticamente un rilievo decisivo. Il funzionario pubblico è un incaricato di pubblico servizio o addirittura un pubblico ufficiale. L'esercizio delle funzioni pubbliche può comportare, in aggiunta alla responsabilità amministrativa, responsabilità contabili e penali. Non si può redigere un documento alla leggera. Occorre riflettere. La riflessione richiede tempo. Se vogliamo risalire alla causa

del procedere lento della nostra burocrazia (di qui l'espressione "lento-crazia"), possiamo dire di conoscerla.

In seguito si è aggiunto l'indirizzo, frutto di una microideologia giuridica, che all'atto finale si debba pervenire attraverso procedimenti complessi, somme di pareri, autorizzazioni, approvazioni, concerti. Di ognuna delle fasi la documentazione deve attestare il corretto svolgimento. In più di un caso l'atto intermedio è il risultato di un sub-procedimento. Il che si verifica sempre se l'organo chiamato a deliberare ha carattere collegiale. Il tempo occorrente per la formalizzazione della decisione è divenuto un multiplo.

Un esempio può aiutare a valutare le conseguenze. Se un professore, nell'esaminare gli studenti, usa soffermarsi su una parte sola della materia, lo studente medio finisce per studiare soltanto quella. L'Amministrazione, se il giudice può occuparsi solo della legittimità nei limiti desumibili dalla documentazione, tenderà a concentrarsi sulla redazione dei documenti, e solo su questa, trascurando il merito. Se ci chiediamo a cosa si deve la prevalenza del formalismo burocratico sul merito, anche questa volta sappiamo dove ricercare il colpevole. Ed abbiamo tralasciato un altro dettaglio di pari rilievo decisivo, costituente a sua volta un corollario del principio di legittimità. Che cioè ogni vizio di un atto anteriore, per quanto remoto e di minima rilevanza formale, se accertato, provoca l'annullamento dell'atto finale.

Il modo in cui è stato disciplinato in Italia il controllo sugli atti amministrativi è un caso esemplare. Ci fa comprendere quali vaste e decisive conseguenze possono dipendere da un dettaglio minimo. Il dettaglio (limitazione delle prove acquisibili dal giudice) ha caratterizzato l'intero sistema. Ce se ne convince inserendo un'altra decisiva circostanza. Che è la seguente: l'atto amministrativo è utilizzato non solo nei rapporti tra l'Amministrazione e i terzi, ma anche per l'organizzazione degli uffici. È cioè il "materiale" con il quale è edificata in Italia ogni amministrazione pubblica. Il tutto è stato trasfuso in norme costituzionali. Ne è originata una somma di rigidità che non è agevole districare. Per più di quaranta anni ha operato in Italia un ministero con il compito di riformare la pubblica amministrazione. Non sembra che vi siano stati progressi apprezzabili. Forse qualche passo indietro.

4. Il concorso di cause

Sappiamo ora qualcosa in più in materia di rigidità. Un nuovo fattore ha tanto maggiori probabilità di inserirsi, mantenendo intatte le proprie caratteristiche, quanto più l'ambiente che deve accoglierlo sia morbido e flessibile. Se l'ambiente è resistente ed il nuovo fattore non ha forza sufficiente per piegarlo, sarà il nuovo fattore a deformarsi. I risultati attesi non si produrranno. La variazione, dipendente dall'inserimento del nuovo fattore, potrà provocare inefficienza o danno.

Più un sistema è ampio e complesso tanto più cresce il grado di rigidità. Nei sistemi o parti di sistema che svolgono ruoli essenziali, quali sono quelli della organizzazione o del funzionamento delle amministrazioni pubbliche e della giustizia, il grado di rigidità raggiunge normalmente livelli elevati. Non è cosa semplice variarli o, come si dice, modernizzarli, se si debbono conservare le caratteristiche di base.

Modernizzare è obiettivo naturale e necessario. Perfezionare le discipline, le procedure e i meccanismi delle istituzioni deve costituire un impegno continuo. Ma è un impegno che richiede operazioni complesse, che non possono essere improvvisate. Devono essere chiari gli obiettivi, precise e complete le informazioni, corrette e logicamente coerenti le analisi.

Nella vita, individuale come collettiva, le cause non sono mai singole. L'esistente è soggetto alla pressione di fattori molteplici. Questi in parte spingono nella medesima direzione, in parte confliggono ostacolandosi sino a neutralizzarsi a vicenda. Nella produzione dell'effetto uno dei fattori, che astrattamente potrebbe sembrare il meno importante, può risultare in concreto, nel momento in cui viene inserito, quello decisivo. Il diritto penale è la branca alla quale si devono le analisi più raffinate e precise dei concorsi causali.

Quanto accadde nella centrale nucleare di Cernobyl, secondo un racconto che me ne è stato fatto, costituisce un caso singolare. La centrale era antiquata. Scoppiò alcuni anni fa con danni gravissimi, avvertiti anche a grande distanza, tra l'altro in Italia. Per accertare le responsabilità a livello comunitario fu istituita una commissione. Il risultato è stato sorprendente. La vetustà dell'impianto non ne fu causa. L'impianto,

benché antiquato, era munito di apparecchiature di controllo adeguate, che funzionarono. Accertata una fuga di materiale radioattivo, il meccanismo di controllo entrò in funzione. Bloccò l'impianto. Tutto bene, quindi. Senonché era stato previsto un distinto e autonomo meccanismo di controllo. Se l'impianto si fosse fermato, un tecnico, addetto a tale specifica funzione, manovrando una apposita leva avrebbe dovuto riavviare il movimento. Il comando giuridico, scrupolosamente osservato, ha annullato l'effetto del comando meccanico. Per quattro volte il fattore tecnico bloccò l'impianto. Quattro volte l'uomo, obbedendo al comando giuridico, lo rimise in moto. Il controllo automatico non era stato programmato per bloccare l'impianto oltre la quarta volta. La centrale scoppiò. Era stata riattivata dal comando manuale.

L'episodio dimostra la forza del comando giuridico, entità apparentemente invisibile. L'obbligo imposto ad un dipendente singolo, puntualmente adempiuto, ha neutralizzato gli effetti di una complessa apparecchiatura di monitoraggio e controllo. Con lo scoppio della centrale ha prodotto effetti devastanti. L'ordine era errato. L'errore risale alla progettazione: i due comandi non erano stati coordinati. Il comando giuridico, una volta impartito, non avrebbe potuto non essere eseguito.

È un caso che, a parte ogni altra riflessione, fa toccare con mano l'impatto sulla vita umana, sia individuale, sia collettiva, e sull'economia, delle discipline giuridiche e delle condotte che dalle stesse promano. Quanti ordini errati o ingiusti in una guerra o nella sua stessa dichiarazione hanno prodotto innumerevoli e inutili morti e devastazioni in intere regioni?

Rientrano nella esperienza comune i comandi della segnaletica stradale. Il rosso è un colore come un altro. Il codice della strada vi collega l'ordine di fermarsi. L'ordine è impartito da un impianto, il semaforo. Se il semaforo è rosso, tutti si fermano. Subentra il verde, tutti si muovono. Se qualcuno resta fermo, gli automobilisti che seguono strepitano. Fanno pressione perché il comando impartito dall'apparecchiatura tecnica venga osservato. Agli incroci in genere non sostano vigili. La norma, che costituisce la fonte del comando impartito dal semaforo, nella generalità dei casi riceve osservanza in modo spontaneo, per adesione dei destinatari. Facciamo così conoscenza di una componente essenziale

della entità, denominata “istituzione”: la forza sociale. Ove vi sia inadempimento, indipendentemente dai meccanismi sanzionatori predisposti dal diritto positivo, interviene la forza sociale, che si manifesta nella pressione esercitata da quanti hanno interesse a procedere. È un caso elementare e semplice di forza sociale, effettiva ed efficace. La forza sociale non è presente solo nella circolazione stradale, opera a sostegno di ciascuna e di tutte le norme di un sistema. Se e fin quando sostenga una norma la rende efficace. È qui la fonte della rigidità delle norme, sia singole che quali componenti di un sistema.

La disciplina della circolazione non è un fatto secondario. Il comando giuridico segue una logica di sistema. La disciplina del traffico è frutto di una ponderazione tra molteplici interessi pubblici: quelli del commercio, del turismo, degli abitanti del quartiere, della fluidità del traffico, della velocità dei mezzi di trasporto pubblici, dell'inquinamento, dell'usura delle strade, del risparmio energetico, e così via. All'automobilista può risultare scomoda, finanche dannosa. La soluzione nei dettagli e nell'insieme potrebbe essere contestata anche con riguardo agli interessi pubblici. Ma il sistema tiene. Nella generalità dei casi riceve fedele adempimento. L'inadeguatezza della disciplina provoca inosservanza diffusa se supera il livello della comune tollerabilità. Se ciò accade, la norma può perdere del tutto il sostegno della forza sociale, e con ciò anche la sua efficacia. Nella generalità dei casi tutti si muovono come il sistema comanda, anche se individualmente preferirebbero percorsi diversi. Qui è la radice della forza sociale, collante efficace di ogni istituzione, fattore delle rigidità giuridiche.

5. Le rigidità giuridiche

La rigidità, lo abbiamo notato, cresce se dalla considerazione della norma singola si passa a quella di un complesso di norme. Cresce ancora se un insieme specifico si intreccia con altri insiemi giuridici. Come nel caso del concessionario autostradale che, obbligato dalla concessione a realizzare nuovi tronchi, separatamente deve sottostare a disposizioni degli enti locali e regionali e a limitazioni ambientali. Cresce ancora il grado di rigidità se il sistema, o più ancora il sistema integrato, trae

origine da formazioni sistemiche antecedenti, a loro volta derivate da strutture anteriori. Per effetto dei collegamenti e dei vincoli ereditati dal passato il comando giuridico può assurgere a gradi di durezza massimi. Ma una qualche durezza è inerente a ogni comando giuridico, ancorché singolo. Sono durezza che non possono essere ignorate. Il comando giuridico è un ostacolo con il quale i rapporti economici devono misurarsi. È astratto immaginare che i rapporti economici detengano in ogni caso una forza tale da travolgere in maniera totale e immediata le strutture giuridiche. I risultati del confronto tra forze economiche pressanti e rigidità giuridiche dipendono dal grado rispettivo di durezza e di flessibilità. Non si sfugge al principio che vale in ogni altro caso. Se il calcolo della rigidità comparativa viene ommesso o non è compiuto in modo corretto, possono prodursi risultati inattesi. Le rigidità giuridiche, prevalendo, potrebbero canalizzare i flussi economici in direzioni non preventivate. Può persino accadere che si producano effetti vantaggiosi. Il 1945 era per l'Italia "l'anno zero". La situazione appariva drammatica, forse irrecuperabile. Nel 1980 c'era da restare sbalorditi. La media di sviluppo del PIL annuo era stata in Italia nei trentacinque anni del 5.17%, la media più alta tra quelle dei Paesi democratici occidentali. Un fatto quasi incredibile è che nessuno, né allora né poi, né singolarmente né come partito, della maggioranza come della opposizione, abbia rivendicato il merito dell'eccezionale progresso. Quando nel 1992 il sistema crollò, la classe politica si arrese. Anche in quella occasione nessuno si vantò del glorioso passato. Eppure, persino i risultati degli ultimi quattordici anni (1977-1991: media di crescita del PIL pari al 2.6%), parte finale della travolgente corsa dei trentacinque anni precedenti, sarebbero stati superiori a quelli dei quattordici anni successivi (1992-2005 compreso: 1.3%)! Nel 1983 l'ammontare complessivo delle retribuzioni mensili (stipendi, salari e pensioni) confrontato con i dati del 1945 era cresciuto in moneta costante di ben dieci volte. Un flusso enorme, diffuso, continuo, sufficientemente omogeneo, che aveva irrorato l'economia e aveva sostenuto lo sviluppo. Il fenomeno non costituiva il frutto di un disegno razionale. Era il risultato di interrelazioni e integrazioni, in gran parte non previste né prevedibili, tra fattori strutturali, economici, politici, culturali, sociali, territoriali-ambientali ed altri. Da un insieme di rigidità,

norme costituzionali, pressioni sindacali, interessi industriali, libera esplosione di energie individuali e locali, indirizzi politici, persino interessi clientelari diffusi, spinte culturali, e infinite altre cose, da un insieme, dunque, del tutto disomogeneo di condotte, ciascuna mirante a qualche obiettivo particolare, è derivato un meccanismo, che solo *ex post* potrebbe essere ricostruito con qualche chiarezza, che ha operato come fattore decisivo di sviluppo.

6. Tutto passa per il diritto

Le rigidità giuridiche non costituiscono l'unico tipo di causa che concorre a formare il modo di essere di ogni singola società. Ogni tipo di fattore esercita una propria pressione. È una affermazione che converrà ripetere parecchie volte: le ideologie, i credi religiosi, le tradizioni, i convincimenti comuni, le caratteristiche del territorio, i collegamenti con gli altri luoghi, tutto concorre. Le innovazioni tecnologiche come le strutture produttive, i rapporti politici ed i connessi interessi, la cultura media, il carattere dei governanti, le capacità professionali, le aspirazioni personali, le forze esterne, il lungo corso della storia antecedente e così via. Quando ci si riferisce alle ideologie bisogna non trascurare, accanto alle grandi, le microideologie. Fattori causanti sono anche le teorie economiche. Ancora di più lo sono i concreti modi di essere delle relazioni economiche. L'oligopolio e il monopolio costituiscono esempi di durezza di istituzioni economiche. La ofelimità marginale in regime di concorrenza è un esempio di rigidità generalizzata. A parità di altre condizioni, qualsiasi operatore economico, l'imprenditore come il comune consumatore, il salariato e persino il titolare di poteri pubblici (quest'ultimo a meno che non sia vincolato al perseguimento di interessi non economici) è pressato a operare per la soluzione che richieda minore sacrificio od offra il beneficio maggiore. Le condizioni, sulla cui base si effettua il calcolo di ofelimità, sono tuttavia a loro volta, sempre e necessariamente, lo vedremo meglio tra poco, frutto di discipline giuridiche. Se, poi, a una visione statica se ne sostituisce una dinamica, come suggeriscono le teorie economiche che valorizzano il ruolo delle "attese", entra in scena, al posto di una norma singola o di

un complesso di norme esattamente definibili, un sistema con componenti variabili.

Una forma rigida di integrazione corrisponde a ogni sistema Paese. Non v'è fatto giuridico, per quanto minima possa essere la sua rilevanza, che sfugga alla pressione del sistema Paese.

Il diritto non fa tutto da solo. Al contrario. Qualsiasi condotta, tutte le idee, gli interessi, gli stati d'animo e quanto altro sospinge gli uomini, e così ancora gli eventi naturali ed ogni trasformazione naturale, in breve tutto ciò che esiste o viene ad esistenza, influisce sul diritto. L'intera vita del mondo gravita sul diritto e viene dal diritto intermediata. Il governo, che in ogni società occupa la posizione centrale, è soggetto ad un bombardamento incessante, alle pressioni più intense. Non vi è norma del sistema, di qualsiasi sistema, che si sottragga a pressioni. Se l'origine della norma è recente, si avverte l'impronta delle forze che hanno accompagnato la sua formazione. Man mano che ci si distacca dalla fonte, si sovrappongono fattori di pressione nuovi. Col tempo i fattori si condizionano reciprocamente e tendono a realizzare equilibri relativamente stabili.

Donati, illustre costituzionalista, in un saggio che risale al primo decennio del secolo scorso, "*Le lacune della legge*", dimostrò che in un sistema giuridico non vi sono lacune, né ve ne possono essere. Non vi è aspetto per quanto minimo della vita individuale e collettiva che si sottragga al diritto. Prendiamo una comune entità, una bottiglia su un tavolo: le qualificazioni giuridiche che la riguardano si affollano. La bottiglia è una cosa, appartiene a un proprietario, è vietato a ogni terzo avvalersene senza permesso, se la si fa cadere o la si manda in frantumi si ha l'obbligo di risarcire il danno. Se vi sono tracce di impronte digitali ed è stato commesso un illecito, la bottiglia soggiace ai poteri delle autorità inquirenti. L'elenco potrebbe prolungarsi.

Non vi è alcun minimo spazio della vita individuale o collettiva, a partire dalla stessa entità psico-fisica costituita dall'uomo, che non sia coperto da una molteplicità di norme giuridiche. Non solo nelle società contemporanee nelle quali la legislazione è intensa e si occupa di tutto o quasi tutto con disposizioni puntuali. Lo stesso accadeva nelle società primitive, nelle quali le norme edittali erano poche e le stesse discipline

consuetudinarie occupavano spazi limitati. Lo spazio apparentemente vuoto formava oggetto di principi generali o di precetti fondamentali, in buona parte inespressi, ma effettivi ed efficaci. Ad esempio (ma potevano variare secondo i modelli culturali delle società): rispettare l'autorità e la legge, non ledere gli altri, non danneggiare le cose comuni, rispettare la donna altrui, onorare il padre e la madre, inchinarsi alla divinità. Norme che nel loro insieme vincolavano alla osservanza delle regole comuni della collettività. Tutto ciò che non era vietato era lecito, costituiva lo spazio di una ampia e indifferenziata facoltà, di carattere residuale.

Si estraggono da queste osservazioni implicazioni per l'economia. Se non vi è aspetto della vita collettiva che si sottragga al comando giuridico, se ad ogni comando giuridico è inerente un qualche grado di rigidità, la conseguenza già più volte anticipata è che nella elaborazione ed applicazione di qualsiasi teoria economica non ci si può fermare, nella valutazione delle durezze (rigidità), a quelle di stretta origine economica. Bisogna inserire nel calcolo anche le durezze giuridiche, inevitabilmente presenti.

Se qui ci fermassimo avremmo operato egualmente una forte semplificazione. Alle rigidità interne alla economia e a quelle inerenti ai sistemi giuridici e ad essi interni, bisogna aggiungere le durezze, esistenti ed egualmente influenti sui rapporti umani, che derivano dai principi religiosi, dai costumi, dagli stati d'animo, dai sentimenti, dalle macro e microideologie, dalle pressioni delle forze organizzate, interne od esterne, dalle necessità ambientali e così via. Nella maggior parte queste pressioni hanno già lasciato un segno in precetti giuridici nei quali si siano incorporate. Ma continuano a operare, se effettive, indipendentemente dal diritto costituito, al di fuori di esso, in suo sostegno o anche in suo contrasto.

Tutto quanto accade nelle società, se riesce ad incorporarsi in norme, lascia tracce che durano per anni, decenni od anche secoli. Quanto più le tracce presenti sono legate a tempi antichi, tanto maggiore è il loro apporto alla durezza delle norme. La religione ha pervaso le norme, l'economia ha pervaso le norme, la ricerca e l'innovazione hanno pervaso le norme, tutta la vita sociale è penetrata nelle norme. Anche tutto ciò che avviene oggi, che si svolge sotto i nostri occhi, passa attraverso la intermediazione giuridica. Concorre a formare durezze per il futuro.

7. Forme e gradi di rigidità giuridiche

Se il rapporto tra diritto ed economia o, se si vuole, tra economia e diritto si risolve in un confronto di rigidità, può essere utile, senza pretesa di completezza, una esemplificazione riassuntiva delle durezze, secondo il loro distinto grado di rigidità.

Si può cominciare dal diritto.

Il livello più semplice è quello delle rigidità inerenti alla disciplina dello specifico rapporto.

La rigidità aumenta se la norma singola viene inserita nel sistema di cui fa parte. Cresce ancora, se il sistema viene a sua volta inserito nel contesto sistemico più ampio di cui sia componente.

La rigidità sistemica, sin qui contemplata, è di ordine formale. Assume evidenza nella interpretazione delle leggi. La potremmo indicare come orizzontale.

La rigidità è di grado più elevato, se la considerazione viene estesa ai movimenti (umani, di flussi monetari, ideologici o altro) che il diritto sollecita, impone o viceversa blocca, e alle tecniche organizzative alle quali è affidata la effettività delle norme (pubblica amministrazione, organi di polizia, tutela dei diritti ed interessi, organizzazioni giudiziarie, sanzioni civili, amministrative, contabili, penali). Occorre aggiungere le pressioni dei singoli e dei gruppi, organizzati o non, all'osservanza delle norme, e soprattutto la forza sociale che spinge i riluttanti e preclude i dissensi (rigidità da integrazione).

La rigidità da integrazione assume una maggiore durezza, se, e in quanto, la norma sia espressione di gruppi di interesse (politici, economici, sociali, religiosi, genericamente ideologici o di qualsiasi altro tipo), che della norma hanno imposto l'adozione e che, severi guardiani, vigilano perchè venga osservata e non variata (rigidità da integrazione, II livello).

Ma vi è un ulteriore livello di rigidità da integrazione. È la rigidità che si connette alla dimensione e alla forza della istituzione-Stato di cui il sistema di norma è espressione o da cui dipende. Delle istituzioni assumono, poi, speciale evidenza la struttura e le caratteristiche di stabilità, rigidità e autonomia delle organizzazioni di comando nello Stato. Su tali aspetti particolarmente rilevanti, si avrà in seguito occasione di tornare.

Le norme, una volta integrate in un sistema, con il carico ideologico e di interessi di cui siano espressione (quali che ne siano l'origine e la natura), si inseriscono nei gangli del sistema, concorrono alla formazione dei principi generali, si trasfondono nelle teorie e nei convincimenti generali.

Gli effetti indiretti possono protrarsi per tempi lunghi, anche dopo che le norme siano state abrogate (rigidità storiche). Le norme, meglio sarebbe dire i sistemi di norme, generano in una molteplicità di casi strutture fisiche o non (infrastrutture urbane, edifici, memorie storiche, istituzioni culturali e religiose, organismi di beneficenza e assistenza), che condizionano modi di vivere, comportamenti, convincimenti, costumi, vincolano le decisioni dei tempi successivi, richiedono emanazione di ulteriori norme a esse coerenti. I tracciati urbanistici della Roma repubblicana sono in parte sopravvissuti in quelli imperiali, e questi nella Roma medievale e poi rinascimentale, e così ancora nei secoli posteriori, persino in quelli moderni e attuali (rigidità storiche di II livello).

Sono state lasciate da parte le rigidità giuridiche di tipo dinamico. Non perché siano meno importanti, poiché viceversa spesso esercitano una influenza dominante, ma perché richiederebbero un discorso molto più ampio e articolato. Qui sarà stato sufficiente farne cenno. Le rigidità dinamiche sono quelle che si collegano ai movimenti delle singole parti di una istituzione complessa. Tali movimenti sono provocati dalla produzione di diritto, che avviene in modo spontaneo e incessante in ogni istituzione minore, microrganismi che compongono la istituzione complessa. Dai livelli di base i movimenti si propagano a quelli superiori. Possono determinare, per effetto della integrazione tra le norme e le forze che vi si collegano, movimenti ed evoluzioni imprevedute con reazioni a loro volta ignote, trascinando l'insieme verso traguardi impensati. Ciò anche in modo del tutto indipendente dalla volontà degli uomini, intesi sia quali singoli, sia quali comunità organizzate.

A quelli già elencati è da aggiungere un ulteriore livello di rigidità, definibile come "sociale". Dalla premessa che tutto ciò che esiste, dalle entità minime a quelle massime, necessariamente forma oggetto di discipline giuridiche, si ricava che sul diritto (sulle norme) si scaricano tutte le pressioni della società, nella loro varia natura, che si coinvolgono

reciprocamente, si sovrappongono, configgono sino ad annullarsi a vicenda. Independentemente dagli apporti singoli, è l'aggregato della vita collettiva che, nell'intrecciarsi con quello giuridico, genera contesti di forze e durezza, formando nodi che può essere difficile sciogliere.

8. Forme e gradi di rigidità economiche

Anche le rigidità economiche hanno forme e gradi diversi. Farne la esemplificazione spetta all'economista. Qui se ne può dare solo un elenco minimo.

La rigidità economicamente determinante, se ne è già fatto cenno, deriva dal calcolo di ofelimità. I soggetti, uomini o istituzioni, ispirano naturalmente la loro condotta al criterio del conseguimento del maggior vantaggio con il minore sforzo. In questa naturalità è la linea di forza che determina le rigidità. Si danno limiti ed eccezioni. I limiti si connettono a obiettivi non economici. Se si persegue la gloria, la potenza, la salvaguardia dell'onore, i vantaggi o i danni economici possono non contare. Anche nei rapporti strettamente economici all'ofelimità possono sovrapporsi l'intento di beneficenza o della carità, il lustro, l'amore per la bellezza, le passioni e così via. In tal caso, l'ofelimità interviene a livello applicativo.

La ofelimità si distingue dagli altri fattori di rigidità per il carattere generalizzato. In ciò sta la sua dominanza.

Vi sono poi rigidità specifiche esattamente individuate e classificate. Il monopolio, l'oligopolio, la posizione dominante. Le intese contrattuali alterative delle comuni condizioni di mercato, il controllo societario, le molteplici specie di conflitti di interesse, e così via. Notevole rilievo hanno le condotte, generate da condizioni o convincimenti comuni, se assumono carattere di massa, come è nel caso delle attese, dei contagi, del panico. Vi sono fattori che provocano catene di riflessi, quali le bolle speculative e, più in generale, le crisi.

Anche le pressioni di origine e natura strettamente economica vengono potenziate, così come accade per il diritto, da fattori aventi natura diversa: ideologici, morali, religiosi, politici, consuetudinari e così via. Fattori non economici possono egualmente porsi come elemento in tutto o in parte confliggente.

Come già si è dato rilievo, con riguardo al diritto, alla dimensione e alla forza della istituzione-Stato di cui è espressione o da cui discende, così, in parallelo, assumono rilievo, ai fini della valutazione del grado di forza della pressione economica, la forza e la dimensione del gruppo di imprese, portatore dell'interesse in competizione.

9. Tutti i fattori, compresi quelli economici, si trasformano in giuridici

Così, ad assumere diritto ed economia quali opposti schieramenti si estraggono, dalla loro considerazione unitaria, alcune massime. Non sono le uniche. Si espongono quelle di più immediata evidenza.

La prima constatazione è che i fattori, che si considerano di natura strettamente economica, sono essi stessi intermediati dal diritto. Le nozioni e i principi economici fondamentali, il mercato, la concorrenza, l'impresa, e a maggior ragione quelle a contenuto più specifico, quali la moneta, i tassi di interesse, il valore di cambio, la bilancia commerciale e quella valutaria, appartengono tutte al diritto positivo. Esistono solo nei limiti in cui il diritto positivo le recepisce. Possono avere contenuti diversi in ciascuno dei molteplici sistemi positivi. La intermediazione giuridica, sia pure indiretta, è concretamente avvertibile anche nelle teorie e nelle stesse ideologie economiche.

Se persino i fattori economici in tanto esistono in quanto abbiano preso forma e consistenza giuridica, ne segue una seconda massima. È di carattere generalissimo. Ed è che gli interessi ed i fattori economici non trovano mai davanti a sé una "tabula rasa", una "terra di nessuno". Le grandi praterie liberamente occupabili corrispondevano all'immaginario dei coloni americani che si spostavano verso Ovest (ma anche allora il diritto non era assente, conferiva la facoltà di occupare, ma nel rispetto dei rapporti umani e riconoscendo la precedenza di chi per primo avesse piantato la bandiera). È certo, comunque, che non corrisponde alla realtà dei sistemi costituiti, specie se risalenti nel tempo. Qui lo spazio, nella sua interezza, è occupato da norme, istituti, organismi, molti dei quali a loro volta intrisi di materialità economica. Le teorie economiche secondo le quali le forze economiche (il mercato, la con-

correnza) avrebbero la capacità di travolgere qualsiasi ostacolo frapposto da fattori di diversa origine e natura, compresi quelli giuridici, partono da un presupposto, che non corrisponde alla realtà.

Un confronto di forze, che si basi sul grado rispettivo di rigidità e flessibilità, non può farsi in termini generali ed astratti, ma solo in concreto con riguardo a situazioni specifiche. Le situazioni giuridiche variano secondo il contenuto specifico delle norme singole, del sistema o dei sistemi in cui le norme sono inquadrare, delle altre forze già intermedie dal diritto o che fanno pressioni per esservi incorporate e così via. E così è anche per l'economia. Mercato, imprese, concorrenza e, allo stesso modo, ogni altra nozione, istituto o principio, si concretizzano in modo diverso da luogo a luogo, anche se gli ambienti sono apparentemente simili e anche, come normalmente accade, se i nomi adoperati sono i medesimi.

Se i fattori economici, per acquistare stabile efficacia, devono concretizzarsi (né potrebbe essere diversamente) in forme giuridiche, consistenti in variazioni di norme, discipline o istituti preesistenti o nella loro sostituzione con norme, discipline, istituzioni del tutto nuove, la conseguenza è che i fattori economici, nel momento stesso in cui si affermano, perdono la loro identità: diventano fattori giuridici. Da quel momento, sono assoggettati alle medesime sorti di ogni fattore giuridico. Ogni fattore economico successivo, anche se del medesimo tipo, nel confrontarsi con quello anteriore avrà di fronte non un fattore economico, bensì una rigidità giuridica, il cui grado di durezza sarà apprezzabile secondo i principi delle durezze giuridiche.

10. La vita collettiva come processo circolare perpetuo

Potremmo fermarci. Ma le riflessioni, quando scaturiscono le une dalle altre, sono come i passi in una escursione in montagna. Possono condurre di improvviso ad un punto nel quale si offrano alla vista paesaggi inattesi ed affascinanti. Come resistere alla tentazione di andare a esplorarli? Potrebbe essere questo il nostro caso. Perché non provare a collegare quanto emerso in un unico insieme?

Tutto passa necessariamente per il diritto, si è detto. Non vi è nulla nella vita individuale e collettiva che sfugga alla qualificazione giuridi-

ca. Le forze economiche, che premono per conformare a sé le condotte individuali e quelle collettive, devono confrontarsi con gli assetti giuridici, quelli concretamente presenti, e con le forze di qualsiasi natura, comprese le espressioni di fatti economici antecedenti, che agli assetti giuridici siano sottostanti. Risultati del confronto economia/diritto, quale che ne sia l'esito, sono unicamente quelli desumibili dai nuovi assetti giuridici, effettivamente concretizzatisi in variazione di quelli antecedenti. Quanto si osserva per l'economia vale per qualsiasi altra forza, interna o esterna, religiosa, genericamente sociale, politica, ideologica, ivi comprese le ideologie giuridiche, e così via, che preme sugli assetti giuridici quali esistenti.

L'assetto giuridico registra con una propria variazione quanto di nuovo sia riuscito a penetrarvi. In quanto lo incorpora, lo trasforma. Anche se lo qualifica come economia, religione, tradizione e così via, lo immette nuovamente nella società non come economia, religione, tradizione, istanza politica e altro, ma come regola giuridica. Sarà la regola "giuridica", non più l'economia, la politica, la religione a emettere gli impulsi sulla cui base i soggetti elaborano le loro condotte. Il diritto interviene nei processi sociali come intermediario necessario e fonte autonoma. Prende da tutto ciò che preme su di esso (ivi comprese le proiezioni derivanti dal suo stesso interno), lo trasforma in cosa propria. Con i suoi comandi è l'unico a disporre per il futuro. La vita individuale e collettiva dà luogo ad un processo circolare perenne. Di questo processo la vita individuale e collettiva è nello stesso tempo espressione e prodotto. Nel processo nulla va perduto, tutto deve passare per la stessa strettoia, quella del diritto. La funzione immediata e diretta del diritto, apparentemente di tritacarne, è in realtà quella del selezionatore. Nel succedersi degli anni le categorie che prevalgono mutano. Quelle soccombenti non sempre, o forse quasi mai, scompaiono del tutto. Rimangono, talvolta quiescenti per lunghi periodi. Riemergono, se radicate nella natura umana, in occasioni propizie.

L'economia non è l'unica categoria di forza presente nella società. Le forze presenti hanno la più varia natura. Ad essere esatti, ogni possibile natura: politica, religiosa, culturale, della tradizione, tecnologica, di provenienza esterna ed altre. Senza dimenticare gli eventi naturali. La

capacità di pressione varia secondo i tempi e i luoghi. L'economia, mentre si confronta con il diritto, si confronta con tutte le altre forze e così reciprocamente. Tutte insieme, distintamente, congiuntamente o in conflitto, premono sul diritto, in concreto sull'assetto giuridico presente. L'economia, a sua volta, non è un tutto unitario. È un coacervo di forze spesso individualmente o cumulativamente caratterizzate, altre volte indistinte, con peso vario. Ciò che si scontra con il diritto, per esservi recepito con conseguente variazione dell'assetto preesistente, è quanto prevale nello scontro/confronto tra tutte le istanze, una forza che si presenta come singola o congiunta ad altre allo sportello del diritto, per "incassarne" il recepimento. Un recepimento, questo, che si tramuterà in ulteriore confronto tra le regole corrispondenti al nuovo assetto, imposto dalle forze vincitrici, e i principi e assetti sottostanti in cui il passato si sia incorporato.

11. Luoghi e livelli di confronto

Il confronto tra le varie forze prementi e di ciascuna di esse con il diritto si concretizza *bic et nunc*, nel singolo momento e nel singolo punto. Ciascuna forza opera tuttavia a vari livelli. Tale *bic et nunc* va riferito contemporaneamente a ciascuno dei livelli. Quando due eserciti si danno battaglia, vi è lo scontro tra le strategie degli opposti comandi. Vi è lo scontro tra le ali e le singole componenti dello schieramento, che sui due fronti ricevono l'ordine di attaccare, contrattaccare, resistere, indietreggiare. Vi è l'azione dei singoli, che cercano di non lasciarsi travolgere dai cavalieri, oggi dai carri armati, e tendono a disarcionare gli avversari e oggi a bloccare i meccanismi per fare saltare i carri. Può esservi il corpo a corpo alla baionetta. Così, nei confronti tra le varie forze operanti nella società e delle stesse con il diritto vi è contrapposizione non solo a livello di precetti, ma anche di sistemi, di istituzioni, di principi.

Ciascun livello influisce su tutti gli altri, i più bassi su quelli più elevati, i più elevati su quelli più bassi. Si può perdere una battaglia perché il piano strategico era errato. Ma anche perché un'ala, sulla cui resistenza il comando aveva fatto affidamento, ha inaspettatamente ceduto sotto i colpi del nemico. I livelli più elevati non sono mai irrilevanti. La loro

influenza si esercita sull'insieme e nello stesso tempo su ciascuna delle componenti inferiori, non escluse quelle minime. E lo stesso va detto per l'influenza dei livelli inferiori, compresi quelli infimi, su ciascuno dei livelli superiori, sino a quelli massimi.

L'indicazione che il tema dei rapporti tra diritto ed economia va esaminato in modo distinto in relazione ai vari livelli introduce un elemento di concretezza. Che vi siano più livelli di operatività sia per l'economia, sia per il diritto non forma oggetto di controversia. L'indagine può dunque concentrarsi sui rapporti tra un livello e l'altro all'interno di ciascuna categoria e su quelli tra l'una e l'altra categoria, nonché sulle specificità strutturali.

Se si rivolge lo sguardo all'economia, la distinzione tra le piccole e medie imprese, le imprese di maggiore dimensione e quelle di dimensione ultranazionale fino a raggiungere livelli globali è cosa assolutamente nota e incontrovertibile, che forma oggetto di analisi in varie prospettive da parte delle teorie economiche, trova riscontro anche nei diritti positivi. I settori produttivi cui si rivolge l'attività dell'impresa sono egualmente incontrovertibili. Con pari chiarezza, sono individuate le entità presenti o partecipanti del mercato (lasciando per ora da parte i soggetti pubblici), all'interno delle imprese o fuori di esse: amministratori, dirigenti, funzionari, impiegati, salariati, consumatori, sindacati generali e di categoria.

Allo stesso modo anche i mercati si distinguono per le diverse dimensioni e per il diverso carattere, di essere generali o specializzati. Dai mercati minimi, quali sono quelli regionali, si perviene con vari passaggi ai mercati comunali, regionali, nazionali, comunitari, internazionali, infine a quelli globali.

La vastità del mercato ha generato le grandi imprese. Nel 1893 il giovane Camillo Olivetti, partito per gli Stati Uniti al seguito di Galileo Ferraris, in un avventuroso viaggio che lo portò a visitare l'intero Paese da Est ad Ovest, da Nord a Sud, restò affascinato dalle distanze e dalle dimensioni. Da osservatore penetrante ne dà le cifre. Edison produceva 27.000 lampadine al giorno. La *Western Union* aveva trasmesso, con una sola apparecchiatura telegrafica e in un unico giorno, in occasione di una corsa di cavalli, dispacci per complessivi 12.000 dollari; per telefono Galileo Ferraris aveva parlato con un eminente studioso americano che ri-

siedeva a 1.000 chilometri di distanza. Intorno alla fabbrica di Pullman (il nome è rimasto per questo tipo di mezzo di trasporto collettivo per grandi distanze) era sorta per gli operai e impiegati una vasta città, Pullman City. In una fabbrica di salumi si uccidevano 5.000 porci al giorno, migliaia di pecore e 3.000 buoi. La visita delle acciaierie di Andrew Carnegie aveva richiesto non meno di tre ore. Da Buffalo ad Albany il treno andava alla velocità di 80 Km all'ora. Harvard contava 2.900 studenti. *Underwood* (è l'annotazione di un secondo viaggio del 1908) produceva 70.000 macchine da scrivere all'anno. Dalla fabbrica della *Remington* usciva il maggior numero di macchine da scrivere del mondo! Come sorprendersi che i grandi banchieri moderni si siano affermati negli Stati Uniti? La *General Electric* aveva nel 1893 un capitale di 180 milioni di dollari. È oggi la più antica tra le società quotate a Wall Street.

Generate dai grandi spazi, le grandi imprese hanno necessità di vasti mercati. Il pensiero economico divenuto dominante nella seconda metà del secolo scorso, formatosi principalmente sull'esperienza del mercato americano, è alla base dei principi sui quali sono stati edificati l'euromercato e l'eurosistema. L'euromercato e l'eurosistema, a loro volta, hanno impresso nuovo impulso alle imprese multinazionali, principalmente americane per numero e dimensioni, sospingendole sino alla acquisizione di effettivo carattere globale. È stato questo il periodo in cui, crollato il collettivismo, è sembrato che l'intera economia mondiale si conformasse al pensiero monetarista.

12. Gli Stati

Sul lato giuridico il livello di riferimento essenziale è quello degli Stati sovrani, organismi (generalmente denominati Stati, ma che nel passato come nell'attualità possono essere denominati anche in modi diversi), che in un determinato ambito territoriale prevalgono su chiunque vi si trovi, individui o altri organismi.

Se nella teorizzazione non si può prescindere dalle rigidità giuridiche, diviene indispensabile risalire per queste, pur non trascurando ciascun grado intermedio, sino a quelle del grado più elevato. Grado massimo delle strutture giuridiche condizionanti è lo Stato sovrano.

Tutto il pianeta o se si vuole essere più precisi, tutto lo spazio che presenta le caratteristiche della terraferma, con esclusione (ma la questione comincia ad essere controversa) dell'Artico e dell'Antartide, con l'aggiunta di quote di mare, compresi entro certi limiti lo spazio atmosferico e il sottosuolo, è occupato da Stati. Il numero degli Stati è, quindi, un dato certo. Se ogni Stato si impone a ogni entità presente nel suo territorio, individui, associazioni, imprese, organismi pubblici del più vario tipo e dimensione; se a ogni Stato corrisponde uno specifico sistema giuridico; se ogni sistema giuridico conforma la collettività che di esso si avvale, ed è conformato da tutta la storia che si è svolta nel suo territorio e dalle caratteristiche di questo stesso e della sua popolazione con le conseguenti specifiche rigidità; se tutto ciò è vero, occorre trarre, prima di spingersi oltre, una deduzione di carattere generale: che ogni riflessione economica riferita all'attualità, che non abbia come sua premessa lo Stato, la sua necessaria presenza, la sua sovranità, le rigidità che gli sono inerenti ha carattere astratto, non offre alcuna garanzia di essere aderente alla realtà.

Va fissato un punto fermo. Ogni Stato sovrano, anche lo Stato che appare più simile ad un altro, è sempre e necessariamente diverso. Sugli elementi di base che concorrono alla definizione di una entità come Stato, si innestano tali e tante specificità che fanno sì che ogni Stato sia una formazione di tipo unico. Ogni Stato può comprendere un numero variabile di organismi territoriali dipendenti.

Se tutto passa per il diritto, se in ogni teorizzazione relativa ai fenomeni sociali (comprese quelle economiche, ma l'osservazione vale allo stesso titolo per la storia, per le riflessioni relative alla religione, all'evoluzione scientifica e umana, e così via) non si può prescindere dalle rigidità giuridiche, se le rigidità giuridiche di livello inferiore risentono sempre della influenza di quelle che provengono dai livelli superiori, se il livello superiore in ambito territoriale è rappresentato dallo Stato sovrano, ne segue (traendo le conclusioni di queste serie di deduzioni), che ogni teorizzazione deve tener conto del modo di essere dello o degli Stati sovrani del periodo al quale intende riferirsi. Questo spiega ovviamente anche perché le teorizzazioni, in una medesima disciplina, mutano da un'epoca all'altra, più precisamente da un periodo all'altro.

Le teorizzazioni volte alla conoscenza della realtà, quale che ne siano gli obiettivi, devono conformarsi a questo stesso criterio. È una conclusione agli effetti pratici rilevante, perché negli ultimi decenni si sono succedute variazioni importanti nel modo di essere degli Stati, in particolare con riguardo ad aspetti direttamente connessi con l'economia.

Ripartiamo dal punto fermo.

L'intero pianeta, salvo le eccezioni di cui si è detto, è occupato da Stati. Il numero degli Stati quindi è noto. Sono attualmente (salvo errori o variazioni sopravvenute) 192. Il numero può aumentare o diminuire per disgregazioni o secessioni parziali o per aggregazioni o annessioni, o ancora per la sostituzione di una unica entità politica sopranazionale ad una pluralità di Stati nazionali.

Gli Stati differiscono enormemente per dimensione e storia. La dimensione può variare da qualche centinaia di chilometri quadrati, o anche meno, a interi continenti. La popolazione può comprendere poche migliaia di abitanti sino al massimo (attualmente) di un miliardo e trecento milioni (è il caso della Cina). Vi sono Stati di storia antichissima o antica (millenaria, in Cina; plurisecolare, in importanti Stati europei, quali la Francia, la Spagna, il Regno Unito) o relativamente recente (gli USA). Vi sono Stati che derivano dall'insediamento di nuova popolazione in vaste aree in precedenza poco abitate (è il caso degli USA o che, anche se relativamente recenti, esercitano la sovranità su territori gravati da millenni di storia; ad esempio, l'Italia).

13. Lo Stato italiano

Il caso dello Stato italiano merita una breve parentesi. Aiuterà a comprendere come ciascuno Stato sovrano costituisca una entità unica e irripetibile e ne spiega il perché. Le dimensioni dello Stato italiano corrispondono oggi a quelle di uno Stato medio. In qualche decennio del secolo scorso, ciò non ha impedito che il Paese svolgesse un ruolo rilevante in Europa, con riflessi anche nel mondo. Lo Stato italiano, se si tiene conto delle prime aggregazioni al Piemonte, vanta una storia di più di centocinquanta anni. Una storia non antichissima, ma nemmeno troppo breve. Gli Stati preunitari vantavano un passato diverso, in qual-

che caso un molto antico, rilevante e glorioso (es. Stato pontificio, Venezia, Piemonte, Regno di Napoli). Non può sorprendere che le condizioni non solo politiche, ma anche economiche, sociali e culturali fossero molto differenti.

Nel 1860, a seguito della unificazione, frutto di plebisciti e di annessioni, si pose mano, con rapidità e determinazione alla costruzione, dello Stato unitario. Gli Stati preunitari furono soppressi. Unica la lingua. Unificata la moneta. L'organizzazione politico-amministrativa ebbe sin dall'inizio carattere centralizzato. Il governo fu rappresentato in ogni provincia da un proprio rappresentante (il prefetto). I modelli piemontesi di organizzazione amministrativa e della giustizia furono estesi all'intero Paese. In breve tempo, furono unificati il bilancio, il sistema della fiscalità e la legislazione nelle sue parti fondamentali. Il mercato interno è stato aperto in misura ampia sin dall'inizio. A partire dal 1945 è stato unificato in modo completo e totale. Politiche di incentivazione e di protezione a favore delle aree meno sviluppate hanno avuto corso per mezzo secolo e più.

Nonostante l'impegno omogeneizzante, le differenze sociali e culturali tra le varie parti del territorio sono rimaste. Il divario tra le regioni più avanzate e prospere e quelle più arretrate e povere si è persino allargato. Alcune regioni intermedie si sono avvicinate a quelle economicamente più sviluppate. Lo Stato sovrano è di per sé omogeneizzante. Lo Stato italiano è un caso esemplare di ferma utilizzazione del potere in funzione unificante. Il sentimento di una comune identità italiana preesisteva da secoli, malgrado la diversità delle appartenenze statuali. Le comuni sorti e la dura convivenza nelle trincee nella prima guerra mondiale avevano generato solidarietà e condivisione di idee e abitudini. Con tutto ciò, lo Stato unitario, pur favorendo nuovi caratteri comuni, non è stato in grado di cancellare del tutto i segni incisi dai localismi, retaggi di secoli di storia.

14. Le strutture dominanti

Concentrandosi sugli aspetti che più direttamente possono interessare l'economia, non ci si può sottrarre al compito di tracciare a grandi

linee il quadro complessivo, quale oggi si presenta, degli Stati sovrani. Vi è un certo numero di Stati minori. Potrebbero considerarsi del tutto insignificanti, se in qualche caso non si trasformassero in luoghi di rifugio per attività che intendono sottrarsi alla disciplina degli Stati maggiori, che sono anche quelli sui quali si concentrano le maggiori responsabilità. È il caso dei cosiddetti “paradisi fiscali”, ma anche quello della offerta di discipline giuridiche, ad esempio nel campo del diritto di famiglia, non accolte o addirittura contestate dallo Stato di appartenenza. Gli Stati di media dimensione contengono, nel loro insieme, la metà circa della popolazione mondiale. Il loro rilievo singolo dipende molto dai collegamenti con altri Stati e, in particolare, con uno degli Stati di massima dimensione, quando sia stato o venga assunto a stabile riferimento. Alcuni degli Stati di media o anche minore dimensione acquistano individualmente e raggruppati con altri posizioni di spiccato rilievo per effetto della dominanza nella produzione e nel commercio di materie prime essenziali (idrocarburi, oro, pietre preziose, titanio e altri materiali valorizzati dalle tecnologie più moderne), per la ubicazione strategica del loro territorio, o per altre analoghe ragioni.

Ma è soprattutto su quattro strutture dominanti che occorre soffermarsi: il sistema integrato dell'euromercato e dell'eurosistema, USA, Cina, India. Dai loro dinamismi interni, percepibili o prevedibili, e dalle cause da cui gli stessi originano e dal modo di essere delle loro relazioni effettive dipendono in elevata misura gli andamenti economici e la stessa storia del mondo.

15. L'euromercato e l'eurosistema

A partire dal 1957, l'Italia, con Francia, Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo, ha dato vita a un progetto di progressiva unificazione tra gli Stati europei, che si è concluso (ci si riferisce alla fase in corso) negli anni 1992-93 con la creazione dell'Unione politica. Per effetto delle successive adesioni, l'Unione Europea si compone oggi del mercato unico derivato dalla confluenza totale dei mercati sino ad allora distinti dei singoli Paesi (27 Stati membri con una popolazione di circa 500 milioni di abitanti) e dell'eurosistema, cui partecipano 15 dei 27 Stati dell'Unio-

ne (300 milioni di abitanti circa sui 500 milioni dell'euromercato), i quali hanno rinunciato alla sovranità monetaria e accettato, come moneta legale comune, l'euro, assoggettandosi a una disciplina dal carattere molto peculiare.

Sia l'euromercato, sia l'eurosistema mantengono in vita l'istituzione "Stato" dei Paesi membri. I principi fondanti dell'euromercato sono quelli del mercato e della concorrenza. Gli Stati non possono interferire sul mercato con poteri autoritari. La normazione attuativa del principio del mercato, particolarmente importante e ricca in settori in rapida trasformazione caratterizzati dalla introduzione di tecnologie innovative, nonché in altre materie specificate dal Trattato, è attribuita a organi comunitari.

Il mercato unico ha comportato la totale eliminazione di ogni ostacolo diretto o indiretto al libero trasferimento delle persone, delle merci, dei servizi, dei capitali da un Paese membro all'altro. La libertà di movimento avrebbe dovuto ingenerare una diffusa tendenza dei fattori a ricercare una propria migliore allocazione nel nuovo spazio comune, indipendentemente dall'appartenenza del luogo di destinazione all'uno o all'altro Stato. Si sarebbe dovuta produrre come risultato finale una diffusa omogeneizzazione.

La realtà non ha confermato le attese. Ed è probabile che non le confermerà nemmeno in futuro. L'eliminazione fisica delle dogane ha creato l'illusione che nessun vincolo giuridico avrebbe trattenuto i fattori sul territorio di origine. Non si è considerato che il legame con il territorio, più che dal divieto di emigrare o da barriere di ingresso, dipende dalle discipline generali aventi a oggetto l'assegnazione alla nascita ad uno specifico nucleo familiare, a istituzioni locali, alle reti relative alla istruzione, alla sanità, alla previdenza, alla assistenza. Dipende ancora dai condizionamenti ambientali e strutturali, dallo specifico regime della fiscalità nei luoghi di origine e di destinazione, dalla lingua ufficiale divenuta materna, da tutto ciò che fa sì che ogni Stato sia fattore di integrazione e di localismo, il fattore, anzi, tra tutti il più importante.

Nella disciplina del mercato gli Stati sono posti in competizione tra di loro, così come lo sono le imprese e i singoli. Ogni Stato è naturalmente orientato a trattenere i fattori migliori, disincentivandone l'esodo.

La mobilità è una opportunità offerta a tutti, ma se ne fa uso o in casi in cui la convenienza del nuovo luogo sia tale da compensare l'alea del trasferimento o per l'appartenenza ad ambiti più ristretti al cui interno l'alea e i costi, anche psichici, del trasferimento si attenuano o addirittura si annullano (sedi di una medesima impresa, professionalità utilizzabili ovunque a parità o similarità di condizioni).

Anche nella disciplina dell'euromercato, dunque, lo Stato conserva il ruolo di principale fattore di integrazione. L'euromercato introduce regolazioni omogeneizzanti, i cui effetti si aggiungono, ma non sostituiscono quelli generati dagli Stati, né possono far scomparire gli effetti preesistenti caratterizzati dal localismo, quanto meno non in percentuali elevate. La omogeneizzazione sarà maggiore in quegli Stati minori, i cui contatti con le aree confinanti siano stati intensi anche nel passato, per non dire da sempre. Sarà minore per gli Stati maggiori e di più antica tradizione, i cui sistemi presentano da secoli accentuate rigidità.

È illuminante il precedente dell'Italia, dove il principio del mercato unico è stato applicato in forma piena almeno dal 1945, per convincersi che il regime dell'euromercato, se non verrà integrato in forme istituzionali più stringenti, non potrà riuscire, salvo forse che in tempi lunghissimi, a realizzare la omogeneizzazione dei popoli che ne fanno parte.

L'eurosistema mantiene a sua volta in vita gli Stati dei Paesi membri. Per certi aspetti ne accentua anzi le funzioni. Ma le trasforma, rendendole integrative di quelle del sistema comunitario. L'obiettivo dell'eurosistema è lo sviluppo sostenibile, non lo sviluppo massimo. Per realizzare l'obiettivo dello sviluppo, non massimo ma sostenibile, si è fatto ricorso al principio, definito testualmente come prioritario, della stabilità dei prezzi. A questo principio deve attenersi la Banca Centrale europea (BCE), cui è affidata la gestione dell'euro principalmente nelle determinazioni relative ai tassi di interesse. Concorrono in particolare alla stabilità vincoli rigidi di bilancio, che riguardano sia l'Unione, sia gli Stati membri.

All'Unione è imposto un vincolo assoluto. Il suo bilancio deve essere in pareggio. L'Unione dispone di risorse proprie, ma queste, per la parte più consistente, dipendono da trasferimenti di risorse statali, che gli Stati devono deliberare all'unanimità. Poiché parecchi Stati si trova-

no in difficoltà nell'osservare i vincoli che li riguardano direttamente, non sono prevedibili aumenti percentuali rilevanti di risorse degli Stati all'Unione. Di fatto, la disciplina di bilancio impedisce, o se si vuole rende attualmente di fatto quasi impossibile, che l'Unione accresca le sue disponibilità indebitandosi.

Quanto agli Stati i vincoli loro imposti sono due. Consistono in un duplice rapporto del 3% (che dovrà ridursi allo 0) tra indebitamento e PIL (prodotto interno lordo) e del 60% tra debito complessivo e PIL. La stabilità dei prezzi e i due stringenti vincoli sul debito e sull'indebitamento limitano la discrezionalità politica economica degli Stati. La discrezionalità cresce nella misura in cui i due rapporti, debito e indebitamento/PIL, risultino distanti per difetto dai massimi consentiti. Diminuisce man mano che il margine si riduce. Diventa minimo, se il limite massimo viene superato. Può scomparire, se nei rapporti ci si spinge di parecchio al di là del consentito. Quando furono prese le decisioni sull'ammissione al sistema euro di un primo nucleo di Stati, le condizioni degli Stati ammessi non erano eguali. Era prevedibile che ulteriori divari sarebbero stati generati dalle condizioni pregresse: rigidità di strutture produttive e organizzative, carenza di infrastrutture, arretratezza culturale e così via. Una specifica e rilevante condizione pregiudizievole sarebbe derivata da un rapporto debito/PIL eccedente il massimo consentito. Gli Stati che si fossero trovati in simili condizioni per agganciarsi agli altri non avrebbero potuto far conto sul principio di stabilità, che di per sé non favorisce la crescita, se l'economia è stagnante e che in ogni modo è legato all'obiettivo della crescita sostenibile e non di quella massima. La competizione tra gli Stati avrebbe favorito i più forti, non i più deboli. I divari iniziali non sarebbero scomparsi, sarebbero cresciuti. Ne avrebbero sofferto, ove fossero stati presenti, soprattutto gli Stati più grandi e di più antica storia per le rigidità consolidate nelle loro strutture. Gli Stati minori avrebbero reagito meglio, sia per la maggiore probabile omogeneità interna, sia perché per forza di cose abituati ad avvalersi dei vicini per integrare la loro economia.

Il pregiudizio derivante dal costo della trasformazione e della necessità di colmare un eccesso di debito si sarebbe riflesso sull'intero sistema dello Stato specificamente interessato. I problemi di bilancio coin-

volgono praticamente nella attuale fase storica tutti gli aspetti della vita collettiva. Il mantenimento da parte del sistema euro della istituzione Stato, al pari di quanto si è osservato per l'euromercato, accentua il localismo, a livello di Stato, in ciascun Paese membro.

L'euromercato e l'eurosistema sono due sistemi che si integrano. Danno vita a una delle più vaste, e certamente alla più ricca, area commerciale del mondo. Potrebbe considerarsi la più importante del mondo. Terza per popolazione, dopo Cina e India, ma superiore a tutti per PIL complessivo in termini di effettivo potere di acquisto, compresi gli USA. Vanta una antica ed elevata cultura media e una più che rispettabile capacità produttiva. È, però, un'area caratterizzata da due singolari peculiarità. Essa è l'unica dove le regole di mercato sono sottratte alla discrezionalità legislativa e politica dell'ordinamento sovrano. Sono regole, infatti, fissate una volta per tutte con un trattato multilaterale, che le rende difficilmente modificabili. Per variarle occorrerebbe il consenso unanime dei 27 Stati membri. In secondo luogo, l'eurosistema non corrisponde ad un modello, privo di precedenti e sin qui unico, in cui la gestione della moneta non è collegata a una autorità politica. Essa è affidata a un organismo, la BCE, che gode di uno status indipendente e autonomo, la cui discrezionalità è vasta, ma puramente tecnica, vincolata all'obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi. La Commissione, l'organo che nell'Unione è in posizione dominante nell'esercizio delle funzioni di Governo, è priva di ogni derivazione diretta dal popolo comunitario. Ed è imprevedibile che le vengano attribuite funzioni politiche di tanta discrezionalità. Non fa meraviglia che non possa interferire con le decisioni della BCE, legata a sua volta al perseguimento di un obiettivo vincolante. La discrezionalità della Commissione è altissima, ma sempre di carattere tecnico. La mancata derivazione diretta e immediata del popolo dell'Unione è un ostacolo dirimente a una piena caratterizzazione politica. I vincoli di bilancio gravanti sugli Stati concorrono alla stabilità. Il sistema è reso funzionale allo sviluppo sostenibile. Il Paese membro che mirasse a uno sviluppo massimo si troverebbe presto a subire gli effetti frenanti dei parametri.

L'euromercato e l'eurosistema, con la grande area comune cui hanno dato vita, rappresentano un evento storico di assoluta novità. Gli

aspetti di novità che più direttamente attengono al tema dei rapporti tra diritto ed economia, sembrano essere principalmente quattro:

a) Le discipline comunitarie che i Paesi europei si sono date costituiscono testimonianza e conferma che, come a partire dal 1400 fu naturale il passaggio dalla dimensione regionale e provinciale degli Stati sovrani alla formazione dei primi Stati a carattere nazionale, così oggi la dimensione continentale delle organizzazioni giuridiche unitarie è insieme conseguenza e fattore dello sviluppo tanto tecnologico quanto culturale. Il ruolo delle organizzazioni unitarie di livello sub-continentale andrà gradualmente ridimensionandosi.

b) Vi è, tuttavia, nel nuovo assetto europeo una percepibile contraddittorietà. L'euromercato e l'eurosistema hanno mantenuto in vita l'istituzione "Stato" dei Paesi membri. I meccanismi, sia dell'uno sia dell'altro, non garantiscono l'omogeneità delle popolazioni e dei territori. Non eliminano del tutto le diversità, anzi, per alcuni profili le accrescono. Conseguentemente, l'istituzione "Stato" finisce per assumere, nel confronto con l'area monetaria, la configurazione di un nuovo livello di localismo. Un tipo specifico di localismo, un localismo più elevato di quelli antecedenti, ma pur sempre localismo.

c) Euromercato ed eurosistema nel loro integrarsi si caratterizzano come una vasta area di stabilità, politica come economica. I titolari dell'organo di fatto preminente tra quelli collocati al vertice dell'Unione, la Commissione, e così anche quelli che compongono il Consiglio, non sono legati al "popolo dell'Unione" da un rapporto rappresentativo diretto e attuale. Né è previsto un qualsiasi altro meccanismo organizzativo equivalente o sostitutivo. Manca, dunque, un governo che abbia l'autorità necessaria per utilizzare politicamente ed economicamente l'enorme potenziale inerente alla disciplina unitaria di una grande area.

d) Qui si innesta la quarta conseguenza. Il governo della moneta è attribuito a un organo (BCE), la cui autonomia e indipendenza sono garantite, ma che è privo di legittimazione democratica. Dispone di altissima discrezionalità. Ma questa ha carattere tecnico-applicativo, essendo vincolata all'obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi. La disciplina dell'euro e il fatto stesso che lo sviluppo al quale sono preordinate le di-

scipline collegate dell'euromercato e dell'eurosistema non è lo sviluppo massimo, bensì lo sviluppo sostenibile, accreditano l'euro come valuta particolarmente affidabile, utilizzata per tale ragione in misura crescente come valuta di riserva e nelle transazioni internazionali.

Gli ultimi due aspetti sono utili per comprendere in quale posizione l'Europa si collochi rispetto ad altre aree continentali a disciplina unitaria. Preminenti tra le altre gli USA e la Cina.

16. Gli Stati Uniti

A partire dalla fine della seconda guerra mondiale, la moneta degli Usa, il dollaro, ha operato, di fatto, come unica moneta di riserva e per le transazioni internazionali. Pur conservando la sua dominanza, negli ultimissimi tempi ha ceduto spazio all'euro. Anche per il dollaro vige l'obiettivo della stabilità. A differenza di quanto è disposto per l'euro, il fine della stabilità deve essere contemperato con quelli della occupazione e dello sviluppo. Mentre la BCE è priva di rapporti con gli organi più strettamente politici dell'Unione, il Parlamento e il Consiglio, negli USA non si escludono consultazioni formali e informali tra la *Federal Reserve*, preposta alla gestione del dollaro, e il Presidente e il Governo federale degli USA e lo stesso Congresso. La discrezionalità politica nella gestione della moneta non è mai assente. Sussiste nei limiti consentiti dalle condizioni unitarie del sistema e dagli obiettivi che vengono perseguiti.

Le caratteristiche del quadro istituzionale USA divengono chiare, se si ha riguardo agli aspetti differenziali della disciplina europea. I rapporti del debito e dell'indebitamento con il PIL non sono giuridicamente vincolati. Negli ultimi sessanta anni (si escludono gli anni di guerra e di guerra fredda) vi sono state variazioni sul PIL dallo 0,3% (1965) al 6% (1983) per l'indebitamento e dal 32,6% (1981) al 67,3% (1996) per il debito. Ne è derivato un notevole margine di variazione anche per la spesa federale, passata dall'11,6% (1948) al 23,5% (1983). La spesa militare ha oscillato dal 6,2% (1986) al 3% (2000) (le percentuali si riferiscono ad un PIL di dimensione continentale) e ha esercitato una funzione determinante per lo sviluppo di nuove tecnologie,

comprese quelle di rilievo essenziale dell'informatica e nei settori dei razzi e spaziale. Gli USA, in dipendenza del grado di sviluppo della loro economia, e anche delle responsabilità assunte come prima potenza mondiale, si sono trovati nella necessità di controllare i mercati delle materie prime strategiche, anche se ubicati in zone lontane. Per lungo tempo, sono stati incontrastatamente i maggiori acquirenti di materie prime in ogni parte del mondo. Nel periodo in cui queste condizioni sono rimaste ferme, e in specie negli anni a partire dal 1990 – in concomitanza con il crollo dei sistemi collettivisti e con il dilagare della informatica –, la discrezionalità politica, anche nella gestione della moneta, indipendentemente dall'uso che può esserne stato fatto, ha raggiunto livelli massimi.

Senonché, mentre si determinavano condizioni ottimali di supremazia maturavano segni antagonisti. Negli stessi anni novanta ricevevano compiuta realizzazione le istituzioni europee e si sviluppavano in una dimensione imprevista le economie asiatiche. Questi processi sono pervenuti oggi a una fase avanzata. Vanno consolidandosi situazioni che riducono la discrezionalità nella gestione del dollaro sino a renderla di fatto in una misura percepibile condizionata dall'esterno. La variazione dipende dal rapporto in cui gli USA nei tempi recenti si sono venuti a trovare nei confronti del Paese che in pochi anni è diventato il principale antagonista, la Cina. La Cina (2007) è il maggiore detentore del debito estero degli USA (690 miliardi di dollari). Il saldo commerciale con la Cina è per gli USA negativo e supera per dimensione quello verso qualsiasi altro Paese (223 miliardi di dollari). La Cina è divenuta il maggiore competitore nei mercati internazionali delle materie prime. Gli investimenti cinesi negli USA sono di parecchio superiori a quelli degli USA in Cina, hanno coinvolto importanti gruppi industriali e di recente anche gruppi USA preminenti nella finanza internazionale. L'euro si va affermando come moneta di riserva e nelle transazioni internazionali. Nei confronti dell'euro, il dollaro si è fortemente svalutato in tempi rapidi.

Complessivamente l'economia USA sta perdendo il ruolo di motore dello sviluppo mondiale. Vi sono incertezze sulla evoluzione prossima e su quella di più lungo periodo.

17. La Cina

Il terzo modello giuridico economico di un'area di dimensione continentale è offerto dalla Cina. Vanno considerate anzitutto le dimensioni. I confini dello Stato cinese e la lingua sono rimasti pressoché invariati nei secoli, nonostante l'occupazione mongola e il succedersi di varie dinastie. La popolazione è di circa un miliardo e trecento milioni di abitanti. Da sola, la Cina supera per numero di abitanti l'Unione europea, gli Stati Uniti, il Giappone, il Canada e l'Australia, Stati che messi insieme non raggiungono i novecento milioni. Fino al 1600, la Cina era più avanzata dell'Europa nell'innovazione e nello sviluppo. Con la rivoluzione industriale, che faceva seguito all'umanesimo, al rinascimento e alle grandi scoperte, l'Europa inaugurava una fase che per quattro secoli l'avrebbe vista protagonista e dominante nel mondo. Per la Cina cominciava, invece, un periodo di progressivo decadimento. Non vi sono opinioni certe sulle cause che lo provocarono. Una tesi diffusa è che la burocrazia, gelosa del potere proprio e imperiale, abbia in tutti i modi contrastato l'accumulazione di ricchezze da parte del ceto commerciale. Il mancato riconoscimento del diritto di proprietà vi ha certamente contribuito. A fine Ottocento, anche per i devastanti effetti della diffusione dell'oppio, il Paese era in pieno disfacimento. Esattamente nel 1900 poche decine di migliaia di fucilieri di una decina di nazioni (i paesi europei, più Russia, Giappone e USA), domavano la "rivolta dei boxer" e imponevano all'imperatrice il riconoscimento del diritto delle nazioni che avevano partecipato alle operazioni a mantenere, nei quartieri delle Legazioni, proprie guardie armate. Eventi come la separazione della Manciuria, imposta dai giapponesi, la occupazione di una vasta parte del territorio cinese da parte del Giappone nel corso della seconda guerra mondiale, la stessa lunga marcia di Mao e l'accavallarsi delle sue riforme non si sarebbero potuti verificare, e non sarebbero stati nemmeno concepibili, se il degrado delle istituzioni non fosse stato profondo.

Per lunghi secoli si era lasciato che le grandiose infrastrutture del passato andassero in rovina. Non venendo impiegata la pietra nella edificazione, sono rare le vestigia del passato. Ove si escluda la grande mu-

raglia, costruita per finalità difensive, dei monumenti di pietra resta il ponte già ammirato da Marco Polo.

Il regime maoista lanciò varie formule che, applicate nell'intero immenso Paese, avrebbero dovuto produrre effetti unificanti. Lo stato di estrema arretratezza e povertà e il rigore della imposizione le resero attuabili. Alcune produssero effetti devastanti. Altre hanno operato come importanti strumenti di omogeneizzazione: lo sono stati certamente il Partito comunista, con la rigida organizzazione basata sul principio della cooptazione e i sistemi sanitario e scolastico estesi in modo uniforme in tutto il territorio e applicati in modo gratuito alla intera popolazione, e quello scolastico, sviluppato sino al livello universitario. Ai primi degli anni ottanta, la Cina poteva contare su circa un milione di ingegneri.

Quanto è avvenuto dopo non si spiegherebbe, né avrebbe potuto verificarsi senza questi precedenti. Alla metà degli anni ottanta vi fu la svolta. Fu compiuta una scelta strategica di carattere istituzionale, che avrebbe avuto enormi conseguenze. Fu abbandonato il criterio maoista, che in realtà poggiava su una costante tradizione cinese, di un modello unico da applicare in modo uniforme nello sconfinato Paese. Si introdussero nelle fasce costiere del Sud e del Sud-Est della Cina regimi speciali di apertura al mercato. In queste aree la Cina poté avvalersi delle stesse condizioni di privilegio di cui avevano usufruito al loro sorgere gli Stati Uniti. Poté utilizzare tutti i progressi tecnologici realizzati nelle aree più avanzate. I secoli di antecedente degrado avevano eliminato gli ostacoli, che sarebbero stati frapposti dalle vestigia del passato, se non fossero stati già rimossi. Era disponibile un enorme serbatoio di mano d'opera dal costo minimo. Prodotti di massa a buon mercato invasero non solo il mercato cinese delle aree interne, ma quelli russi, europei, USA e degli Stati limitrofi. Si accumularono capitali. L'indirizzo di gruppi americani di avvalersi di imprese cinesi per la fornitura di componenti di prodotti informatici concorse alla realizzazione di produzioni sofisticate. La Cina fu ammessa alla Organizzazione mondiale del Commercio. Le imprese cinesi assunsero la veste di normali operatori in regime di mercato.

La struttura cinese è complessa. Tratteggiata a grandi linee, può scomporsi in tre parti. Una prima parte è quella della zona costiera. Può ipotizzarsi che comprenda dai 250 ai 300 milioni di abitanti. Riproduce molti dei caratteri della società americana. Una fascia ristretta di grandi ricchi. Un elevato divario tra i più ricchi e i più poveri. Un benessere diffuso affiancato da povertà.

Una seconda fascia, la cui dimensione rispetto alla prima è dalle tre alle quattro volte superiore, nella quale fondamentalmente sopravvivono antecedenti istituzioni e condizioni. Il suolo è ancora di proprietà pubblica o collettiva, le imprese conservano in prevalenza il carattere cooperativo. Piccole imprese private cominciano, tuttavia, a sorgere. Il PIL *pro capite* in questa fascia è tuttora basso. La società conserva quei caratteri abbastanza omogenei. Le condizioni generali migliorano. Un forte contributo lo danno le rimesse degli emigranti, che lavorano all'estero o nelle aree ricche del Paese. Alcune regioni sono state interessate da grandiosi progetti di trasformazione del territorio e da una notevole mole di lavori pubblici attuati dal governo centrale (dighe, nuove città, canali navigabili, strade, ferrovie, ecc.).

Il compito di collante tra le due prime parti è affidato alla terza. È il vecchio partito comunista che, pur evolvendo, ha conservato le sue caratteristiche originarie. Si tratta di una organizzazione sostanzialmente rigida. Si forma per cooptazione. Seleziona al suo interno i dirigenti. Il partito detiene saldamente il potere. Designa i titolari delle cariche politiche. Dispone del potere legislativo e dell'amministrazione, influisce tuttora sugli orientamenti giurisprudenziali e in qualche misura, a quel che sembra, anche su singole decisioni di giustizia. Mantiene il controllo delle forze armate. Il Governo non è soggetto ad alcun vincolo formale nella politica di bilancio, nella gestione della moneta, in materia di cambi, di tassi di interesse e di inflazione. Il Governo ha dato vita a gruppi finanziari, bancari, industriali in grado di competere con i maggiori del mondo, di cui conserva il controllo.

Il PIL complessivo della Cina è dalle cinque alle sei volte inferiore a quello USA, se l'uno e l'altro sono valutati ai prezzi e ai tassi di cambio correnti. È pari, tuttavia, alla metà, se la valutazione si effettua in base alla "parità" dei poteri d'acquisto (PPP). Elevato il divario nel PIL

pro capite. Nello stesso tempo, la Cina è il Paese nel mondo che detiene il maggior volume di riserve in dollari (690 miliardi), che occupa oggi il secondo posto per dimensione nel commercio mondiale (poco meno del 10%), che vanta da anni un saldo commerciale attivo nei confronti degli USA, superiore a quello di qualsiasi altro Paese (277 miliardi di dollari, fatta eccezione del Canada, la cui economia si integra con quella statunitense), che ha effettuato consistenti investimenti con propri fondi sovrani (controllati cioè dal Governo) in gruppi sovranazionali americani, industriali e di recente anche finanziari, che si è affiancata agli Stati Uniti quale primario acquirente di materie prime degli Stati produttori, in Africa, in America del Sud, in Medio Oriente.

Il Governo cinese, avvalendosi della preminenza finanziaria e dell'attivo commerciale nei confronti degli USA e non incontrando vincoli formali nel controllo del vastissimo sistema interno, astrattamente, anche con un PIL di proporzioni complessivamente non ancora significative, potrebbe provocare alterazioni negli equilibri politici ed economici mondiali. Nella realtà, la discrezionalità, apparentemente enorme, è controbilanciata da un contrappeso interno. Sul governo cinese, e per esso sul partito comunista che ne è la struttura portante, ricade una enorme responsabilità. Ha il compito, obiettivamente difficile, di mantenere l'equilibrio tra la parte in rapido sviluppo e quella, maggioritaria, la cui evoluzione non può che essere molto più lenta. Nello stesso tempo, deve evitare che il potere economico, divenuto forte, prevalga sul potere politico. Lo sviluppo tumultuoso della fascia ricca e i grandiosi progetti infrastrutturali attuati dal governo hanno creato non pochi problemi. La stabilità degli equilibri mondiali è condizione necessaria perché permangano intatti gli equilibri interni. Gravi tensioni potrebbero far crollare il sistema. Se il sistema crollasse, si avrebbero probabilmente nel mondo effetti diffusi e molte volte più gravi di quelli che si produssero nel mondo per la crisi finanziaria negli Stati Uniti nel 1929. Ciò, considerato il ruolo della Cina quale acquirente e produttore mondiale, la sua posizione nei mercati monetari e finanziari nella dimensione già raggiunta e in quella che potrà assumere nei tempi prossimi.

18. L'India e gli altri

Il sistema giuridico-economico mondiale comprende due altre parti. Il primo è costituito dall'India. L'India è per popolazione il secondo Paese del mondo dopo la Cina (circa 1 miliardo contro un miliardo e 300 milioni di abitanti). Sia il PIL totale, sia quello *pro capite* sono pari a meno della metà di quello cinese, quindi in assoluto ancora bassi. I punti deboli del sistema sono, però, altri. Esistono conflitti etnici e religiosi. Il divario economico e culturale tra le grandi masse e la classe elevata è grande. Anche se l'inglese, con l'hindu, è una delle due lingue ufficiali, la maggioranza della popolazione usa correntemente una delle molte lingue materne (almeno sei). Si sono formati gruppi produttivi e finanziari, che occupano posizioni di rilievo nei mercati mondiali ed hanno effettuato importanti acquisizioni all'estero. Ma non sono tali da caratterizzare l'intera economia. Sul territorio indiano sono fiorite nel passato alcune delle più gloriose civiltà. L'India ha fatto parte per due secoli dell'Impero inglese. Ha acquistato l'indipendenza solo nel 1947, contestualmente alla separazione dal Pakistan. È oggi un Paese in evoluzione. Il processo non sarà breve. Né si sa se il pendolo oscillerà verso gli USA o consoliderà un enorme polo autonomo.

L'ultimo comparto comprende l'insieme eterogeneo degli Stati "residui". Vi sono gli Stati asiatici le cui produzioni sono integrate con quelle cinesi. Ne fa parte la Russia, con i Paesi dell'Asia centrale sui quali Cina e Russia esercitano una influenza congiunta. Vi sono ancora i Paesi del Golfo e gli altri, africani e del Centro e del Sud America, con posizioni dominanti nel mercato dei prodotti petroliferi. Vi sono Paesi dell'America latina e dell'Africa produttori di ogni tipo di materia prima, che si stanno rafforzando economicamente e finanziariamente, ma che sono spesso ancora soggetti a instabilità interna. Vi sono grandi Paesi indipendenti, quali la già menzionata Russia, il Brasile, la Corea del Sud, la Turchia, l'Iran e altri. Vi sono tutti gli altri Stati medi e piccoli. Gli Stati con importanti riserve di materie prime hanno formato cartelli con i quali disciplinano quantità e prezzi (il più importante è l'OPEC nel settore degli idrocarburi).

In questi casi il gruppo dei Paesi che partecipa al cartello può trovarsi a esercitare sulla economia mondiale un'influenza talora determinante.

19. “*Conventions of constitution*” nella società globale

La norma base del regime parlamentare inglese obbliga il re a designare quale primo ministro il capo del partito che alle elezioni ha conseguito la maggioranza dei seggi. La norma non è inserita in un testo solenne. Appartiene al novero di quelle che la dottrina anglosassone qualifica come “*conventions of constitution*”. Queste norme, non scritte, sono pur tuttavia rigidissime. Sono imposte da rapporti di forza che abbiano assunto carattere durevole. In caso di inosservanza, la sanzione, mai predeterminata, può colpire l'organo inadempiente sin nella sua stessa esistenza. Sono norme che restano in vigore sin quando il rapporto di forza permanga. Se il rapporto muta, la norma si modifica o persino scompare. Negli Stati Uniti la *Federal Reserve* e il Presidente degli Stati Uniti apparentemente dispongono di ampia discrezionalità politica nella gestione del dollaro e, più in generale, della economia del Paese. Di fatto, vi è un limite complessivo che dipende, oltre che principalmente dalla necessità di garantire ragionevoli prospettive di sviluppo alla collettività americana, dalla entità del debito estero, dalla concentrazione del debito nelle mani di qualche singolo Paese, e oggi di un Paese particolarmente forte (Cina), dalla quotazione del dollaro rispetto alle altre monete e, in particolare, di quelle che svolgono eguale funzione di riserva (l'euro, ad esempio), quindi dall'interesse a mantenere fermo il ruolo del dollaro quale principale moneta sia di riserva, sia nelle transazioni internazionali. Il limite il cui rispetto si impone nella gestione del dollaro solo con molta buona volontà potrebbe essere dedotto dalla norma scritta secondo la quale le decisioni della *Federal Reserve* devono essere frutto di un temperamento del principio della stabilità con gli interessi della occupazione e dello sviluppo. La effettiva fonte del limite è una norma convenzionale, come quella che vale per il sovrano inglese nella designazione del Primo Ministro. Una norma rigidissima che impone di tenere presenti, con quelli interni, gli interessi degli Stati Uniti nell'insieme degli equilibri mondiali, economici, finanziari oltre che militari. Se la norma venisse disattesa, si potrebbero determinare conseguenze non prevedibili.

Il governo cinese nella gestione della moneta non è assoggettato a

particolari vincoli formali, o almeno così sembra. Nelle relazioni finanziarie internazionali versa in una posizione di forza. La sua discrezionalità politica nel settore appare amplissima. Una norma convenzionale (si usa ancora questa denominazione, che però non deve ingannare: la norma discende da rigidità strutturali e dai vincoli connessi agli effettivi rapporti di forza), finanche più dura di quella che vincola il sovrano inglese, gli impone condotte di assoluta prudenza. Nell'esercizio di qualsiasi potere, massimamente in quelli dove la libertà sembrerebbe maggiore e i riflessi si espanderebbero in vaste porzioni del mondo, il governo cinese è tenuto a evitare che qualcuno dei comparti che compongono la struttura complessiva del sistema assuma una prevalenza non contenibile (la fascia costiera della grande espansione economica, ad esempio) rendendo più difficoltosa l'opera omogeneizzante del terzo comparto (il partito responsabile dell'intero sistema politico-giuridico-economico-sociale). Il principio base è quello dello sviluppo equilibrato, perciò sostenibile.

Non a caso, seppure riferite ad aspetti istituzionali, sono le stesse espressioni impiegate dal Trattato di Maastricht per la disciplina dell'euro. Sono condizioni di sopravvivenza. Conseguirle, considerato il succedersi rapidissimo degli eventi, non è stato sin qui un compito semplice. E ancora per parecchio tempo non lo sarà.

Le norme convenzionali, anche quando il loro oggetto attiene ad un rapporto singolo, specifico (la designazione del primo ministro in Inghilterra), sono espressione di situazioni complesse. Ad esempio, l'interesse della nascente borghesia commerciale a non essere assoggettata a tributi ove il re non avesse ottenuto il consenso della Camera dei Comuni, dove sedevano i suoi rappresentanti. Il dispositivo della norma convenzionale è rimasto identico nel tempo, ma se ne è modificata la causa ultima, che ora riguarda più in generale il rapporto tra il principio democratico rappresentativo e il principio di autorità.

Le norme convenzionali fanno parte dunque di contesti ampi. Le situazioni e le entità cui si riferiscono (organi o soggetti) devono appartenere a una cerchia avente carattere di relativa stabilità e il cui ambito sia, di conseguenza, definibile. Sono le connessioni e integrazioni istituzionali a determinare rigidità, a far emergere i rapporti di forza e rendere gli stessi duraturi, a farne derivare condotte costanti, esplicitazione di

regole dure ed efficaci, più di quelle formalmente obbligatorie, perché sostanzialmente coatte.

La formazione della cerchia non avviene in applicazione di principi teorici. Essa è conseguenza della effettiva esistenza di interessi comuni. Più in generale, di connessioni obiettive, quali che siano le cause che le originano. A questo riguardo, la comunità umana si presenta oggi con caratteri di novità assoluta. È la prima volta nella storia che la compartecipazione di interessi, quindi la interconnessione, non si limita a parti singole del pianeta, per quanto vaste. Ma abbraccia il globo nella sua interezza. Nessun gruppo collettivo che sia riuscito a conservare caratteri autonomi, di dimensioni minime, sperduto nelle foreste e ignaro, potrebbe esserne considerato fuori. Per la prima volta, le comunicazioni sono possibili da un capo all'altro del pianeta, in tempi reali quelle a voce, per iscritto e per immagini, rapidissimamente quelle fisiche, in enormi volumi e a costi accessibili, per uomini e per merci. Per la prima volta effetti di attività umana sono percepiti come comuni a tutti (l'inquinamento, una nube nucleare, la scarsità e l'impiego delle risorse, ecc.). Per la prima volta, la collettività umana è divenuta consapevole che l'evoluzione e le sorti del pianeta, oltre che da fattori naturali (compresi il riscaldamento e la glaciazione), possono dipendere dal peso e dalla natura delle attività umane.

Anche gli Stati (oppure organizzazioni equiparate) assegnati al quarto raggruppamento, che si aggiungono all'Unione Europea, agli USA, alla Cina, anche a prescindere dai casi in cui sono in condizione di esercitare una influenza diretta singolarmente o aggregandosi in accordi di cartello, sono conseguentemente partecipi dei problemi del mondo, concorrono singolarmente e complessivamente agli equilibri mondiali. Le linee di forza entro le quali si inquadrano le relazioni da cui originano le norme convenzionali, che vincolano la condotta degli Stati sovrani dominanti nei settori più rilevanti per l'economia, vanno collegate alle esistenti canalizzazioni di forze di qualsiasi altro settore, con riguardo non solo ai rapporti diretti tra le potenze maggiori, ma a quelli che emergono dal rapporto fra tutti. E nel "tutti" vanno compresi non solo gli Stati, ma le organizzazioni religiose (la Chiesa Cattolica, le costellazioni musulmane, le sette), le associazioni, i movimenti, i grandi

gruppi di imprese, gli indirizzi culturali, cioè in concreto, qualsiasi entità, che si inserisca di fatto nel discorso globale.

20. Il luogo chiuso planetario. “Le comuni sorti”

A grandi tratti sono state individuate e raffigurate grandi strutture che caratterizzerebbero le attuali condizioni del mondo. Lo spunto iniziale ha condotto con passaggi successivi a toccare questioni ampie. Sono state tratte molte deduzioni. Poche rispetto al molto che vi sarebbe da dire. Per mantenere una qualche proporzione tra il punto di inizio e quello di arrivo si è dovuto sintetizzare. La rapidità dei passaggi potrebbe avere nociuto alla chiarezza.

Si sono date interpretazioni su singoli episodi, assunte a base di riflessione. Non rientrava negli scopi pervenire a conclusioni certe e documentate sulle questioni trattate. Alle affermazioni va attribuito il carattere di ipotesi di lavoro. Non irragionevoli, si confida, né inverosimili.

Scopo ultimo era di dimostrare che la teorizzazione economica deve fondarsi sui dati istituzionali certi sui quali si regge il pianeta, dati che si identificano oggi negli Stati sovrani, nelle organizzazioni equiparabili di dimensione continentale, nelle relazioni effettive durevoli che intercorrono tra queste entità, e quanto altro, compresi i movimenti ideologici, gli eventi naturali, le abitudini e le aspirazioni comuni. Tutto concorre a determinare rigidità e a comporre equilibri.

È diffusa oggi la consapevolezza che ciò che accade in USA, ciò che accade in Cina, il prezzo del petrolio, le condizioni dei mercati finanziari, le determinazioni sui tassi della *Federal Reserve* e della BCE, lo stato dei rapporti in medio oriente, il Pakistan, l'evoluzione africana o dell'America del Sud non sono questioni che riguardano *solo* “gli altri”. Ciascuna di queste situazioni, e qualsiasi altra equivalente, indirettamente o anche direttamente ci riguarda. Gli sviluppi e le conseguenze non sono certamente omogenee, né gli effetti sono necessariamente eguali per tutti. Livelli inferiori possono svilupparsi in controcorrente (i localismi!) con impulsi che in qualche misura possono propagarsi ai livelli superiori.

Questo dunque è il punto. Non vi sono due piani. L'uno, quello della grande teoria, che tratteggia il mondo come potrebbe o dovrebbe essere. L'altro, delle realtà quotidiane, con le sue durezze, con i grandiosi eventi e anche le infinite piccole cose. Oggetto possibile e necessario delle teorie è la realtà quotidiana. E, se in questa realtà, per la prima volta, il pianeta si presenta come entità effettivamente integrata, se le grandi strutture che costituiscono la base della integrazione sono i grandi Stati sovrani e le aggregazioni di dimensione continentale, nonché le serie di condotte uniformi che si vanno consolidando nei rapporti tra i grandi aggregati, ad un livello ad essi superiore, è da qui che bisogna partire. È di questo che si deve occupare la teoria. Ne approfondirà la conoscenza, ne darà spiegazione.

Va ripresa una affermazione delle prime pagine. È utopico immaginare che le decisioni politiche siano sempre razionali e coerenti. È piuttosto vero il contrario. Si è anche constatato che, indipendentemente dal grado di razionalità, coerenza o efficienza delle decisioni, possono prodursi esiti diversi da quelli attesi, in ipotesi anche più favorevoli, anche a distanza di tempo, o in aree tra le più distanti per effetto di cause concorrenti, non identificate o identificabili, o sopravvenute. Sappiamo ancora che i reggitori dei maggiori tra gli Stati sovrani prendono decisioni che possono coinvolgere anche con immediatezza larghe aree del mondo, sinanche l'intero mondo. Sappiamo ancora che si formano coaguli di forze, di cui nella intensità e nella drammaticità del momento decisionale si avverte la rilevanza e di cui, tuttavia, stante la complessità dei rapporti, la istantaneità difficilmente consente una interpretazione corretta e chiara, anche con riguardo alle conseguenze. Sappiamo che i limiti che afferiscono alle decisioni politiche sono presenti, spesso negli stessi termini, anche nelle decisioni di imprese.

Quali i compiti dell'economia e del diritto in tali scenari?

Alla economia spetta individuare le relazioni tra i principali protagonisti istituzionali della scena mondiale, che vanno conformandosi come durevoli, con caratterizzazioni sufficientemente definite. Indagare da quali cause e rigidità, non economiche, ma di qualsiasi natura, comprese, anzi principali, quelle originate da rigidità giuridiche, strutturali o sistemiche, quindi durevoli, è sospinto ciascuno degli interlocutori. Indivi-

duare i settori coinvolti, monitorare le connessioni che si generano per effetto della durezza del rapporto principale. Ricercare e tipizzare le possibili variazioni degli equilibri e quali conseguenze le variazioni produrrebbero, e in quali tempi. Il quadro complessivo originario, con l'approfondimento delle indagini, si completerebbe progressivamente, da un lato, con indagini sempre più disaggregate e precise, dall'altro con ulteriori ampliamenti: quali sono le condotte degli uomini dalle quali dipende in maggiore proporzione il consumo totale; cosa accadrebbe, se il loro volume crescesse sino a raddoppiarsi o triplicarsi; quali effetti conseguirebbero a un ulteriore incremento della popolazione planetaria, dalla diminuzione o dall'aumento dell'età media; quali problemi si porrebbero ove si verificasse l'una o l'altra di tali ipotesi nell'uso, nella distribuzione e più in generale nel commercio delle materie prime; quali ulteriori conseguenze si produrrebbero nei rapporti politici, economici, sociali tra le varie aree del mondo. E così via. Si perverrebbe ad un reticolo di conoscenze, gradatamente più vasto e insieme più analitico, utile guida per le decisioni concrete. La irrazionalità delle decisioni non sarebbe eliminata. L'area delle incertezze verrebbe ristretta.

L'illuminismo del primogenito di Maria Teresa d'Austria, prima reggente, poi imperatore con il nome di Giuseppe II, era stato alimentato dai principi del *De Iure naturae et gentium* di Samuel Pufendorf. Erano stati in lui instillati da precettori dallo spirito aperto. I grandi testi di diritto naturale del Seicento interpretarono i bisogni della società che andava formandosi e li trasformarono in sistemi di regole, la cui conoscenza si diffuse e che vennero accettate. Eguale missione spetta oggi alle scuole giuridiche. Interpretare i bisogni della società planetaria unitaria, che si va formando. Elaborare il sistema dei diritti degli uomini e delle società, partecipi delle comuni sorti del pianeta, e dei doveri connessi dei governanti. Se le regole, per ragionevolezza e corrispondenza ai bisogni effettivi del vivere comune, nelle condizioni attuali e in quelle derivanti dalla loro probabile evoluzione, ricevessero diffusa accettazione, concorrerebbero, in una con le indicazioni della economia, a restringere il margine di arbitrarietà e irragionevolezza nelle decisioni dei governanti, specie in quelle dei momenti fondamentali.