

Rivista di Studi Politici

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXVIII • aprile-giugno 2016

FOCUS - Bergoglio tra innovazione e continuità

Felice

La sfida inclusiva di papa Francesco

Cananzi

Il Concilio Vaticano II e papa Francesco

EUROPA

Tuccillo

L'edificazione della nuova Europa

MEDITERRANEI

Vitiello

La "crisi" del Mediterraneo: una crisi della *governance* europea nella crisi migratoria

INCONTRO DI CIVILTÀ

Croce

Il pendolo argentino e i limiti allo sviluppo per accumulazione

SOCIETÀ

Belvisi

Economia, gratitudine e responsabilità sociale

Anno XXVIII – aprile-giugno 2016
Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"
ISSN: 1120-4036

Direttore Responsabile: **Antonio Iodice**

Comitato di Redazione: **Francesco Anghelone** (coordinatore), **Luca Alteri**, **Luca D'Orazio**

Comitato Scientifico:

Paolo De Nardis, presidente (Sapienza Università di Roma), **Giuseppe Acocella** (Università "Federico II" di Napoli), **Maria do Céu Pinto** (Università di Minho-Braga), **Giovanni Dotoli** (Università di Bari), **Klaus Eder** (Università di Humboldt-Berlino), **Gianni La Bella** (Università di Modena e Reggio Emilia), **Antonio Magliulo** (UNINT – Università degli Studi Internazionali di Roma), **Valeri Mikhailenko** (Università Federale di Ural-Yekaterinburg), **Matteo Pizzigallo** (Università "Federico II" di Napoli), **Gianluigi Rossi** (Sapienza Università di Roma), **Tilo Schabert** (Università Federico-Alessandro di Erlangen-Norimberga), **Juan Zabalza Arbizu** (Università di Alicante).

 Peer Reviewed Journal

La rivista adotta un sistema di valutazione degli articoli presentati basato sulla revisione paritaria e anonima (peer-review). I criteri di valutazione adottati riguardano: l'originalità del lavoro, la rilevanza scientifica, il rigore metodologico e l'attenzione alla letteratura italiana e straniera sull'argomento.

Direzione e Redazione: Piazza Navona 93 – 00186 Roma
Tel. 06.68.65.904 – Fax 06.68.78.252
Registrazione del Tribunale di Roma n. 459/89 del 22-7-1989
Editrice APES: Piazza Navona 93 – 00186 Roma

Impaginazione e grafica: Plan.ed
www.plan-ed.it

Gli articoli, i saggi, le lettere, le fotografie e i disegni,
anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Costo di una copia: euro 12,00 (arretrati euro 24,00)

Abbonamento annuale:

Per l'Italia: euro 40,00

Per l'Estero: euro 80,00

Via aerea: euro 95,00

Bonifico intestato a Editrice Apes s.r.l.
IBAN: IT19P0569603200000006604X18
Banca Popolare di Sondrio – Ag. 11 Roma

Per informazioni: editrice.apes@istitutospio.v.it

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Le copie non pervenute agli abbonati dovranno essere richieste entro dieci giorni dal ricevimento della copia successiva.

Trascorso tale termine le copie richieste dovranno essere acquistate.

La rivista è in vendita nelle principali librerie.

Periodico trimestrale – Pubblicità inferiore al 70%.

Rivista di Studi Politici

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXVIII • aprile-giugno 2016

Indice 2 / 2016

- 7 **Editoriale**
Antonio Iodice
- FOCUS**
- 13 **La sfida inclusiva di papa Francesco**
Flavio Felice
- 29 **Il Concilio Vaticano II e papa Francesco**
Raffaele Cananzi
- EUROPA**
- 55 **L'edificazione della nuova Europa**
Francescomaria Tuccillo
- MEDITERRANEI**
- 71 **La "crisi" del Mediterraneo: una crisi della governance europea nella crisi migratoria**
Daniela Vitiello
- INCONTRO DI CIVILTÀ**
- 108 **Il pendolo argentino e i limiti allo sviluppo per accumulazione**
Mario Croce
- SOCIETÀ**
- 127 **Economia, gratitudine e responsabilità sociale**
Pier Luigi Belvisi
- 157 **Libri consigliati**
- 174 **Note biografiche**

Editoriale

Antonio Iodice

Dalla strage di Nizza, dove un camion guidato da un jihadista falcia una folla innocente e ignara del pericolo incombente, ai venti di guerra civile in Turchia, dove una parte dell'apparato militare si rivolta contro il governo in carica, fino alle continue tensioni negli Stati Uniti, dove da mesi i conflitti razziali conoscono la terribile via delle armi e della vendetta mortale: il mondo sembra impazzito e pare dare a noi, umili osservatori di fatti sociali, unicamente lo spazio per l'indignazione e per lo sgomento. Al contrario, oggi più che mai è il tempo dell'analisi razionale e dell'approccio scientifico sul terrore e sulla violenza politica: la condanna morale non basta, è necessario capire le variabili dei progetti di morte che si diffondono su scala mondiale, quasi come ennesimo indotto della globalizzazione delle relazioni e dei contatti tra esseri umani. Si tratta a volte di una pianificata strategia politica, in altri casi dell'emersione di un disagio individuale già esistente, ma confinato nella sfera personale, prima che le "lusinghe" dello scontro di civiltà offrissero più di un detonatore. La redazione di *Charlie Hebdo*, la spiaggia tunisina, l'aeroporto di Bruxelles, il Bataclan, poi gli eccidi di Baghdad e di Dacca, adesso il lungomare di Nizza: tanti grani di un rosario e tante spine di una corona.

Dalla parte idealmente opposta, il linguaggio della pace e della carità trova un megafono in papa Francesco, ma utilizza una semantica già presente nei testi e nelle riflessioni del mondo cattolico. Non potrebbe essere altrimenti, per un pontefice che ha deciso da subito di "rinnovare nella continuità", tenendo insieme le diverse sensibilità della Chiesa e volgendole verso una unità di intenti. Lo scrivemmo in

Effetto Bergoglio, un anno dopo l'inizio del pontificato del "Papa della Periferia e della Frontiera", viene ribadito adesso, che di anni ne sono passati tre, nei mirabili saggi di Flavio Felice e di Raffaele Cananzi.

Nel primo caso vengono proposte le riflessioni di papa Francesco a proposito del rapporto tra essere umano e denaro, nello specifico delle "ricadute istituzionali" di quest'ultimo: inclusione e non sfruttamento, solidarietà e non egoismo sono le stelle polari di una linea di ragionamento che trova il suo apice nell'Esortazione Apostolica *Evangelii gaudium* ma che era presente già in una molteplicità di documenti, a cominciare dal discorso del 16 maggio 2013, rivolto ai nuovi ambasciatori, laddove il pontefice affermava che "il denaro deve servire, non governare".

Raffaele Cananzi, invece, illustra con passione e scientificità la linea di collegamento tra il Concilio Vaticano II e il Papa argentino, nonostante un intervallo temporale lungo decenni caratterizzati dall'avanzamento della globalizzazione e dalle minacce che secolarizzazione ed economicismo rivolgono alla spiritualità. Trova conferma quanto scrivemmo a proposito dell'impossibilità di "pensare che ogni Papa possa costruire e personalizzare la sua Chiesa": non c'è stata la Chiesa di Wojtyła, non c'è stata la Chiesa di Ratzinger, non c'è adesso la Chiesa di Bergoglio. Fino a prova contraria, la Chiesa è una. Ed è di Cristo.

Felice e Cananzi colgono un punto centrale nella riflessione di papa Francesco: ogni sistema teorico, di natura economica oppure politica, non può pretendere di sottomettere la realtà sociale, scavalcando la coscienza della persona. Ne consegue che l'ideale dello sviluppo e della crescita produttiva non possa prescindere dall'inclusione e che un modello economico non possa essere esente dai valori: sull'altare del mercato non è possibile sacrificare il diritto a una vita degna da parte dei popoli e dei singoli individui. La secolarizzazione, come ha ben scritto Raffaele Cananzi, non può volgere "verso un secolarismo con un profilo esistenziale disumanizzante e antisolidaristico".

Nel 1995 il mondo sembrava, approssimativamente, più semplice e meno soffocante di quello attuale. Non è un caso, probabilmente, che tale sensazione si associasse a una fase ancora ascendente dell'Unione Europea. Già all'epoca, però, Francescomaria Tuccillo esprimeva, dal-

le pagine della *Rivista di Studi Politici*, i possibili rischi di un percorso europeista meno scontato di quanto potesse apparire in quella stagione: con invidiabile intuito, egli infatti ricordava il rischio di “egoismo neo-medievale” che avrebbe marginalizzato l’Europa rispetto ai flussi economici e commerciali di Stati Uniti, Cina e Africa. Attraverso le parole di Aldo Moro, inoltre, il Regno Unito era già individuato come il pilastro più debole delle fondamenta europee: all’epoca lo scetticismo rispetto all’unione continentale proveniva dalla parte laburista, mentre adesso sono i conservatori a imporre l’egoismo nazionale, ma la sostanza non cambia. Eppure la rassegnazione è un lusso che non possiamo permetterci: la Brexit può rappresentare anche lo slancio per un nuovo, straordinario fervore intellettuale intorno al progetto europeo, al quale far seguire una chiara progettualità di azioni. Tra labirinto e *komoidía*, la partita europeista è ancora in pieno svolgimento e deve svincolarsi da due importanti pericoli: da un lato quella “chiusura insulare” da parte britannica, che già risuonava nelle parole di Aldo Moro e che produsse un ritardo di due anni nelle prime elezioni dirette per il Parlamento europeo, dall’altro la tendenza a considerare “posta in palio” – come già temeva Jean Monnet – i paesi che attraversino una fase di crisi. Era il caso della Germania Ovest dopo la Seconda guerra mondiale, è stato quello dell’Irlanda, del Portogallo o della Grecia in tempi più recenti. Nelle parole di Francescomaria Tuccillo l’Europa dei popoli si costruisce invertendo l’approccio politico, cioè favorendo un progetto che sia la sintesi di tutte le civiltà mediterranee sorte nel corso dei millenni e costruendo ponti con società altre, africane e mediorientali, pur nelle odierne difficoltà e nebulosità.

Ovviamente la *Rivista* non si limita a (ri)proporre lavori dell’Istituto con forte carattere predittivo oppure premiati da ottimi riscontri presso la comunità scientifica: anche in questo numero non mancano novità, tali da configurarsi addirittura come interessanti e innovative teorizzazioni. Pier Luigi Belvisi, ad esempio, approfondisce le traduzioni economiche della cosiddetta “società della consapevolezza”, menzionando alcune tipologie di *aware economy*: il percorso battuto rientra nella ricerca di una perequazione del neoliberismo e del sistema di disuguaglianze che questo produce, dopo la

caduta del socialismo reale. Le suggestioni presenti nel contributo di Belvisi richiamano l'attuale volontà di emancipare le relazioni sociali dal mero economicismo, rivalutando l'esperienza del dono, l'approccio dell'altruismo e la gratificazione in termini non solo economici ottenuta dal proprio lavoro: è possibile "umanizzare l'economia" o siamo costretti a considerarla ancora una *scienza triste*? L'aumento del livello medio di capitale culturale e l'acquisita consapevolezza, da parte dell'opinione pubblica, dell'importanza di sottolineare "il lavoro degli altri" rende possibile, secondo l'Autore, se non il superamento, quantomeno l'aggiornamento della nota "mano invisibile" di Adam Smith.

Dall'autoconsumo alla divisione del lavoro passa la transizione dell'essere umano verso la modernità, come efficacemente ricordato ancora da Pier Luigi Belvisi: uomini e donne smettono di produrre una pluralità di beni – che in parte erano destinati al proprio sostentamento – e si concentrano ciascuno su un singolo prodotto, il quale finisce nel mercato, secondo la legge della domanda e dell'offerta. Un tale meccanismo, presuntivamente perfetto, necessita da sempre – cioè sin dalle prime formulazioni delle teorie liberiste classiche – di correzioni ed eccezioni. La "mano invisibile" – si potrebbe affermare – ha avuto sempre bisogno di aiuto da molte altre braccia, ben più manifeste: economia sociale di mercato, keynesismo, connessione tra consumatori e produttori, la più recente teoria dei beni pubblici, l'accento sulla responsabilità sociale e l'attivismo di movimenti che richiamano gli obiettivi collettivi della pratica economica rappresentano tutti – a ben vedere – "fallimenti" del liberismo, ma sono ben accetti se servono a superare l'egoismo come *benchmark* delle relazioni sociali ed economiche tra gli individui.

Dalla teoria economica al dramma dei migranti: secondo Daniela Vitiello la crisi della *governance* europea è legata all'ingestibilità del fenomeno migratorio, stante l'attuale strumentistica comunitaria. Nell'opinione dell'Autrice, invece, solo una visione "partecipata" della gestione del problema migratorio consentirebbe la necessaria cooperazione con gli Stati terzi di origine e di transito dei flussi e garantirebbe efficacia all'azione dell'Unione.

Anche l'Argentina, in una passata stagione, è stato un paese di immigrazione e ha tratto sicuramente giovamento dalle tante energie provenienti dall'Europa, fino a diventare uno dei più interessanti esperimenti economici del Latino America. Non sono certo mancati momenti drammatici, come l'acuta crisi sociale di inizio Terzo Millennio, né polemiche, a livello internazionale, per la volontà da parte di quello che Mario Croce ha definito "ciclo kirchnerista" di finanziare le politiche macroeconomiche anticicliche mediante l'indebitamento esterno: il nuovo presidente Mauricio Macri dovrà mostrarsi "doppiamente affidabile", verso la popolazione che lo ha eletto e verso i mercati.

FOCUS La sfida inclusiva di papa Francesco

Flavio Felice

Introduzione

L'Esortazione Apostolica *Evangelii gaudium* ha suscitato immediatamente un vasto dibattito e qualche polemica, soprattutto negli ambienti libertari nordamericani, sul significato delle parole del Pontefice in materia economica. Alle critiche acide di certi libertari, spesso si è risposto con argomenti abbastanza superficiali che temo non abbiano colto tanto gli aspetti più fondati di quelle critiche quanto, delle stesse, le evidenti incongruenze.

Il titolo che ho pensato di dare a questo mio intervento è “La sfida inclusiva di papa Francesco”. Il tema dell'inclusione sociale credo sia al centro della cura pastorale del Pontefice ed incontra anche l'attenzione delle scienze sociali sul terreno dell'analisi qualitativa delle istituzioni. Dal momento che papa Francesco ci invita a dar vita ad un sistema economico capace di inclusione su scala globale e che uno dei lasciti più significativi di papa Benedetto, nel campo della Dottrina sociale della Chiesa, è stata la nozione di “via istituzionale della carità”, ho pensato di incrociare la dimensione *istituzionale* e quella più intima – se volete, esistenziale – della *scelta personale* e mostrare come il problema dell'inclusione sociale in ambito economico abbia a che fare in primo luogo con la sfera della coscienza che qualifica culturalmente le istituzioni che edificiamo e alle quali ci affidiamo per la civile convivenza.

Per questa ragione, prenderò in esame due aspetti della dimensione economica trattati da papa Francesco: “Lo sviluppo che non si risolve nella crescita” e il “rapporto tra uomo e danaro”, con l'intento

di declinarli tanto sul fronte istituzionale, mediante la distinzione tra “istituzioni inclusive” e “istituzioni estrattive”, quanto su quello propriamente esistenziale, evidenziando la proposizione “ad ogni costo, a qualsiasi prezzo”.

Crescita e sviluppo

Credo sia utile soffermarsi su un punto che ha destato un’accesa discussione nei suddetti ambienti libertari, conservatori, cattolici e non. La frase in questione è la seguente ed è tratta dal paragrafo 54 del secondo capitolo dell’*Evangelii gaudium*. All’inizio del paragrafo, papa Francesco afferma: “In questo contesto, alcuni ancora difendono le teorie della ‘ricaduta favorevole’, che presuppongono che ogni crescita economica, favorita dal libero mercato, riesce a produrre di per sé una maggiore equità e inclusione sociale nel mondo”.

Stando all’edizione inglese del documento, con l’espressione “ricaduta favorevole”, traduzione un po’ infelice del cosiddetto “effetto sgocciolamento”, papa Francesco intenderebbe quel complesso teorico che va sotto il nome di *trickle-down theories*. Usiamo il condizionale in quanto, nella versione spagnola, che si presume sia l’originale, abbiamo l’espressione “*derrame*” che in inglese andrebbe tradotta con “*spillover*”, per l’appunto “sgocciolamento”, e non “*trickle-down*” che invece rinvia, con un significato negativo, ad una certa prospettiva politica ed economica, identificabile con l’economica reaganiana: la *Reaganomics*; e non crediamo che papa Francesco volesse riferirsi ad una particolare azione politica e ad una nazione. Per *trickle-down* si intende la “ricaduta favorevole”, in termini economici, nei confronti dei percettori di redditi bassi, dei vantaggi fiscali accordati dallo Stato ai percettori di redditi alti. Più banalmente, si identifica con la fiducia che un mercato dinamico e flessibile sia in grado di produrre effetti positivi per tutti, anche per coloro che non operano immediatamente sul mercato, ma che, grazie alla dinamicità di quest’ultimo, potranno essere inclusi e partecipare a loro volta al suo dinamismo: una sorta di effetto traino dovuto ad un mercato dinamico.

Dunque, si tratta di un sistema teorico e, come insegna la più accorta epistemologia delle scienze, al pari di qualsiasi sistema, esso può essere più o meno apprezzato e più o meno condiviso, sempre criticato e in perenne assedio sotto il fuoco dei tentativi di falsificazione. Un sistema teorico, per definizione, ha un profilo descrittivo, ci offre una grammatica e una sintassi per rispondere alla domanda circa il come e il perché del darsi di un fenomeno, non ha, ovvero non dovrebbe avanzare, alcuna pretesa normativa. In breve, dovrebbe aiutarci a descrivere e a spiegare i processi con i quali la realtà si manifesta, evidenziandone lo scarto rispetto al modello, e non a prescriverla, a plasmarla, come se fosse un ideale verso cui tendere e non uno strumento che la misura.

A questo punto, che cosa ci dice papa Francesco in quella frase e nelle altre contenute nei paragrafi più immediatamente dedicati alle problematiche economiche? In primo luogo, non sembra che il Pontefice neghi o condanni il mercato, anzi riconosce che il mercato favorisce la crescita economica. Tuttavia, il Papa ci dice che la *crescita*, trainata dal mercato, non è immediatamente sinonimo di *sviluppo* e di *inclusione*; e come negarlo? Il mercato, dinamico e aperto, potrebbe essere lo strumento migliore per incrementare la crescita, ma tale crescita (elemento quantitativo) non si traduce necessariamente in *sviluppo umano integrale* ed *inclusione sociale* (elemento qualitativo), che poi è ciò che interessa alla Dottrina sociale della Chiesa e che dovrebbe interessare a ciascun cristiano.

In secondo luogo, non risulta che il Papa affermi che l'impossibilità di ridurre lo sviluppo alla crescita economica sia imputabile al mercato in quanto tale. Il mercato è un dispositivo-processo per la raccolta e la trasmissione di informazioni, coordinato dal sistema dei prezzi. In pratica, il mercato è lo strumento di cui si servono gli operatori economici e svolge la sua funzione nella misura in cui ottimizza – sotto vincoli – il processo di raccolta e di trasmissione delle informazioni in ordine alla domanda di beni e servizi. Non possiamo chiedergli di dire e di fare ciò che non sa dire e che non può fare. Lo *sviluppo integrale* non è riducibile alla mera *crescita economica* perché il primo presuppone una dimensione meta economica, culturale, valoriale che il mercato non produce da sé, se non mediante l'opera delle persone

che in esso vi operano. Come, tra gli altri, ci hanno insegnato i padri dell'economia sociale di mercato, a partire da Wilhelm Röpke e da Luigi Sturzo; argomento ripreso peraltro da papa Benedetto XVI nella *Caritas in veritate*, ma come del resto ci ha insegnato anche Adamo Smith, il mercato nudo e crudo semplicemente non esiste. Esistono i valori, le culture, le fedi, le tradizioni che conformano le istituzioni che, a loro volta, erigono i mercati e qualificano i processi di mercato. In breve, sono le scelte e le azioni degli operatori che offrono la cifra umana di un mercato, il suo volto, la sua storia.

Dunque, affermare che lo sviluppo è irriducibile alla mera crescita economica, significa riconoscere il primato della cultura, la centralità ontologica, epistemologica e morale della persona e un'idea di istituzioni politiche, economiche e culturali, tra le quali il mercato, la cui cifra morale è data dalla prospettiva antropologica espressa da coloro che in esse operano.

In pratica, significa ammettere che si possa dare una *crescita* senza lo *sviluppo*, perché esiste un profitto di monopolio, un profitto di guerra; perché esiste il profitto di chi pretende di raccogliere senza aver prima seminato, di chi si approfitta delle strette relazioni con il potere, di chi devasta la terra, di chi traffica in droga e in armi; perché esiste un profitto di chi consuma in modo dissennato le ricchezze prodotte dalle generazioni precedenti e di chi scarica i costi del presente sulle generazioni future. In definitiva, affrancati dall'insano fuoco dell'ideologia, perché esistono persone che operano in politica come in economia e in qualsiasi altro ambito del vivere civile mosse dall'irresponsabile proposizione “*ad ogni costo e a qualsiasi prezzo*”.

Il mercato e la sua dimensione relazionale

Se fino a questo momento abbiamo evidenziato una certa superficialità nelle risposte alle critiche provenienti da alcuni ambienti libertari, adesso ci concentreremo sugli aspetti problematici di quelle stesse critiche.

In un discorso commemorativo della figura di Margaret Thatcher, l'ormai ex sindaco di Londra Boris Johnson ha riproposto, in modo provoca-

torio e efficace, una certa vulgata "liberista" che normalmente si attribuisce – non senza una buona dose di approssimazione – alla coppia politica più significativa degli anni '80: Ronald Reagan-Margaret Thatcher.

Premetto che ho usato il termine "liberista" tra virgolette perché non mi appartiene, lo ritengo insignificante e indefinibile, se non all'interno delle quattro mura della domestica polemica politica. Sappiamo che si tratta di un termine che non trova facili corrispondenti in altre lingue e, certamente, non ne trova in ambito anglofono.

Ad ogni modo, al di là di questa preliminare precisazione terminologica, ho tentato di cogliere il senso di alcune affermazioni del sindaco Johnson, al fine di confrontarle con il dibattito aperto da papa Francesco e dalla sua Esortazione Apostolica: *Evangelii gaudium*.

Johnson ha riproposto una posizione tutt'altro che originale, quella che avidità e ineguaglianza sarebbero il motore dell'economia, assegnando a tali caratteri una valenza evidentemente positiva. In fondo, si tratta di un punto di vista altamente condiviso e, purtroppo, praticato a vari livelli; sebbene la logica del profitto a tutti i costi e a qualsiasi prezzo non sia un'esclusiva dell'economia, né tanto meno di quella speciale forma di organizzazione economica che chiamiamo "economia di mercato" o "economia libera". Si tratta di una logica che possono condividere imprenditori, speculatori finanziari, politici, accademici e non solo.

A questo punto, immagino quale sia l'obiezione: "Johnson non si riferisce a situazioni illecite, ma al sano egoismo di smithiana memoria: quella del macellaio e del birraio, per intenderci". Allora vediamo che cosa realmente ha scritto Smith in tal senso, riportando uno dei passi più celebri della opera più nota:

In effetti, egli non intende in genere perseguire l'interesse pubblico, né è consapevole della misura in cui lo sta perseguendo. Quando preferisce il sostegno dell'attività produttiva del suo paese invece di quella straniera, egli mira solo alla propria sicurezza e quando dirige tale attività in modo tale che il suo prodotto sia il massimo possibile, egli mira solo al suo proprio guadagno ed è condotto da una mano invisibile, in questo come in molti altri casi, a perseguire un fine che non rientra nelle sue intenzioni. Né il fatto che tale fine non rientri nelle sue intenzioni è sempre un danno per la società. Perseguendo il suo interesse, egli spesso persegue l'interesse della società in modo molto più efficace di quanto intende effettivamente perseguirlo.

Appare evidente che in Smith l'interesse personale non assurge all'alto e tutt'altro che nobile rango di egoismo, né tanto meno di avidità, avendo assunto come virtù che qualifica il libero mercato la *sympathy*, una virtù che evidenzia il carattere empatico della dimensione relazionale, dove l'altro non è uno strumento-utensile da utilizzare, un limone da spremere.

L'utilitarismo di Smith è tutt'altro che l'utilitarismo classico della sua epoca, una concezione che si risolve nella pretesa superiorità di un'ipotetica funzione di utilità collettiva, in nome della quale piegare le funzioni di utilità individuali. Non v'è alcun dubbio che anche per Smith un'azione è morale quando si mostra utile, tuttavia nella sua analisi muta del tutto il quadro di riferimento.

Perché un'azione sia giudicata morale, ossia razionale, non è sufficiente che essa produca buoni risultati per me; essa è considerata morale, dunque razionale, quando risulta utile ed approvata da "ogni spettatore imparziale". Qui Smith introduce il concetto di "*Sympathy*", la comunanza o condivisione dei sentimenti: l'approvazione morale scaturisce dalla quantità di piacere o dolore provata da un ipotetico soggetto terzo alla vista della condotta di una persona.

Tutta l'opera di Smith sembra ruotare intorno a questo concetto fondamentale: la non contraddittorietà tra interesse personale e simpatia o condivisione, e sulla base di tale principio egli opera una monumentale sistematizzazione e rielaborazione di tutte le teorie economiche del tempo.

Come possiamo notare, il celebre passaggio con il quale il filosofo morale ed economista conclude il brano dedicato all'interesse individuale come motore dei processi di mercato: "la mano invisibile", evidenzia una prospettiva epistemologica piuttosto che morale. Non avanza alcuna pretesa in ordine a come dovremmo comportarci all'interno dei processi di mercato, non coinvolge la dimensione normativa, non è prescrittiva. Piuttosto, quella espressione, ci dice che i fenomeni sociali sono il più delle volte, se non sempre, l'esito inintenzionale (irriflesso, per dirla con Carl Menger) delle azioni umane volontarie, queste sì intenzionali. In pratica, la famigerata "mano invisibile" di Smith è riconducibile ad una teoria circa la genesi e lo svilupparsi delle istituzioni,

a partire dal problema precipuo di fronte al quale è posto un qualsiasi scienziato sociale: capire il come e il perché del darsi di un fenomeno.

È evidente che, in questa prospettiva, appellarsi all'avidità e all'egoismo non significa minimamente collocarsi nella tradizione del liberalismo smithiano, anzi, semmai, significa prenderne fortemente le distanze e avventurarsi in tradizioni e prassi che con la storia di tale liberalismo hanno poco o nulla a che fare. A ben vedere, però, l'appello a simili sentimenti morali non avrebbe molto a che fare neppure con i teorici di quel capitalismo che va sotto il nome di reaganismo o di thatcherismo, al quale ha fatto appello il sindaco Johnson.

Si consideri, ad esempio, la riflessione di un esponente di spicco della cosiddetta *reaganomics*, lo studioso americano George Gilder. Gilder è convinto che un sistema come quello capitalistico necessiti di una "cultura del dono" e di una forza morale improntata ai valori della tradizione ebraico-cristiana e che, di conseguenza, non possa far leva sul mero *self-interest*, utilitaristicamente inteso, e scrive: "È impossibile, a partire dal meccanismo di razionalità del *self-interest*, dar vita ad un sistema regolato e sicuro che non finisca per indebolire le fonti della volontà e limitarne il potenziale rispetto al pericolo e alla lotta, che non impoverisca lo spontaneo flusso di doni e di sperimentazioni che estendono le dimensioni del mondo e i circoli dell'umana simpatia"¹.

Gilder, dunque, giudica in modo estremamente negativo la volgarizzazione utilitaristica del principio smithiano del *self-interest* che prelude alla teoria di un "capitalismo senza capitalisti", ad una concorrenza senza concorrenti e ad un mercato di beni omogenei, con operatori in possesso di una conoscenza perfetta: un luogo nel quale gli interessi di uomini onniscienti tenderebbero verso un equilibrio perfetto mossi, appunto, da una "mano invisibile". Di contro, egli è convinto che non esista altra via per rispondere concretamente al dramma della povertà che non passi per l'espansione del "circolo creativo del dare", che non contemperi l'aumento esponenziale di coloro che con coraggio si assumono il ragionevole rischio dell'investimento

¹ G. Gilder, *Moral Sources of Capitalism*, in M. Gerson (a cura di), *The Essential Neo-Conservative Reader*, Addison Wesley, MA 1996, p. 157.

imprenditoriale; persone fiduciose del futuro, aperte alla provvidenza, innamorate della vita e del proprio prossimo.

Non saprei dire e francamente non sono interessato alle motivazioni che hanno spinto Johnson a sostenere tesi così poco originali, ma solo un po' urticanti. Una cosa però è certa, le parole di Johnson stridono terribilmente con quelle che papa Francesco ha usato nell'Esortazione apostolica: *Evangelii gaudium*. Ricordiamo che, lungi dal negare l'importanza del mercato e la necessità della crescita economica, il Papa afferma l'impossibilità di ridurre in modo meccanico lo sviluppo alla mera crescita, così come di identificare il complesso dinamismo della persona umana con le sole relazioni di scambio, tipiche del mercato.

Lo sviluppo, per papa Francesco e per la tradizione della Dottrina sociale della Chiesa, è una nozione qualitativa e necessita di più dimensioni, quella educativa, culturale, valoriale che il mercato non produce da sé, benché ne necessiti e se ne serva, fino a condizionarle, nel bene come nel male.

I processi di mercato hanno a che fare sempre e comunque con la persona e solo le persone, ossia la prospettiva antropologica della quale sono portatrici, sono in grado di implementare le istituzioni politiche, economiche e culturali, in modo da poter confermare ovvero smentire clamorosamente l'urticante prospettiva del sindaco Johnson.

Uomo-denaro

Per quanto concerne il rapporto "uomo-denaro", papa Francesco, già nel discorso del 16 maggio 2013 ai nuovi ambasciatori, affermava che "il denaro deve servire, non governare" ed evidenziava che l'etica cristiana dà fastidio, perché relativizza il denaro. Il medesimo tema è affrontato anche nella *Evangelii gaudium*, al paragrafo 57, intitolato *No a un denaro che governa invece di servire*. Il "relativismo" al quale ci rinvia papa Francesco nega l'indifferentismo tipico del relativismo qualunquista, più volte condannato da Giovanni Paolo II e da Benedetto XVI, in nome del quale svaniscono le differenze e tutto appare assorbito dal buio della notte nella quale le "vacche sono tutte nere".

È questo il caso in cui il potere e il denaro finiscono per relativizzare la dignità dell'uomo, ponendosi come fini ultimi e per i quali sarebbe lecito sacrificare tutto e tutti. La prospettiva antropologica cristiana, al contrario, pone al centro la persona (da un punto di vista ontologico, epistemologico e morale), in quanto *imago Dei* e non tollera che niente e nessuno sia innalzato a fine ultimo ed assoluto.

Proprio il tema del rapporto tra uomo e denaro delinea come non altri il profilo civile del cattolico maturo. Credo si possa dire che papa Francesco, affermando che "il denaro deve servire, non governare" abbia centrato la questione antropologica fondamentale del cristianesimo e gettato una luce su quale sia il contributo più intimo dei cattolici alla vita civile.

Dunque, il "relativismo" al quale ci rinvia papa Francesco nega l'indifferentismo tipico del relativismo qualunquista. Si tratta di un tema fondamentale e storicamente rilevante anche per comprendere la genesi delle istituzioni democratiche e liberali. Si pensi, ad esempio, a quanto il cristianesimo abbia storicamente contribuito a relativizzare la pretesa di edificare *assoluti terrestri* nel campo della politica: il cristianesimo ha ammazzato lo spirito faraonico, scriveva lo storico Guglielmo Ferrero. La lapidaria sentenza di Gesù: "Rendete a Cesare quel che è di Cesare e a Dio quel che è di Dio" rappresenta una svolta decisiva che ha favorito il processo di democratizzazione e la pietra angolare delle moderne democrazie; la definitiva relativizzazione e desacralizzazione del potere politico, la sua sottomissione al regno inviolabile della coscienza ed il rispetto per la trascendente dignità della persona umana. Un principio che ha carattere ontologico, epistemologico e morale².

Una chiave interpretativa dell'affermazione del Papa, credo sia da

² Cfr. D. Antiseri, *Laicità. Le sue radici, le sue ragioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 61-80. In particolare, scrive Antiseri: "Date a Cesare quel che è di Cesare e a Dio quel che è di Dio": con ciò entrava nella storia il principio che *Káisar* non è *Kyrios* – il potere politico veniva desacralizzato, l'ordine mondano relativizzato, e le richieste di Cesare sottoposte ad un giudizio di legittimità da parte di una inviolabile coscienza. Su questa base Orígene poteva giustificare, contro Celso, il rifiuto da parte dei cristiani di associarsi al culto dell'imperatore o di uccidere in obbedienza ai suoi ordini"; *ivi*, p. 75.

ricercare in un altro passaggio, datato 17 maggio 2013, allorquando papa Francesco, parlando alla *Caritas internationalis*, ha affermato: “La crisi non è solo economica, anzi a dire il vero, è culturale, antropologica”. Con questa affermazione, papa Francesco non nega la rilevanza delle cosiddette leggi del mercato, quanto piuttosto ci invita a considerare il tema della *scelta* di ciascun uomo, posto di fronte alla propria coscienza. A questo punto, come abbiamo già avuto modo di dire, andrebbe sottolineato che le leggi del mercato non sono prescrizioni morali, asserti prescrittivi. Quando gli economisti e gli scienziati sociali scrivono di “leggi del mercato”, in realtà, non fanno altro che esprimere alcuni asserti descrittivi che disegnano le relazioni funzionali tra variabili (dipendenti e indipendenti) date e circoscritte, all’interno di un campo che esclude tutte le altre: si tratta della famosa e basilare locuzione *ceteris paribus* (a parità di altre condizioni). In realtà, sono le scelte degli uomini che conformano un dato mercato e che ne attivano i processi; alla scienza economica spetta il compito di descriverli.

I processi che definiamo di “mercato” non sono necessariamente adatti a descrivere tutte le dimensioni del vivere umano, esistono dimensioni irriducibili al mercato, per le quali le cosiddette “leggi del mercato” mostrano tutta la loro inadeguatezza a descriverne la logica, finendo per rappresentare un’immagine caricaturale delle relazioni interpersonali. Fare di questa particolare dimensione la dimensione universale che pretende di descrivere l’umano che è nell’uomo sarebbe un gravissimo errore in termini antropologici, ma che si riflette, presto o tardi, anche nel contesto economico. Chi agisce sul mercato è la persona in carne ed ossa, con il suo vissuto e la sua cultura e un’immagine deviata e caricaturale del soggetto attore dei processi economici rappresenterebbe un grave rischio per la *governance* dei mercati e delle istituzioni che in essi operano. In pratica, il mercato non ha bisogno necessariamente di persone che, ad “ogni costo e a qualsiasi prezzo”, si servano spregiudicatamente delle istituzioni politiche, economiche e culturali per il perseguimento dei loro obiettivi. Questa sarebbe una delle tante forme storiche che hanno assunto e possono assumere i processi di mercato, ma non l’unica e, economicamente parlando, neppure la più desiderabile.

Bene comune e dimensione istituzionale

In linea teorica esistono due tipologie di istituzioni: quelle “estrattive” e quelle “inclusive”³. Seguendo l’insegnamento, tra gli altri, di Luigi Sturzo e di Luigi Einaudi, le prime, “estrattive”, comportano una realtà sociale fondata sullo sfruttamento della popolazione e sulla creazione di monopoli, riducendo gli incentivi e la capacità di iniziativa economica della maggior parte della popolazione. Le seconde, quelle “inclusive”, sono quelle che permettono, incoraggiano e favoriscono la partecipazione del maggior numero possibile di persone, al fine di canalizzare nel modo migliore i talenti e le abilità, permettendo a ciascuno di realizzare il proprio progetto di vita.

Le istituzioni “inclusive”, secondo uno dei dettami fondamentali della cosiddetta “economia sociale di mercato”, necessitano dello Stato, di uno Stato forte e imparziale, che garantisca il libero accesso a tutti alla competizione; di uno Stato regolatore e arbitro (*rule oriented*), ma mai giocatore o, peggio, colluso con qualche giocatore. Le istituzioni che hanno carattere opposto a quelle “inclusive” sono dette “estrattive”, in quanto vengono usate da determinati gruppi sociali e corporazioni, talvolta anche con il tacito o esplicito consenso del decisore pubblico (*target oriented*), per appropriarsi del reddito e della ricchezza prodotti da altri: *multa exempla docent*.

Se si accetta, dunque, la concentrazione del potere nelle mani di pochi, per di più garantita da meccanismi istituzionali che negano la logica schumpeteriana della “distruzione creativa” come leva del ricambio in ambito politico, economico e culturale, l’assetto istituzionale risulterà tale da permettere lo sfruttamento di grandi ricchezze da parte dei pochi, a danno dei molti.

In tali contesti, affinché la logica “inclusiva” prevalga su quella “estrattiva”, per quanto necessaria, non è sufficiente la sostituzione generazionale di un’élite a vantaggio di un’altra (che non è detto risulti più illuminata della precedente). C’è solo un modo affinché

³ Cfr. D. Acemaglu, J.A. Robinson, *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di prosperità, potenza e povertà*, il Saggiatore, Milano 2013.

una società avviata al declino economico possa invertire la rotta: una trasformazione politico-culturale che riguardi la qualità delle sue istituzioni.

Papa Benedetto, nella sua enciclica *Caritas in veritate*, ci invitava ad intraprendere “la via istituzionale della carità” e, riferendosi al “bene comune”, richiamava esplicitamente la dimensione “istituzionale”. Poiché il “*bene comune è composto da più beni: da beni materiali, cognitivi, istituzionali e da beni morali e spirituali, quest’ultimi superiori a cui i primi vanno subordinati*” (CiV, n. 7) – ed ha, pertanto, una dimensione plurale – anche le istituzioni preposte al suo ottenimento è bene che rispondano al principio poliarchico e, perciò, che siano articolate in modo sussidiario.

Il riferimento autentico e non retorico al “bene comune”, che assume l’elemento istituzionale di Benedetto XVI e che voglia rispondere positivamente all’invito di papa Francesco per un’economia inclusiva, non può quindi trascurare questa fondamentale distinzione e non procedere ad una seria e impietosa critica nei confronti delle troppe istituzioni estrattive che impediscono lo sviluppo autentico. Proprio l’individuazione e la denuncia di queste ultime riteniamo rappresentino il primo passo per implementare quella prospettiva teorica dell’economia sociale di mercato alla quale fa riferimento anche la tradizione della Dottrina sociale della Chiesa e, così, raccogliere l’invito di Benedetto XVI e di papa Francesco.

Francesco e l’economia sociale di mercato

“Ti rivolgo, o vecchia Europa, un grido pieno d’amore: Torna a te medesima, sii te stessa! Riscopri le tue origini. Ravviva le tue radici. Rivivi quei valori autentici che hanno fatto gloriosa la tua storia e benefica la tua presenza tra gli altri continenti”. Queste le parole pronunciate da Giovanni Paolo II nello storico pellegrinaggio a Santiago di Compostela nel 1982 e riprese da papa Benedetto XVI nell’Angelus del 24 luglio 2005. Questo manifesto europeista è stato fatto proprio anche da papa Francesco nel discorso pronunciato il 6

maggio del 2016, in occasione della consegna del premio Carlo Magno. Con il suo stile inconfondibile, il Pontefice ha voluto dapprima ravvivare la nostra sensibilità sulle radici più profonde dell'Europa, richiamando quell'umanesimo che nasce dalla capacità "*di integrare*", "*di dialogare*", "*di generare*" che sono iscritte nel codice genetico dei popoli europei e, nello stesso tempo, ha proposto un'idea aggiornata di Europa, in linea con il "*complesso quadro multipolare dei nostri giorni*", sfidandoci a pensare un paradigma economico inclusivo ed equo, che investa sulle persone, creando posti di lavoro e qualificazione.

Significativamente, a tal proposito, rinviando all'*Evangelii gaudium*, alla *Laudato Si'* e ai suoi illustri predecessori, Francesco ha fatto riferimento all'Economia Sociale di Mercato (ESM), cogliendo in modo estremamente semplice e diretto l'essenza del modello economico su cui è stata costruita l'integrazione economica europea da parte dei suoi padri fondatori.

Come ci hanno insegnato i padri dell'ESM, rappresentata in Italia da autori quali Sturzo e Einaudi, si tratta di un paradigma incentrato su una specifica proposta istituzionale, da riferimenti culturali, etici e giuridici, orientata a generare inclusione, equità e sviluppo integrale, mediante la continua vigilanza contro la concentrazione del mercato e la discrezionalità della politica. Il riferimento all'ESM non deve stupire, se si considerano i riferimenti del Magistero sociale ad un sistema economico che riconosca il "ruolo fondamentale e positivo" dell'impresa, della libertà, del mercato, della creatività e del diritto di proprietà, inquadrati in un solido quadro giuridico, il cui fondamento sia l'intangibile dignità della persona (*Centesimus annus*, 42).

Nella prospettiva della Dottrina sociale della Chiesa (DSC), del resto, l'opzione preferenziale per i poveri non si traduce in un assistenzialismo che mortifica la carità. Sul fronte della lotta alla povertà, essa richiede un impegno costante ad elevare i più deboli, perseguendo un'idea di sviluppo che, attraverso l'inclusione, tenga conto non solo della crescita economica, ma anche dello sviluppo umano integrale, di cui la crescita è solo un aspetto: necessario, ma non ancora sufficiente. Da questa visione e dalla carità cristiana discendono i concetti di bene

comune, di solidarietà e di sussidiarietà che sono alla base di quel “*nuovo umanesimo europeo*” auspicato da Francesco, ma anche della “*Civitas humana*” evocata dall’economista Wilhelm Röpke, tra i padri dell’ESM.

Con questo discorso Francesco ci consente di portare la DSC al centro del dibattito economico ed istituzionale europeo, quale contributo indispensabile per risvegliare l’Europa dal suo torpore. Inoltre, egli coglie un tratto fondamentale della ESM: la grande sfida inclusiva e solidale di fronte alla quale è posta l’economia europea e rispetto alla quale, in un contesto di contrazione delle risorse pubbliche, occorre un deciso investimento sul lato della sussidiarietà orizzontale, dell’accesso al credito, dell’istruzione, della mobilità sociale, dell’imprenditorialità e del lavoro. Lungo questa via, secondo il paradigma dell’ESM, la ricerca del bene comune, investendo la responsabilità di tutte le istituzioni ordinate secondo il principio di sussidiarietà, può diventare la leva di un progetto di crescita dell’economia europea e un modello da proporre ai paesi in via di sviluppo, per l’edificazione di un’autentica “*civitas humana*”.

Conclusioni

A mo’ di conclusione, possiamo dire che l’elezione al Soglio pontificio di papa Francesco sembrerebbe abbia ridestato l’interesse sul rapporto tra religione e istituzioni economiche e politiche. Rapporti difficili, conflittuali e storicamente segnati dalle storture e dalle ingiustizie causate da uomini che hanno fatto della “brama di potere” e della ricerca del successo “ad ogni costo” la loro norma di vita. Le istituzioni non sono soggetti di atti morali, di conseguenza, non sono in sé né buone né cattive, riflettono le azioni e i modi di pensare delle persone che vi operano. Di qui il sorgere e il prosperare di numerose “strutture di peccato” che hanno segnato negativamente il corso della storia del capitalismo e di tutte le forme storiche-sistemiche che hanno assunto le istituzioni politiche ed economiche ed ecco, ad esempio, la ragione della distinzione operata dall’economista tedesco Wilhelm Röpke,

oltre che dagli italiani Luigi Einaudi e Luigi Sturzo, tra “capitalismo storico” ed “economia di mercato”⁴.

A ben guardare, una distinzione che ritroviamo anche nella *Centesimus annus*, allorché Giovanni Paolo II nel paragrafo 42 distingue tra capitalismo e capitalismo, preferendo l’espressione “economia libera”, dal momento che il termine “capitalismo” appare eccessivamente compromesso con la realtà storica nella quale è emerso e si è sviluppato⁵.

Con l’espressione “ad ogni costo” e “a qualsiasi prezzo” intendo riassumere un brano dell’Esortazione Apostolica di Giovanni Paolo II *Reconciliatio et Paenitentia* del 1985, riproposto dallo stesso Pontefice in una nota del paragrafo 36 dell’enciclica *Sollicitudo rei socialis* del 1987.

Il contesto nel quale il brano è inserito nell’enciclica rinvia al tema delle “strutture di peccato” come cause del sottosviluppo. Le cause del “sottosviluppo” andrebbero ricercate in primo luogo nell’irresponsabilità civile di chi detiene posizioni dominanti all’interno della società civile. Il brano in questione ci dice che le strutture sociali, ovvero le istituzioni politiche ed economiche, non essendo soggetti di atti morali, non possono essere considerate in se stesse né buone né cattive, in quanto la responsabilità andrebbe sempre imputata in capo a coloro che operano in esse.

In definitiva, secondo la prospettiva della Dottrina sociale della Chiesa che dovrebbe animare anche l’azione dei cattolici nella sfera della politica e dell’economia, le situazioni di ingiustizia e di malessere sociali dipendono, non necessariamente per via intenzionale, da personalissimi peccati di chi genera condizioni di iniquità, ma anche

⁴ Cfr. W. Röpke, *La crisi sociale del nostro tempo* (1942), Einaudi, Roma 1946; L. Einaudi, «Economia di concorrenza e capitalismo storico. La terza via fra i secoli XVIII e XIX», in *Rivista di storia economica*, vol. 7, n. 2, 1942; L. Sturzo, «Eticità delle leggi economiche», in *Sociologia*, vol. 3, n. 3, luglio-settembre 1958, oggi in ID., *Politica di questi anni*, vol. XIV, a cura di C. Argiolas, Gangemi, Roma 1998.

⁵ “Se con ‘capitalismo’ si indica un sistema economico che riconosce il ruolo fondamentale e positivo dell’impresa, del mercato, della proprietà privata e della conseguente responsabilità per i mezzi di produzione, della libera creatività umana nel settore dell’economia, la risposta è certamente positiva, anche se forse sarebbe più appropriato parlare di ‘economia d’impresa’, o di ‘economia di mercato’, o semplicemente di ‘economia libera’”, Giovanni Paolo II, *Centesimus annus*, 1 maggio 1991, § 42.

da chi più modestamente le favorisce, fino a comprendere coloro che se ne servono, sfruttandole, per il raggiungimento dei loro personalissimi obiettivi. Tutto ciò basterebbe a qualificare il modo di essere dei cattolici nella vita civile in maniera tutt'altro che "moderata", eppure il brano in questione ci invita ad andare ben oltre e, tra i personalissimi peccati che contribuiscono all'edificazione di tali strutture, vengono comprese anche le azioni di chi, pur potendo fare qualcosa per evitare, eliminare ovvero limitare situazioni di iniquità sociale, non lo fa per pigrizia, magari per paura, una paura che può giungere fino all'omertà. Un peccato di omissione che è spesso giustificato a partire da una cultura dell'indifferenza e della complicità con il potere, un'indifferenza e una complicità che fiaccano le nostre energie e ci fanno desistere dalla fatica della partecipazione, accampano scuse quali l'impossibilità di cambiare il mondo ovvero le immancabili ragioni di forza maggiore: "ragion di stato", di "partito", di "nazione", di "razza" e via dicendo. Il brano si conclude ricordandoci che "Le vere responsabilità, dunque, sono delle persone. Una situazione e così un'istituzione, una struttura, una società non è di per sé, soggetto di atti morali; perciò non può essere in se stessa buona o cattiva"⁶.

È l'identificazione del denaro e del potere come idoli ad essere condannata, idoli ai quali inchinarsi e in nome dei quali sacrificare le nostre scelte. Idoli che si presentano con le vesti ordinarie e quotidiane del successo professionale, del *mors tua vita mea*, di chi pretende di raccogliere senza aver seminato e di chi semina la morte per il proprio tornaconto. Sono gli idoli accattivanti e generalmente tollerati perché un po' tutti ci rappresentano, nei confronti dei quali si è solitamente più indulgenti e auto assolutori. In breve, è un atteggiamento, una predisposizione, un comportamento che diventano costume, l'aria stessa che respiriamo che giunge a intossicare le nostre coscienze e a corrompere le istituzioni della democrazia e del mercato. È l'insana pretesa di essere assolti anche quando "ad ogni costo" e "a qualsiasi prezzo" antepriamo il nostro interesse immediato a quello di chi ci vive accanto, fosse anche qualcuno che deve ancora nascere o che vive dall'altra parte del mondo.

⁶ Giovanni Paolo II, *Sollicitudo rei socialis*, 30 settembre 1987, § 36.

FOCUS Il Concilio Vaticano II e papa Francesco

Raffaele Cananzi

1. Cenni sullo storico Concilio Vaticano II

Un cristiano del nostro tempo non può non considerare che lo Spirito Santo, che è vento di novità che spira quando e dove vuole, ha svolto sul finire degli anni Cinquanta un'azione ispirativa di grande potenza sul cuore – che è unità interiore di sentimento, affetto e tenerezza con intelligenza, sapienza e discernimento – di quel grande Pastore della Chiesa universale che ha voluto chiamarsi Giovanni XXIII, come voce vicaria e profetica per questo tempo della modernità innovativa e globale. A Pio XII qualche decennio prima era stato fatto notare che un Concilio era inutile, dopo il Vaticano I, che aveva stabilito il principio di infallibilità del Pontefice, al quale era dunque demandato il potere di provvedere a correggere gli errori e a pronunziare scomuniche. Appena Giovanni XXIII annunciò, nella basilica di San Paolo, la volontà di indire con un Sinodo per la Chiesa di Roma anche un Concilio Ecumenico, le resistenze dentro la Chiesa non furono né poche né poco autorevoli. Il Papa, però, sentiva che quella volontà era espressa da Lui ma non era la sua, per cui la sua fermezza non fu certo né temeraria né inutile perché molti, nel corso del periodo di preparazione, cambiarono idea e si convinsero della estrema bontà dell'iniziativa. Mano a mano che si avvicinava la data di apertura della grande assise mondiale – la più grande organizzata in tutti i tempi per partecipanti con diritto di parola, 2.400 vescovi provenienti da 116 nazioni dei cinque continenti, e dunque anche la più rappresentativa – si acuiva in tutti il senso della grande importanza dell'evento, non solo per i possibili risvolti e rivolgimenti ecclesiali, ma anche per l'incidenza che

un pronunciamento di tale autorevolezza morale avrebbe comportato nei molti sentieri del cammino della storia umana. A questa significativa generale attesa, cui si accompagnava da una miriade di angolarità ecclesiali (movimento biblico, liturgico, ecumenico, espressioni di congregazioni religiose e di aggregazioni laicali, ecc.) una grande speranza di rinnovamento, dava peraltro consistenza proprio la parola del Papa che, nell'atto di indizione del 25 dicembre 1961, dichiarava che il Concilio avrebbe consentito di "mettere a contatto con le energie vivificatrici e perenni del Vangelo il mondo moderno" e alcuni mesi dopo (radiomessaggio dell'11 settembre 1962), richiamando i problemi dell'uomo di "acutissima gravità", affermava che il Concilio avrebbe potuto offrire, con chiaro linguaggio, soluzioni che sono postulate dalla dignità dell'uomo e dalla sua vocazione cristiana per una esistenza terrena più nobile, giusta e meritoria per tutti. Infine, nel vibrante ed entusiasmante discorso di apertura, papa Giovanni, dopo aver detto no ai profeti di sventura, aprendo al mondo intero un orizzonte di fiducia e speranza, dopo aver distinto gli errori dagli erranti, dopo aver fatto appello ad una Chiesa che è madre e maestra pronta a condurre alla salvezza il genere umano con la misericordia e l'amore, piuttosto che con la condanna e la scomunica, ponendo prospettivamente l'unità della famiglia cristiana ed umana, così dice: "La Chiesa [...] agli uomini di oggi non offre ricchezze caduche, non promette una felicità solo terrena; ma partecipa ad essi i beni della grazia divina, che, elevando gli uomini alla dignità di figli di Dio, sono validissima tutela ed aiuto per una vita più umana; apre la fonte della sua vivificante dottrina, che permette agli uomini illuminati dalla luce di Cristo di ben comprendere quel che essi realmente sono, la loro eccelsa dignità, il loro fine; ed inoltre, per mezzo dei suoi figli, essa estende dappertutto l'ampiezza della carità cristiana, di cui null'altro maggiormente giova a strappare i semi di discordia, e nulla è più efficace per favorire la concordia, la giusta pace e l'unione fraterna". Come si evince da questi richiami, veramente lo Spirito Santo agiva sul cuore di un uomo di grande intelligenza storica e di non minore sensibilità umana, come il discorso di quella stessa sera, innanzi alla distesa di fiaccole in Piazza San Pietro, esplicitava con il richiamo allo

spettacolo della luna e con il commovente bacio ai bambini, il bacio di un Papa-nonno che guardava a spazi siderali, in alto e in avanti, e auspicava nella pienezza del suo cuore un mondo più giusto, un uomo più felice, una umanità resa unita in una grande fraterna famiglia.

Il Concilio si apre così in questo orizzonte giovanneo, un orizzonte profetico, fiducioso, ricco di speranza. La Chiesa che ama e che serve intende rinnovarsi, non farsi "altra" – che non può essendo sempre di Gesù Cristo – ma assumere forme ed atteggiamenti diversi in modo da essere aperta ad evangelizzare il mondo di oggi e a parlare all'uomo contemporaneo. È proprio per quest'amore senza riserve all'uomo, anche all'uomo del nostro tempo, per questo grande servizio da rendere alla famiglia umana che Giovanni XXIII apre il Concilio. Vangelo e mondo sono distanti ma possono ben intersecare le loro vie e rinnovare mentalità e finalità per edificare una città dell'uomo che, per quanto possibile, sia riflesso ed anticipazione della città di Dio, con un uomo ed una umanità che nel disegno di Dio si riconoscano e sempre più vivano nella giustizia e nella pace.

La prima sessione del Concilio (11 ottobre – 8 dicembre 1962) dà vita soltanto a un dibattito libero, aperto, sapiente fra i Padri che si confrontano anche con tesi diverse, ma sempre con carità, nella ricerca della verità. Una lunga e assai conveniente discussione introduttiva, che gioverà alle altre tre sessioni conciliari. I Padri conciliari non mancano, però, di inviare con grande sensibilità un messaggio al mondo (20 ottobre) dal quale è possibile già evincere le ragioni teologiche e storiche della novità conciliare. I Padri ricordano al mondo che "Dio ha tanto amato il mondo da dare all'umanità il suo unico Figlio". Ma, ancora prima, Dio ha tanto amato l'uomo da crearlo a sua immagine, a differenza di tutte le altre creature, e nella complementarità di maschio e femmina, in modo che dall'unione di entrambi scaturisse una maggiore perfezione. Così il salmista può cantare (Salmo 8): "Eppure l'hai fatto poco meno degli angeli, di gloria e di onore l'hai coronato: gli hai dato potere sulle opere delle tue mani, tutto hai posto sotto i suoi piedi". I Padri ricordano poi al mondo che Gesù Cristo, Figlio di Dio, ha dato per salvezza di ogni uomo e di tutti gli uomini la propria vita. Gesù ama tanto l'uomo da diventare come lui, ad eccezione del

peccato, con il mistero dell'Incarnazione. Lo ama non solo perché lo salva con il mistero di passione, morte e resurrezione ma perché in tutta la sua vita pubblica "i ciechi riacquistano la vista, gli zoppi camminano, i lebbrosi vengono sanati, i sordi odono, i morti risuscitano, ai poveri è annunciata la buona novella": a Gesù sta a cuore la salute fisica morale e spirituale di ogni uomo, a partire dai più deboli; sta a cuore la felicità terrena ed eterna dell'uomo nello spirito delle beatitudini e nel paradosso dell'amore ai nemici e del perdono. L'amore di Gesù svela l'amore del Padre, un amore infinito, senza riserve, che suscita fede, converte il cuore, rinnova l'uomo vecchio, dà vita all'uomo nuovo, capace di amore a Dio e ai fratelli, uomo che da e per questo amore trae le ragioni e le vie della vera felicità. È evidente da queste realtà che Gesù è venuto per servire e non per essere servito.

La Chiesa continua l'opera di Gesù modellandosi in una comunità che costituisce un cuore solo ed un'anima sola e che, nel contempo, annuncia al mondo la possibilità di crescere in comunione e fraternità. Annuncia il Regno e la salvezza battezzando, fondando altre Chiese, convertendo, soffrendo e talvolta morendo per non rinnegare la fede nel Signore Gesù. È una Chiesa che entra in dialogo con le culture del tempo e non si sottrae neppure al rispetto delle leggi ma solo esclude l'ossequio di culto all'Imperatore perché non è Dio. L'anonimo che scrive la lettera a Diogneto nel secondo secolo dichiara che "i cristiani amano tutti, e da tutti vengono perseguitati [...] sono poveri e fanno ricchi molti [...] abitano nel mondo, ma non sono del mondo [...] sono nel mondo come l'anima nel corpo". Con questa testimonianza di vita e questo amore all'uomo le comunità cristiane dei primi secoli hanno inteso svolgere la loro missione di annuncio della salvezza e non hanno certamente voluto costruire un sistema ideologico o una struttura politico-sociale. Il loro intendimento era religioso e morale ma l'humus che ne è derivato ha in realtà a poco a poco mutato la sostanza dell'antropologia greco-romana e attraverso l'opera dei Padri della Chiesa, prima e dopo il Concilio di Nicea (325), ha generato nell'Impero e fra i barbari una nuova concezione di vita espressiva di un'antropologia evangelica, di una centralità dell'uomo e del suo ben-essere, che compri quanto egli stia a cuore a Dio, a Cristo e

alla Chiesa. Con un riferimento costante alle Scritture (in particolare, primi tre libri della Genesi, libri profetici, sapienziali, salmi, Vangeli e scritti apostolici) i Padri della Chiesa hanno messo in luce l'eccezionale dignità dell'uomo (tutto è stato creato per l'uomo, re e custode del creato), l'uguaglianza e la fratellanza, concordia fra uomo e donna e gerarchia di funzioni individuali, concordia fra tutti gli uomini come necessario presupposto della pace (*tranquillitas ordinis*) nell'intero mondo. I valori evangelici, nella luce dell'antico e nella lievitazione del presente, sottolineano la libertà della persona umana così creata da Dio, fuori da ogni destino e da ogni fatalismo, come libertà di coscienza, libertà religiosa per tutti, libertà non contro l'autorità civile dell'Imperatore ma contro il culto divino a lui dovuto, libertà fisica e morale, contro ogni forma di schiavitù. Quest'ultima forma di libertà ha comportato massicce manomissioni di schiavi da parte dei convertiti e, più tardi, dei popoli barbari che avevano invaso l'Impero. La società umana, come quella familiare, trova fondamento nella carità, nel senso che il principe è per i sudditi e questi anche per il principe in una diversità di funzioni che rendono, appunto, servi gli uni degli altri. *Humanitas* e diritto alla vita dicono no all'aborto, sì alla redenzione del colpevole, sì alla pena di morte come difesa. Scrive Ambrogio: "il giudice sarà scusato se emetterà, secondo giustizia, la sentenza capitale, ma sarà lodato, se la eviterà". Sul tema del diritto al lavoro non manca il richiamo alla giusta ricompensa e alla necessità di considerare con particolare riguardo la possibilità di far lavorare inabili, orfani, perseguitati e vedove, soprattutto quelle di martiri. I beni della terra sono soggetti ad un possesso comune. Credo che questo debba intendersi, secondo la moderna concezione del pensiero sociale della Chiesa, come destinazione universale dei beni della terra. Tale visione non esclude la proprietà privata ma ne responsabilizza la funzione sociale e non condanna la ricchezza in quanto tale, ma solo nella misura in cui non è accompagnata da una adeguata misura di generosa carità verso i poveri. Nella vita delle famiglie e dei popoli non può mancare un *depositum caritatis* che è presente nella vita concreta della Chiesa, tanto che il 50% delle entrate fisse venivano destinate ai poveri mentre lasciti, donazioni e contribuzioni privati e pubblici erano utilizzati

per *diversoria peregrinorum* (orfanotrofi, ospizi, ospedali). Non che fosse già sancito un diritto all'assistenza ma il principio della *aequalitas naturae* imponeva una certa organizzazione di varie forme assistenziali, per quel tempo assolutamente necessarie a realizzare un minimo di rispetto in favore della dignità della persona umana. Questi pochi richiami sono sufficienti per dire che il cristianesimo nei primi sette secoli della sua storia ha già tessuto un'ampia tela di libertà e diritti fondamentali che certo non è completa, ma apre ad ulteriori traguardi sul piano culturale e sul piano giuridico.

Questa ricca e complessa vicenda dei primi secoli del cristianesimo è certamente presente ai Padri del Concilio quando cominciano a dettare i documenti del grande consesso. È pure presente il quadro di riferimento giovanneo che sopra ho richiamato, arricchito non solo dalla prima enciclica sociale di Giovanni XXIII – la *Mater et Magistra* – ma anche dalla seconda – la *Pacem in terris* – pubblicata fra la prima e la seconda sessione del Concilio. I Padri hanno pure presente il discorso di apertura della seconda sessione (29 settembre 1963), tenuto da Paolo VI, nel quale, fra l'altro, è detto: “Il Concilio cercherà di lanciare un ponte verso il mondo contemporaneo. Singolare fenomeno: mentre la Chiesa, cercando di animare la sua interiore vitalità dello spirito del Signore, si distingue e si stacca dalla società profana, in cui è immersa, viene al tempo stesso qualificandosi come fermento vivificante e strumento di salvezza del mondo medesimo, e scoprendo e corroborando la sua vocazione missionaria, ch'è quanto dire la sua essenziale destinazione a fare dell'umanità, in qualunque condizione essa si trovi, l'oggetto della appassionata sua missione evangelizzatrice. Voi stessi, venerabili fratelli, avete sperimentato questo prodigio. Voi infatti, iniziando i lavori della prima sessione, e quasi infiammati dalla parola inaugurale di papa Giovanni XXIII, avete sentito il bisogno di aprire, per così dire, le porte di quest'assemblea e di subito gridare al mondo dalle soglie spalancate, un messaggio di saluto, di fraternità e di speranza. Singolare gesto – ma mirabile – il carisma profetico, si direbbe, della santa Chiesa è subito esploso; e come Pietro, nel giorno della Pentecoste, ha sentito l'impulso di levare immantinentemente la sua voce e di parlare al popolo, così voi avete subito voluto non già trat-

tare le vostre cose, ma quelle del mondo, non già aprire il dialogo fra voi stessi, ma aprirlo col mondo. Questo significa, fratelli venerati, che il presente Concilio è caratterizzato dall'amore, dall'amore che pensa agli altri ancor prima che a sé; dall'amore universale di Cristo". Quando i Padri conciliari si accingono a dettare la costituzione sulla Chiesa e quella sul rapporto con il mondo hanno presente anche l'enciclica di Paolo VI – *Ecclesiam suam*, l'enciclica del dialogo; hanno naturalmente presente la loro esperienza pastorale che rende conosciuta la realtà delle varie chiese sparse per il mondo, i gravi problemi e le grandi speranze dell'umanità tutta.

2. Un Gesuita dell'America Latina arcivescovo di Buenos Aires

Il Concilio apre l'orizzonte sulla Chiesa universale e sul mondo intero ed affronta temi di rilevantissima importanza teologica, pastorale e spirituale, muovendo da una visione realistica della condizione della Chiesa e della vicenda variegata e complessa degli uomini e delle istituzioni contemporanei. La ricchezza della riflessione dei Padri conciliari ha comportato nel corso delle quattro fondamentali sessioni del Concilio (dall'11 ottobre 1962 all'8 dicembre del 1965) l'elaborazione e l'approvazione di ben 16 documenti (4 Costituzioni, 3 Dichiarazioni, 9 Decreti). Su alcuni essenziali contenuti dirò più avanti.

Ora, invece, mi sembra opportuno ricordare che Jorge Maria Bergoglio – che nel 2013, a cinquant'anni dal Concilio, sarà papa con il nome di Francesco – all'epoca della conclusione del Concilio è ancora un giovane seminarista. Nato nel 1936 a Buenos Aires da famiglia di origine italiana, entra nel noviziato dei Gesuiti nel 1958 e viene ordinato sacerdote nel 1969, con professione perpetua dei voti nel 1972. I 44 anni di ministero sacerdotale ed episcopale sono vissuti da Bergoglio sempre in Argentina. La sua formazione umana e religiosa si sviluppa nel quadro della vicenda civile ed ecclesiale del continente latinoamericano, vicenda alla quale attivamente partecipa e nella quale esprime la propria personalità di gesuita, fortemente convinto del grande dono venuto alla Chiesa e al mondo dal Concilio Vaticano II.

L'aggiornamento della Chiesa, l'inculturazione della fede connaturata alla necessaria – anche se non esclusiva – sua dimensione storica, fede in cammino e non laboratorio di verità astratte, la conseguente vita di una chiesa di Gesù Cristo che non può e non vuole essere sopra, sotto o accanto al mondo ma “nel mondo contemporaneo”, la basilare rilevanza da dare alla Parola di Dio nella concreta esperienza ecclesiale e, dunque, la necessità della sua conoscenza ed interiorizzazione da parte di tutto il popolo cristiano in virtù di una catechesi integrale e sistematica, un rinnovamento della liturgia capace di immergere ogni componente del popolo di Dio nel mistero cristiano, la rilevanza pubblica della Chiesa pur nella distinzione, che non è né confusione né separazione, da uno Stato laico e, dunque, Stato capace di tutelare ogni fede religiosa nel culto pubblico e nella professione personale, una missione ecclesiale volta a liberare l'uomo e il mondo dal peccato e dalla morte, ma nel contempo a promuoverlo nella sua piena dignità di figlio di Dio liberandolo dalla povertà materiale e spirituale, la necessità di denunciare e combattere ogni forma di ingiustizia scegliendo i poveri e le periferie del mondo come campo privilegiato per l'annuncio di liberazione del messaggio cristiano, il dialogo franco e coraggioso con le altre confessioni cristiane e quello interreligioso a partire dall'ebraismo e dall'islam; insomma, tutta la ricchezza, sapienza, altezza e profondità del Concilio Vaticano II nel continente latinoamericano ha trovato accoglienza, riflessione, incarnazione nella generalità del popolo di Dio e in una forma di interiorizzazione ed espressione assai più convinta e piena rispetto agli altri continenti a rilevante presenza del cattolicesimo.

Mentre in Europa e nel Nord-America si discetta fra integralismi lefevriani (che sostanzialmente disconoscono il Concilio, come si evince esplicitamente da recenti dichiarazioni, nonostante le aperture di Benedetto XVI), interpretazioni conservatrici e rotture progressiste, nel continente latinoamericano i vescovi non tardano a ricercare una lettura comune del dettato conciliare, rendendo la fede cristiana e le linee pastorali emergenti dal Concilio le più incarnate possibili rispetto ai contesti storici e alle condizioni sociali dei loro popoli. Così fra la Conferenza di Medellín (1968) e quella di Puebla (1979) si sviluppa la

teologia della liberazione che, in Argentina, avrà una sua forma propria definita "teologia del popolo"¹.

In questo clima di ricezione del Vaticano II cresceva il giovane gesuita Jorge Mario Bergoglio, che presto assume l'incarico di provinciale dei gesuiti in Argentina. Investito di una responsabilità così importante ad appena 36 anni, supplirà alla non lunga esperienza di vita sacerdotale con un governo della Compagnia piuttosto autoritario che non gli risparmierebbe lamentele e critiche. A poco a poco, però, anche in virtù della sua prima esperienza di governo, Jorge diventa "un sacerdote mite e comprensivo che riusciva a far infuriare solo la menzogna e l'ingiustizia, il rumore e la superbia"². Anch'egli attento alla teologia del popolo, non tanto e non solo nella sua astratta formulazione, ma soprattutto attraverso la sua spiritualità, una spiritualità popolare fondata sul duplice asserto che ogni figlio del popolo battezzato è rivestito di Cristo, dignità che nessuno può togliergli, e che Dio ha sempre mostrato una singolare preferenza per i poveri. "Dio vive nelle città". Così le moltitudini del disagio urbano sono il suo abituale ambiente. Le frequenta, ne fa amicizia, le evangelizza. Intende aiutarle a diventare buoni cittadini e buoni cristiani³. Bergoglio, da sacerdote e da vescovo, è stato sempre attento alle necessità del suo popolo. Non si limitava ad alzare la voce contro le ingiustizie e l'incapacità della politica di alleviare la povertà di moltitudini di famiglie e di curare l'istruzione di migliaia di bambini e ragazzi. Per questo era invisibile al governo di Néstor e di Cristina Kirchner che non gradivano che si ricordasse che la politica è un servizio, una esigente forma di carità, secondo Paolo VI, politica che, secondo Bergoglio, non si deve sporcare adoperandola con gli affari.

L'arcivescovo di Buenos Aires conosce profondamente la sua diocesi, la cura con amore e se ne allontana molto raramente ("sposa da non

¹ Per un approfondimento sul rapporto fra le due forme teologiche e l'incidenza della teologia del popolo nell'itinerario formativo di Bergoglio, si veda «Papa Francesco e la teologia del popolo», in *La Civiltà Cattolica*, 2014, I, pp. 571-590 / 3930 – 15 marzo 2014.

² J.M. Poirier, «Quando Francesco era Bergoglio», *Vita Pastorale*, n. 3/2014.

³ L. Brunelli, G. Valente, «Lo spazio e il tempo di Papa Francesco», *Limes*, 2014, n. 3.

lasciare per lungo tempo”). Egli serve il suo popolo con uno stile di vita particolarmente sobrio, quasi francescano. “Padre Jorge” visita i baraccati, cerca i più poveri e diseredati per un aiuto materiale con i centri Caritas dislocati per tutta la diocesi e, con la sua frequente personale presenza, per una parola di speranza in una compagnia solidale. Schiva ogni forma di privilegio sociale e viaggia con la sua gente in autobus e metropolitana per visitare i malati in ospedale, i ragazzi caduti nel vizio della droga, i carcerati. Schiva anche i mezzi di comunicazione sociale, ma riceve costantemente e viene consultato da dirigenti sociali, uomini politici, sindacalisti con i quali sempre insiste sul tema del servizio disinteressato e della ricerca costante di una giustizia sociale, per la cui mancanza fa denunce forti e mal sopportate dall’ autorità civile.

Bergoglio ha chiara “la sfida dell’amicizia religiosa” come peculiare in un tempo di mondo globalizzato e di forte secolarizzazione. Per la promozione umana ed il bene dell’intera società l’Arcivescovo chiede “uno sforzo comune, per quanto è possibile, ai credenti delle varie religioni” e “stringe amicizie personali con pastori, rabbini, leader musulmani. E queste amicizie si sono rivelate ‘contagiose’ generandone altre, al punto che Bergoglio ha avuto modo di confermare il dialogo trilaterale, quello cioè delle tre tradizioni religiose della famiglia di Abramo”. Non solo dialogare ma “camminare insieme” con la buona volontà di tutti, credenti delle varie religioni ma anche atei pensosi dell’umano e desiderosi di costruire un mondo più solidale per tutti⁴.

Dello stile di vita di questo Vescovo argentino, della sua ricca esperienza pastorale, della sua visione di Chiesa e del rapporto di questa con il mondo contemporaneo si avvale tutta la chiesa latinoamericana: l’assemblea dei vescovi di quel continente gli affida la presidenza della commissione che redige il ricco e lucido documento conclusivo dell’incontro di Aparecida (2007), dove si esprime forte il grado di immedesimazione del cattolicesimo di questo Sud con lo spirito e la lettera del Vaticano II.

⁴ Cfr. I. Pérez del Viso, s.j., «La leadership morale di Papa Francesco», in *La Civiltà Cattolica*, 2014, I, pp. 560-570 / 3930 – 15 marzo 2014.

Sono sufficienti questi cenni sulla vita di un sacerdote, poi diventato vescovo, per capire quali effetti spirituali e pastorali avesse operato la ricchezza di un Concilio assunto ed interiorizzato nella pastorale dell'intero continente latinoamericano. Un sacerdote-vescovo che certamente non tralasciava la dimensione della preghiera e della meditazione e che aveva l'abitudine "quasi monacale" di alzarsi presto all'alba, di rispondere personalmente alle tante telefonate che riceveva, sviluppando insieme una grande capacità di silenzio orante, di ascolto-dialogo, di lavoro pastorale di cui è parte non secondaria il buon governo della più grande diocesi argentina.

È facile, attraverso queste poche note sulla vita del cardinale Bergoglio, avere un'idea di quale spessore umano e pastorale fosse la persona di questo cardinale che già nel Conclave del 2005 aveva ricevuto non poca attenzione e non pochi voti e che esce dal Conclave del marzo 2013 Pontefice della Chiesa Cattolica con la responsabilità di guidarla nei marosi del nostro tempo, tempeste interne alla Chiesa e tempeste di quel mondo contemporaneo di cui la Chiesa si sente parte viva e pienamente solidale con la sua intera umanità.

3. A cinquant'anni dal Concilio un Papa non europeo.
Una nuova mappa geo-religiosa. Le vie della pace.

a) Papa Bergoglio appena incontra dal balcone della Basilica Vaticana il popolo di Dio che è a Roma, la sera del 13 marzo 2013, pone subito in rilievo che i fratelli cardinali hanno eletto "Vescovo di Roma" un confratello che "viene dalla fine del mondo". Il riferimento è certamente al dato geografico, ma assai più profondo e rilevante è il significato metaforico esistenziale ed ecclesiale. Che il Vangelo debba giungere ai confini del mondo è comando e precisa indicazione della dimensione universale della Chiesa che viene direttamente dal Signore Gesù. Il Concilio Vaticano II fa dell'universalità della Chiesa richiamo costante nei suoi documenti (qui è sufficiente richiamare *Lumen gentium*, 48 e *Gaudium et spes*, 45). Papa Francesco indica subito che l'ottica di questa universalità in qualche modo ha bisogno di arricchir-

si, di uscire da quella del primo tempo giudaico-cristiano, del secondo tempo ellenistico-romano e di ricostituirsi in un cattolicesimo romano che vada oltre Roma e oltre l'Europa e l'Occidente, in modo da assumere una forma teologico-culturale idonea a dialogare con l'intero mondo. Una mondializzazione del cattolicesimo fortemente auspicata dal Concilio ma ancora da realizzare con un dialogo nella Chiesa e della Chiesa fondato su Scrittura, Tradizione, *sensus fidelium*, ricerca teologica e magistero e con una adeguata riforma della Chiesa-istituzione, pur essa fortemente auspicata dall'assise conciliare.

Il fatto che Francesco sia il primo Papa non europeo ma sud-americano ha una incidenza notevole nel cammino secolare della chiesa cattolico-romana.

Sono ormai quasi quarant'anni dalla fine del pontificato dell'ultimo Papa italiano, Paolo VI. Sembra ora, per un verso, fortemente attenuata l'italianità della Chiesa mondiale e per altro verso ampiamente ridimensionate le pretese dell'Italia sul papato. L'Italia in campo ecclesiale e, in particolare, nel rapporto Chiesa-politica sembra avviarsi ad essere una nazione "normale". E questo, a mio parere, è certamente un grande vantaggio per il popolo di Dio che è in Italia ed anche per lo Stato italiano, così come per la missione della Chiesa apparve provvidenziale a papa Giovanni XXIII e a Paolo VI la conclusione del potere temporale nel 1870⁵.

b) Con questo Papa cambia pure la mappa geo-religiosa. L'attenzione della chiesa missionaria non abbandona certamente l'Europa e il Nord-America. L'impegno ad arrestare il declino demografico del cattolicesimo europeo si farà più pregnante nel nuovo stile profetico di Chiesa che dovrebbe essere assai più idoneo a recuperare moltitudini di battezzati che si sono allontanati per il connubio Chiesa-potere, assai frequentemente mal sopportato da una cattolicità sensibile ad una autenticità evangelica che rifiuta il privilegio statale e vuole una Chiesa povera per i poveri. D'altro canto una più spiccata dimen-

⁵ Cfr. M. Faggioli, *Papa Francesco e la Chiesa-mondo*, Armando Editore, Roma 2014.

sione profetica della Chiesa cattolica in Europa, con uno stile di vita sobrio e coinvolgente, può far riflettere battezzati e non sulla secolarizzazione che volge verso un secolarismo con un profilo esistenziale disumanizzante e antisolidaristico e, dunque, indurre ad un diverso atteggiamento verso la religione che vuole, invece, il mondo più umano e fraterno.

Il Medio-Oriente, la Russia e la Cina, l'America Latina diventano zone di particolare attenzione per il cammino della Chiesa, come è già ampiamente documentato dall'attività del Pontefice e della Santa Sede nell'arco di questo triennio del papato. L'azione apostolica posta in essere per evitare una guerra più sanguinosa e assai più distruttiva in Siria; il viaggio in Palestina con i significativi incontri con autorità religiose e civili in Israele, non senza un omaggio alla tomba del fondatore del sionismo, in passato non ben accolto da Pio X, nonché con l'Autorità Palestinese; i buoni uffici vaticani per la ripresa del dialogo Stati Uniti – Cuba e la visita del Papa all'Avana e alla frontiera tra Messico e Stati Uniti con accenti particolari sui diritti umani; su politiche sociali adeguate; sulla costruzione di ponti e non di muri, con il costante e imperativo richiamo a superare divisioni e a realizzare una maggiore giustizia sociale per tutti; sul volto popolare della Chiesa che sperimenta forme di interiorità spirituali collettive generatrici di creatività e gioia comune: si tratta di segni inequivocabili dell'apertura di una nuova geo-religione con punti cardinali diversi da quelli fin qui orientativi dell'istituzione vaticana⁶.

c) Nella luce del Concilio è evidente che la nuova mappa geo-religiosa, mentre per un verso consente una evangelizzazione meglio inculturata in zone complesse e sotto vari aspetti difficili del mondo, per altro verso apre nuove vie per la pace. Il tema della pace sotto tutti i suoi aspetti è stato particolarmente a cuore ai Padri Conciliari (e non poteva essere diversamente); lo si trova trattato o citato in molti documenti conciliari e poi in modo organico al capitolo quinto del-

⁶ Cfr. L. Jakes, P. Messa, M. Milone (a cura di), *The American Pope. Costruire ponti per costruire la pace*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2016.

la seconda parte della *Gaudium et spes*. Papa Francesco ha messo in guardia il mondo e in particolare i componenti dell'ONU⁷ sulla “terza guerra mondiale a pezzi” costituita da eventi bellici veri e propri, fra Stati o infrastatali, e da sfide gravissime quali terrorismo, migrazioni, disuguaglianze economiche, sfruttamento infantile e criminalità internazionale con tratta di esseri umani, narcotraffico e prostituzione. Il Papa ribadisce la necessità imprescindibile di una organizzazione come le Nazioni Unite, ne auspica la crescita e la maggiore efficacia, nella luce del Vangelo chiede che sia strumento di pace per l'umanità intera promuovendo eguaglianza, giustizia, diritti umani, dignità e libertà di religione per ogni uomo e per tutti gli uomini. Questi elementi fondamentali per la costruzione della pace, nel ripudio della guerra e del commercio delle armi, già rappresentati all'ONU dai precedenti Pontefici (Paolo VI, Giovanni Paolo II, Benedetto XVI), sono autorevolmente e fortemente ribaditi da Francesco. E questo Papa li pone nella cornice francescana della cura della casa comune e in una concezione di “umana ecologia integrale”, la quale impone che paesi ricchi e paesi poveri siedano con pari dignità nel consesso mondiale e i primi siano concretamente solidali con i secondi in uno spirito di fraterna costruzione del bene comune mondiale, anche attraverso una destinazione universale dei beni della terra.

Questi temi saranno poi ripresi nella stupenda Enciclica *Laudato si'* ed esprimono con chiarezza il significato della scelta del nome Francesco da parte del Pontefice: nome di pace, di canto alla bontà e bellezza del creato, di dialogo semplice, franco e coraggioso con tutte le creature, a partire dagli uomini più lontani per convinzioni religiose e per culture.

d) E il santo di Assisi segna anche la vita della Chiesa del suo tempo con l'apertura di un dialogo con il Sultano. Francesco segue anche questo esemplare comportamento, peraltro ampiamente auspicato dal Concilio.

⁷ Cfr. il discorso all'ONU del 25 settembre 2015 in P. Messa, *Per unire le nazioni*, in L. Jakes, P. Messa, M. Milone, *op.cit.*

Non va dimenticato, infatti, che lo stesso Concilio Vaticano II è stato un "Concilio ecumenico", dunque partecipato anche dai rappresentanti delle altre confessioni cristiane. Non è un caso, infatti, che subito dopo l'approvazione della Costituzione sulla Chiesa – *Lumen gentium* – il Concilio abbia immediatamente preso in considerazione, con un decreto, il rapporto sulle Chiese Orientali cattoliche e poi, con altro decreto sull'Ecumenismo, le relazioni dei fratelli separati con la Chiesa cattolica. Quest'ultimo documento è di grandissima importanza perché detta le linee attraverso le quali si intende procedere per rendere effettiva e storicamente possibile l'unità dei cristiani attraverso il superamento di antichi steccati e pregiudizi, la comune apertura e l'auspicata adesione all'azione dello Spirito Santo, la comune preghiera fin dove possibile, il dialogo avviato fra esponenti preparati per una migliore conoscenza e stima reciproca, in modo che ciascuna confessione intraprenda un itinerario di rinnovamento e di riforma in fedeltà alla volontà di Cristo circa la Chiesa e il bene comune dei suoi figli.

Il Concilio, poi, nella sua ultima sessione, avviandosi ad approvare la Costituzione sulla Chiesa nel mondo contemporaneo – *Gaudium et spes* –, ritiene necessario approvare una "Dichiarazione sulle relazioni della Chiesa con le religioni non cristiane" – *Nostra aetate* –, dialogo interreligioso di singolare importanza nel nostro tempo per contribuire al processo della fratellanza universale.

Papa Francesco, nel capitolo quarto dell'*Evangelii gaudium* – esortazione che secondo molti costituisce la Carta programmatica del pontificato – trattando della "Dimensione sociale dell'evangelizzazione", dopo aver detto delle "ripercussioni comunitarie e sociali del *kerygma*", della "inclusione sociale dei poveri", del "bene comune e la pace sociale", affronta il tema dei "dialoghi" sotto il comune denominatore del "contributo alla pace". Dialogo con lo Stato e la società comprensivo del rapporto fede-ragione-scienza; dialogo con le altre confessioni cristiane, relazioni con l'ebraismo, con il popolo dell'Alleanza, la cui fede è da considerare come "una radice sacra dell'identità cristiana" della Chiesa; dialogo con le altre religioni, con particolare riguardo all'Islam per il fatto che i suoi fedeli adorano con i cristiani un Dio unico e misericordioso e usano attenzione ai poveri. Gli immi-

grati dell'Islam hanno da noi diritto di professare liberamente la loro religione. Il Papa invoca pari libertà religiosa per i cristiani nelle terre dell'Islam e, stigmatizzando il fondamentalismo violento, dichiara che il vero Islam e un'adeguata interpretazione del Corano si oppongono ad ogni violenza.

La “Dichiarazione sulla libertà religiosa – *Dignitatis humanae*” è stata ampiamente elaborata in sede conciliare. La libertà religiosa costituisce una forma fondamentale di libertà dell'uomo e per l'uomo. Più ampio è lo spazio in cui essa viene rispettata e promossa, maggiore è la possibilità che nasca o si sviluppi un processo di pace.

Apertura ecumenica e dialogo interreligioso in un contesto di libertà religiosa – diritto umano fondamentale – sono vie privilegiate anche per la pace universale, vie già concretamente praticate da papa Francesco con significativi riscontri che fanno bene sperare. È sufficiente ricordare gli incontri con i Patriarchi ortodossi di Costantinopoli e di Mosca e la visita alla Sinagoga di Roma, dove sul volto dei partecipanti si leggeva gioia per l'incontro e affetto per il Pontefice cristiano.

e) Come ho sopra accennato, il tema della “cura della casa comune”, il tema ecologico, è di quelli che giocano un ruolo principale per la salvaguardia della vita delle persone, dunque per il mantenimento della pace sociale e universale. Non mi pare che il Concilio abbia trattato *ex professo* la questione, anche se accenni diretti ed indiretti si trovano qua e là nei vari documenti conciliari. È negli ultimi decenni che, per il riscaldamento del pianeta, la deforestazione, l'inquinamento della terra, del mare e dell'acqua e per altri distinti o connessi problemi attinenti all'ambiente, la questione ecologica ha assunto un rilievo di tale portata ed incidenza per l'umanità che molti partiti e movimenti sono nati proprio per suscitare la questione e richiedere la giusta attenzione e le adeguate soluzioni. La Chiesa si è fatta presente attraverso la voce dei Vescovi e dei Papi, ma sempre con spunti indicativi o di riflessione parziali. Il primo Pontefice che porta il nome di Francesco (il santo del *Cantico delle creature* e del singolare amore alla creazione tutta, segno vivente di Dio), papa Francesco, ha ritenuto di posare l'attenzione della Chiesa e di tutti gli uomini e le donne di buona volontà su

un tema ormai ineludibile per l'umanità, per gli Stati e i loro governi, per gli imprenditori, per i semplici cittadini, sia come singoli che in eventuali comunità intermedie. Ha così richiamato la responsabilità di tutti, ciascuno secondo la propria posizione ed il proprio ruolo sociale e politico, attraverso una Lettera Enciclica, la prima tutta sua propria, che porta il significativo, emblematico, suggestivo titolo *Laudato si'*, inizio del cantico francescano. È il Papa stesso a ricordare (n. 15) che l'enciclica si ascrive al Magistero sociale della Chiesa e ad indicare (n.16) gli assi portanti del documento: l'intima relazione tra i poveri e la fragilità del pianeta; la convinzione che tutto nel mondo è intimamente connesso; la critica al nuovo paradigma e alle forme di potere che derivano dalla tecnologia; l'invito a cercare altri modi di intendere l'economia e il progresso; il valore proprio di ogni creatura; il senso umano dell'ecologia; la necessità di dibattiti sinceri ed onesti; la grave responsabilità della politica locale ma soprattutto internazionale (per questo il Papa ha ripreso a tinte forti l'argomento nella sua complessità e singolarissima rilevanza nel discorso pronunciato all'Assemblea dell'ONU), la cultura dello scarto e la proposta di un nuovo stile di vita. "Questi temi non vengono mai chiusi o abbandonati, ma anzi costantemente ripresi ed arricchiti". Attraverso questo documento si iscrive nella storia della Chiesa cattolica e del suo Magistero sociale la valenza teologica e sociale dell'uomo e dell'umanità tutta sul piano ecologico, sul piano di una conseguente ecologia integrale per la quale il Papa detta già alcune linee di orientamento e di azione (capitolo V) ed auspica adeguate forme di educazione e lo sviluppo di una appropriata spiritualità cristiana.

4. La questione sociale

Nel pensiero conciliare – nella luce del Vangelo, della riflessione teologica e storico-filosofica dei Padri della Chiesa, dell'insegnamento del più recente magistero sociale dei Papi e degli episcopati, soprattutto successivo alla *Rerum Novarum* di Leone XIII (1891) – è evidente lo stretto nesso fra l'edificazione della pace e una realtà sociale in cui

la convivenza sia fondata sulla libertà delle persone, sul rispetto e la promozione della loro dignità nel quadro di sani principi antropologici, sulla verità, sulla solidarietà e sulla giustizia. Senza solidarietà e giustizia non può esservi pace⁸. L'esplicazione che di questa chiara indicazione conciliare fa il Papa argentino ha per presupposto il superamento di "tensioni bipolari proprie di ogni realtà sociale" del nostro tempo che Francesco nella *Evangelii Gaudium* illustra (n. 222 -237) motivando la superiorità del tempo sullo spazio, dell'unità sul conflitto, della realtà sull'idea, del tutto sulla parte. La gestione dei processi nel tempo, piuttosto che il possesso degli spazi; la solidarietà come stile di costruzione della storia con la pacificazione delle differenze, nel mantenimento delle potenzialità di ciascuna parte senza sincretismi né egemonie; l'idea serve per cogliere la realtà tutta intera, la quale si impone di per sé e come tale va gestita; tutte le parzialità mantengono la loro peculiarità ma si esprimono al meglio ed esplicano le loro potenzialità quando ricercano e trovano l'unità, sicché l'unità dei popoli s'impone dal punto di vista politico e sociale come la "mistica popolare" s'impone sul piano religioso.

Alla luce di questi quattro principi, si rende più chiara l'istanza evangelica ed etica della "inclusione sociale dei poveri". La subcultura dello "scarto" e della costruzione delle "periferie esistenziali" contrasta con il principio della realtà tutta intera – gli uomini sono tutti uguali in dignità e ricercano l'unità economica che rende dignitosamente vivibile ogni esistenza; con il principio di solidarietà che vuole pacificazione e non conflitto; con il principio del mantenimento di uno spazio-condizione di ricchezza e di privilegio sociale, piuttosto che della costruzione di un processo di giustizia che elimini i privilegi e distribuisca le risorse in modo da tener conto, per persone e popoli, che i beni della terra hanno una destinazione universale onde abbisognano di una equa economia globale e non di una "economia che uccide".

⁸ Cfr. Benedetto XVI, *Caritas in veritate*, in cui si pone in luce che la solidarietà, in questo tempo economicamente globalizzato, è elemento non integrativo della giustizia ma presupposto alla giustizia stessa.

Nell'insegnamento e nella pastorale di Francesco la luce, gli indirizzi e gli orientamenti sulle grandi questioni sociali ed economiche che il Concilio dà nei cinque capitoli della seconda parte della *Gaudium et spes* vengono ripresi con vigore e profonda convinzione e innervati nel tessuto umano contemporaneo con i necessari aggiornamenti che il principio di realtà impone e che la saggia lettura dei segni dei tempi decifra. Questo tessuto è certamente investito da non pochi problemi aggravati o generati dalla crisi economica globale, dalle guerre parziali ma molteplici, dalle forti diseguaglianze di un capitalismo selvaggio che rende i ricchi sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri.

Fra questi problemi emerge quello delle migrazioni, con particolare virulenza per l'Europa, ma non senza importanza anche per altri continenti come l'Australia ed il Nord-America. La questione migratoria si trova qua e là accennata nei documenti conciliari. Quell'Assemblea non mancava di ricordare ai laici che lo "spostamento di popolazioni" non consentiva, già allora, a nessuno Stato di chiudere porte e innalzare muri. Secondo Francesco la questione migratoria oggi non è più emergenziale, ma assume quasi un carattere strutturale nel senso che almeno per il prossimo ventennio la mobilità di popolazioni, soprattutto quelle africane, non cesserà, sia a causa delle guerre locali che costringono all'esodo molte famiglie dei territori coinvolti, sia a causa della fame e della sete che ancora affligge non poche zone del mondo cosiddetto "in via di sviluppo". Con politiche nazionali ed internazionali occorre positivamente incidere in quelle realtà locali promuovendo processi di pace e di sviluppo sociale ed economico, anche con un'azione sui governi e con aiuti finanziari e di personale umano, in modo da migliorare la sensibilità culturale verso una maggiore giustizia sociale che consenta ai più deboli ed emarginati di reinserirsi nel contesto sociale e di potere vivere dignitosamente. Il mutamento da una "cultura dello scarto" ad una "cultura dell'inclusione", nonché della legalità, è il presupposto per escludere sistemi di corruzione e rendere colà concreta e incisiva giustizia sociale, sì da consentire che possa avere seguito effettivo la richiesta di bloccare gli esodi dai propri paesi di origine di molte famiglie e persone. Andare senza indugio in questa direzione per risvegliare responsabilità ed utilizzare le

ingenti risorse di molte nazioni africane non a vantaggio di pochi e delle multinazionali, ma a vantaggio di tutto “il popolo” che in virtù del miglioramento delle condizioni economiche si edifica in comunità coesa, più fraterna e più giusta. Mentre questa tipologia politica si assume, si attua e si rende efficace, le nazioni più ricche non possono non accogliere gli immigrati, che arrivano alla ricerca di fonti vitali, attraverso politiche, per quanto riguarda l’Europa, continentali che muovano da corridoi umanitari e, dopo ponderata distribuzione, consentano lavoro e salari giusti, senza sfruttamento (caporalato e lavoro in nero), ed impegno istituzionale e volontario per itinerari di integrazione, nel rispetto dei principi etici e giuridici degli Stati riceventi e, dunque per quanto rientri in detti principi, anche nel rispetto delle culture di ciascun migrante.

Così mi pare si possa racchiudere, in via sintetica e sostanziale, quanto il Papa va proclamando sulla questione in tutte le sedi, senza dimenticare che la vita di questi “poveri” sta tanto a cuore a Francesco che Egli ha voluto che il suo primo viaggio apostolico avesse come meta l’isola di Lampedusa, la stessa di moltissimi migranti. A Lampedusa prima e all’isola greca di Lesbo, poi, Francesco ha abbracciato bambini e adulti sulla terra e ha benedetto i non pochi corpi di quanti, in quest’ultimo ventennio, hanno reso il Mediterraneo un cimitero che non può lasciare indifferente nessuna coscienza e non può non richiamare la responsabilità di tutti su un problema umano così significativo, non solo agli occhi di Dio ma per la solidarietà di ogni uomo e di tutte le formazioni sociali.

L’ottica con la quale Francesco affronta la questione sociale è quella del Vangelo. L’ottica del povero, dell’emarginato, dello scartato, dell’abbandonato, del non istruito, del più debole; l’ottica di Gesù che compie la sua missione per tutti, che libera tutti ma che predilige i poveri che hanno più bisogno di aiuto e di accoglienza (*Lumen gentium*, 8). La Chiesa non può mai venir meno ad una scelta preferenziale per i poveri nella luce dell’insegnamento e della vita dell’unico Maestro e Signore. Per questo papa Francesco esige “una Chiesa povera per i poveri”.

5. La riforma della Chiesa

a) Il Concilio, pur avendo in vari campi offerto riflessioni e dato indirizzi dottrinali, pastorali e culturali, non ha certamente coperto l'ampissimo spettro delle questioni umane; pur avendo avuto una dimensione profetica e uno sguardo sempre aperto sul futuro, non ha potuto prevedere alcuni mutamenti rapidi che in realtà hanno contrassegnato i cinquant'anni che ci dividono da quell'evento storico. Alcune questioni morali concernenti la vita familiare e l'orientamento sessuale non sono state oggetto di esame da parte dei Padri Conciliari, essendosi ritenuto opportuno che fosse il Papa a deciderle. Altre situazioni concernenti la famiglia, poi, sono state create da una forte secolarizzazione, sminuendo il valore del matrimonio e della fedeltà coniugale e istituendo convivenze di fatto fra persone di sesso diverso e anche dello stesso sesso. Problemi morali, sociali educativi sono nati nel corso di questi ultimi decenni, problemi che, insieme ad altri di natura socio-economica e politica, hanno fatto auspicare a qualche eminente figura della chiesa del '900 (il cardinale Carlo Maria Martini) la convocazione di un altro Concilio. Papa Francesco non ha per nulla sottovalutato, per la vita della Chiesa e per la sua missione evangelizzatrice, l'importanza di questi temi attinenti alla famiglia nella realtà contemporanea. Ha utilizzato, al fine di avere il parere dei vescovi del mondo, uno strumento già in uso nell'ordinamento della Chiesa, conferendogli però una dimensione più pregnante e richiedendo un nuovo stile nel comune dialogo dei Pastori. Francesco ha disposto un Sinodo straordinario nel 2014 dedicato al tema "Le sfide pastorali sulla famiglia nel contesto dell'evangelizzazione" e poi uno ordinario nel 2015 sul tema "Gesù Cristo rivela il mistero e la vocazione della famiglia". La prima Assemblea ha redatto una *relatio Synodi* che ha avuto divulgazioni in tutte le Chiese locali chiamate a offrire la loro riflessione su un conseguente e collegato questionario. Sulla base di una introduzione riassuntiva del cammino compiuto si è aperto il secondo Sinodo che ha prodotto una *relatio finalis* conclusiva del processo sinodale e propositiva per l'esortazione apostolica che il Papa redige sul tema del Sinodo. Papa Francesco ha infatti firmato il 19 marzo 2016

l'esortazione apostolica post-sinodale *Amoris laetitia*, pubblicata l'8 aprile 2016. Si tratta di un documento di ben 9 capitoli e oltre 300 paragrafi sull'amore nella famiglia che accoglie l'impostazione della *relatio finalis* del Sinodo, contributi di alcune Conferenze episcopali nazionali e ha riferimenti sostanziali alla Bibbia, alla *Gaudium et spes* del Concilio (nn. 47-52), all'*Humanae vitae* di Paolo VI, alla *Familiaris consortio* di Giovanni Paolo II e alla *Deus caritas est* di Benedetto XVI. Del bel corposo e ricco documento che fa luce su non poche questioni contemporanee danno una guida alla lettura padre Antonio Spadaro, direttore de «La Civiltà Cattolica» sul testo pubblicato da Ancora e i coniugi sociologi Chiara Giaccardi e Mauro Magatti sul testo pubblicato da San Paolo. Rinvio alle riflessioni di questi esperti che introducono e agevolano la lettura di un testo sull'amore nella famiglia assai significativo per il nostro tempo.

Quel che, invece, qui mi preme sottolineare è il metodo nuovo che papa Francesco in questa circostanza ha adottato per ottenere una approfondita e vasta consultazione del popolo di Dio nella sua piena espressione di laici, religiosi, sacerdoti e Vescovi. A questi ultimi ha chiesto nelle Assemblee di parlare con estrema franchezza e coraggio. E a questi Vescovi, franchi e coraggiosi, il Papa ha dato ascolto con la sua personale presenza per tutto lo svolgimento dei Sinodi, ai quali hanno pure preso parte alcuni laici come uditori o esperti. E poi la consultazione in parrocchie, diocesi, movimenti ed associazioni ha allargato lo sguardo della chiesa al livello universale, dando possibilità di interloquire a tutti. Il Sinodo, dunque, diventa uno strumento che è veramente collegiale e che risponde ad un principio di espressione dell'Episcopato e del popolo di Dio che il Concilio ha fortemente auspicato, che Paolo VI ha voluto e che ora Francesco rende organismo universale e libero, tale da consentire al Vescovo di Roma una consultazione del popolo cristiano sia direttamente, sia attraverso la voce di servizio della gerarchia.

Il Vescovo di Roma nel governo e nella guida pastorale della cattolicità ricerca, nella luce del Vaticano II, la piena collaborazione dei fratelli nell'Episcopato e cura tutte quelle forme e quei mezzi che possono renderla effettiva ed efficace. Si circonda subito (ad un mese

dall'elezione) di una Commissione di otto confratelli Cardinali (di tutti i continenti e che hanno guidato le Conferenze episcopali continentali) per la riforma della curia romana. Nel Concilio era risuonata la proposta di "un consiglio centrale di vescovi" per il governo della Chiesa universale in comunione con il Papa e al di sopra della curia romana. Francesco vuole la piena collaborazione dell'Episcopato ma chiede che, secondo lo spirito e la lettera del Vaticano II, i vescovi esercitino il loro ministero secondo queste indicazioni:

I vescovi devono essere Pastori, vicini alla gente, padri e fratelli, con molta mansuetudine; pazienti e misericordiosi. Uomini che amano la povertà, tanto la povertà interiore come libertà davanti al Signore, quanto la povertà esteriore come semplicità ed austerità di vita. Uomini che non abbiano 'psicologia da principi'. Uomini che non siano ambiziosi e che siano sposi di una chiesa senza stare in attesa di un'altra. Uomini capaci di vegliare sul gregge che è stato loro affidato e di avere cura di tutto ciò che lo tiene unito: vigilare sul loro popolo con attenzione sugli eventuali pericoli che lo minacciano ma soprattutto per accrescere la speranza; che abbiano sole e luce nei cuori. Uomini capaci di sostenere con amore e pazienza i passi di Dio nel suo popolo. E il posto del vescovo per stare con il suo popolo è triplice: o davanti per indicare il cammino, o nel mezzo per mantenerlo unito e neutralizzare gli sbandamenti, o dietro per evitare che nessuno rimanga indietro, ma anche, e fondamentale, perché il gregge stesso ha il proprio fiuto per trovare nuove strade"⁹.

Queste indicazioni valgono per i Vescovi diocesani, ma anche per i Vescovi addetti alla Curia romana. Francesco intende riformarla con l'apporto degli otto Cardinali, tenendo fermo e aggiornando quanto i suoi Predecessori hanno disposto sui temi della corruzione e della pedofilia e, per quanto possibile, rendendola quanto al personale "internazionale". Certamente l'attenzione per una buona riforma dell'istituzione curiale comincia a dare i suoi frutti se, secondo recenti notizie, oltre quattromila conti correnti sono stati espunti dalla contabilità dello IOR – Istituto delle Opere di Religione, sostanziale banca vaticana.

⁹ Cfr. il discorso ai responsabili del Consiglio Episcopale Latino-Americano – CELAM – del 28 luglio 2013.

b) La stessa urgenza che papa Giovanni XXIII ebbe nell'indire il Concilio, mostra papa Francesco nel seguire il comando di Gesù a San Francesco : "Francesco va' e ripara la mia chiesa". L'esperienza storico-teologica aveva pure suggerito ai Padri conciliari (L.G., n. 8) di considerare "Ecclesia semper reformanda". In questa espressione non è solo la riforma del profilo istituzionale della chiesa cattolica, non è solo la riforma della curia romana, della decentralizzazione e dello stesso Papato (*Evangelii gaudium*, n. 32). La "conversione ecclesiale" tocca strutture ma anche i cuori degli uomini e delle donne che le impersonano. La conversione tocca tutto il popolo di Dio che, camminando nella storia, non è tanto portatore ed esecutore di un progetto ma del "disegno" del "sogno" del Regno che si va realizzando nei tempi e nei modi in cui Dio stesso dispone e lo Spirito suggerisce. Il nome di Francesco indica una riforma interiore profonda che si esprime, nella concretezza dei gesti e delle opere dei credenti, attraverso forme di povertà, di umiltà, di generoso e disinteressato servizio al Vangelo del Signore Gesù. Questo Papa predica e agisce perché la Chiesa sia povera e abbia a cuore la scelta preferenziale dei poveri; sia una Chiesa tutta missionaria, "una Chiesa in uscita" che può anche subire qualche incidente di percorso, ma che non deve arrestarsi nel suo itinerario di evangelizzazione e di promozione umana a favore di tutti, cattolici, cristiani, credenti di altre religioni, non credenti; una Chiesa che non ha paura di essere contagiata, che si piega sulle ferite dell'uomo e dell'umanità dolente, che è un "ospedale da campo"; una Chiesa che nel mondo contemporaneo non si mostri "profeta di sventure", ma sia un forte segno di speranza e di unità, tale da generare coraggio per il cambiamento dall'egoismo e dal primato del denaro e di una economia perversa e da indurre con la testimonianza di una feconda comunione ecclesiale i popoli del mondo a ricercare unione di intenti, fratellanza, solidarietà; una Chiesa che sappia coniugare il momento istituzionale con quello carismatico e missionario per evangelizzare dovunque, a partire dalle "periferie esistenziali" che sono nelle periferie delle metropoli, ma anche oltre, e spesso anche nel centro urbano; una Chiesa capace di locali processi di inculturazione della fede, senza nulla perdere della genuinità e verità del messaggio cristiano, sì da

riuscire a renderlo pane buono e parola di vita nel vissuto concreto di ciascuna comunità umana; una Chiesa che non aspetti sempre dall'alto l'indicazione risolutiva di questioni e problemi ma che la ricerchi fondando anche sul *sensus fidelium*; una Chiesa che curi la pietà popolare come genuina espressione di fede e tenga sempre presente che il cristianesimo non è ideologia o mera dottrina, ma è soprattutto incontro con Cristo e passione per il Vangelo; una Chiesa che, con una catechesi organica e sistematica, si occupi costantemente della formazione del laicato e valorizzi l'impegno e la generosità di uomini e donne per un dialogo aperto, franco e coraggioso con le realtà del mondo, in modo che queste siano pervase da una chiara testimonianza cristiana che fecondi un'etica pubblica con i valori della vita e della solidarietà per l'uguaglianza e la libertà di ciascuno e di tutti, una politica scevra dall'affarismo ed efficace costruttrice di bene comune, un'economia retta dal principio della funzione sociale di ogni profitto, regolata nel suo divenire dal principio di giustizia sociale e di destinazione universale dei beni della terra.

c) Con una Chiesa con le caratteristiche appassionatamente espresse da papa Francesco nelle sue esortazioni post-sinodali, nella sua enciclica sulla cura della casa comune, nelle sue omelie mattutine, nei suoi discorsi ufficiali e amicali, credo si possa dire che il Concilio ritorna alla ribalta della vita ecclesiale. Un cristianesimo dialogico, inclusivo e misericordioso – con un'azione sacramentale e liturgica che tenga conto soprattutto delle umane fragilità e che non pretenda la perfezione, ma la volontà di effettivamente realizzarla con l'aiuto della Grazia – rilancerà la Chiesa nel mondo contribuendo a un cambiamento di clima globale dal declino alla speranza, dalla bramosia del denaro al desiderio di dignità e benessere per tutti, con un impegno particolare per i poveri, dalle guerre alla concreta ricerca della pace. Non è questione di linguaggio nuovo, ma di una concezione e di uno stile di vita rinnovati che volgano verso una civiltà dell'amore, facendoci così pregustare la gioia del Regno.

Mi piace chiudere ricordando che Paolo VI lanciò il tema della "civiltà dell'amore", in tutta la sua pregnanza storica e teologica, men-

tre era particolarmente impegnato a condurre l'assemblea conciliare e poi a guidare il buon atterraggio del Concilio. Il richiamo a questo Papa così decisivo per il Concilio non è fatto a caso. È che Francesco significativamente lo richiama spesso con amore ed affetto. Mi sembra che sia un Predecessore assai caro al Vescovo di Roma venuto "dai confini del mondo". E ciò è bello e significativo perché Giovanni Battista Montini è stato un sacerdote, un vescovo, un Papa italiano che ha inciso fortemente non solo nella Chiesa, ma nella vita della nostra Italia e nella formazione di un laicato italiano che ancora oggi riesce a percepire come singolare e paradigmatica la *renovatio* del vento argentino che lo Spirito fa soffiare sul mondo.

EUROPA

L'edificazione della nuova Europa

Francescomaria Tuccillo

In questi giorni di riflessioni e inquietudini sul futuro dell'Europa, ho ritrovato nei miei cassetti virtuali la versione originale di un breve saggio che fu ospitato dalla «Rivista di Studi Politici» nel lontano 1995¹.

Oggi ne propongo il testo integrale, nella stessa rivista che lo pubblicò oltre vent'anni fa. Mi pare possa offrire qualche spunto di interpretazione, non del tutto inutile, del momento storico, politico ed economico che noi, cittadini europei, stiamo vivendo.

Spunti di lungimiranza, innanzi tutto. Non tanto mia, quanto di alcuni grandi protagonisti della storia europea citati nel saggio, Aldo Moro in primis. Era il 1977 quando scriveva: "È giusto rilevare che l'ostacolo, il quale sbarra il nostro cammino, proviene dalla Gran Bretagna, da tempo la più tiepida, la più problematica, la più incerta su ogni sviluppo dell'entità europea". Lo scorso 23 giugno la maggioranza dei cittadini britannici ha scelto la Brexit, cioè l'uscita dall'Unione Europea. Era scritto. Moro e pochi altri statisti illuminati, dal pensiero alto e lungo, avevano compreso le dimensioni dell'ostacolo britannico. Almeno oggi la situazione è chiara, senza ambiguità, e ci offre la possibilità di ripartire con più forza, da basi diverse.

Spunti di geo-politica e geo-economia, anche. Per ripartire l'Europa ha bisogno di identità più forte, idee più innovatrici, talenti più spiccati e molto coraggio. Il coraggio di guardare in faccia la realtà e costruirsi il suo ruolo nel mondo. Un mondo in cui – come scrivevo allora – gli assi economici si spostano con un meccanismo "paragonabile ad una 'operazione idraulica': la rete idrica è predisposta, basta una semplice opera-

¹ Mi riferisco al mio «L'edificazione della nuova Europa», *Rivista di Studi Politici*, 1, 1995, pp. 35-48.

zione di rubinetteria per permettere l'utilizzo ora dell'uno, ora dell'altro canale esistente per lo spostamento dei flussi".

Ad aprire e chiudere i rubinetti sono, oggi, altri da noi. I paesi emergenti, innanzi tutto, con le loro materie prime, le loro economie dinamiche e i loro fondi sovrani: un universo difficile da comprendere, spesso opaco nel comunicare, ma anche affascinante, ricco di risorse e bisognoso di competenze. Competenze che noi europei possediamo da secoli – perché siamo la "teca di culture del pianeta" – e che potremmo valorizzare proficuamente, sempre che riuscissimo a mostrare al mondo un volto più unito e più forte.

Dopo l'uscita della Gran Bretagna sembra essersi rianimato quello "straordinario fervore intellettuale intorno all'idea europea" di cui Jean Monnet parlava nel 1976, aggiungendo tuttavia che "non aveva niente a che vedere con l'azione".

Mi auguro non sia così questa volta, quarant'anni dopo le profetiche parole di Monnet. Mi auguro che il rinnovato perimetro dell'Unione si trasformi da problema in opportunità per costruire un nuovo equilibrio mondiale, "naturale" e non "indotto", in cui un'Europa sempre più unita voglia e sappia agire da protagonista.

Perché l'Europa è casa nostra.

1. Il tentativo di un'analisi storica

1.1. Gli equilibri della storia

Jean Guitton, nell'ormai lontano (per l'intensità del susseguirsi degli avvenimenti) 1971, profeticamente scriveva: "...Dopo il Concilio²,

² Per avere una idea della portata del documento basta vedere come, nell'intraprendere i sentieri tracciati dal Concilio, Giovanni Paolo II ha dato una sterzata alla Chiesa, facendo in modo che, secondo il progetto conciliare, l'accento fosse posto sulla direzione c.d. *estensiva*, ossia quella figurativamente rappresentata dal legno orizzontale della croce: *ama il tuo prossimo*. Cfr. J. Guitton, *Che cosa credo*, Grosset, Parigi 1971, ed. it. 1993, p. 46 (dove l'Autore riprende la distinzione fatta da sant'Agostino, focalizzando la sua attenzione sui due movimenti del tempo, uno che segue la direzione della storia, quello estensivo appunto, e l'altro, che sale in ogni istante in direzione verticale, quello cioè intensivo).

La Chiesa esce così dalle mura del tempo per vivere l'incarnazione del Cristo con i fratelli che soffrono nel mondo. Un grande progetto d'amore che trova la sua

come spesso succede durante la convalescenza, le cause del male cui si era voluto mettere fine riapparivano più forti. [...] È chiaro che siamo adesso, e resteremo per molto tempo, in questo periodo di incertezza, tanto più che la crisi postconciliare coincide con una crisi universale del mondo, in cui tutto è ormai instabile, trascinato da un tempo che procede a ritmo accelerato, e che sembra preparare il terreno per un grande avvenimento che ci è ancora sconosciuto”³.

Oggi, nel 1994, possiamo affermare con certezza che abbiamo realmente vissuto un momento storico fondamentale: è terminata un’epoca.

La portata di tale affermazione non può, a mio avviso, essere compresa se non si tiene conto del fatto che ogni epoca, ossia ogni parentesi storica (ἐποχή, in greco, vuol dire appunto mettere tra parentesi), è caratterizzata da un “equilibrio”.

La fine di un’epoca, dunque, significa anche la rottura del relativo equilibrio.

Ma che cos’è un equilibrio?

La storia umana è un fenomeno molto complesso, in quanto rappresenta l’insieme di tutte le esperienze degli uomini, ed ogni uomo, essendo irripetibile, caratterizza la sua esistenza in modo del tutto originale e partecipa attivamente alla costruzione della *komoidía* con il proprio pensiero e le proprie convinzioni.

La storia così diviene il teatro della vita, così ricco e vario, da essere affascinante e, per alcuni versi, inaccessibile. Chi tenta di leggerla ha la sensazione di vestire nello stesso tempo i panni dello spettatore, testimone dei continui incontri, scontri e confronti, e i panni dell’attore di uno spettacolo, che non si è ancora concluso.

Ed è proprio in questa dialettica continua fra le diverse forze, le diverse tendenze, le diverse concezioni della vita, che nascono, nel corso della storia, gli equilibri.

Detti equilibri, essendo in qualche modo la sintesi di tutto ciò che

parola chiave nell’*Unire i cristiani tra loro! Unire gli uomini tra loro!*. E questo impegno nel sociale non può non avere particolare ripercussione nella politica, intesa come ambito privilegiato per l’esercizio della carità.

³ J. Guittou, *op. cit.*, p. 40.

agisce in un determinato periodo, riescono a caratterizzare, direi quasi a dare il proprio nome ad un'epoca.

Analizzare la storia, comprendere un'epoca, diviene così più facile, quando si riesce ad individuare l'equilibrio, che ne è stato alla base, e che l'ha caratterizzata.

Ma tentare una lettura storica significa esprimere in un certo senso la propria visione del mondo (come direbbero i tedeschi la propria *Weltanschauung*), significa emettere un giudizio in base ai parametri del proprio momento storico, e ciò sta a significare che gli equilibri spesso potrebbero risultare, agli occhi di chi legge, essere dei veri e propri squilibri.

Preferisco il termine 'equilibrio' ad altri, perché rappresenta bene la naturale dinamicità del fenomeno e dunque della storia, che risulta essere così composta da una serie di equilibri che si susseguono fra loro e che durano più o meno a lungo a seconda della importanza e della profondità delle realtà che vi partecipano.

Uno sguardo alla storia ci permette di capire che detti equilibri possono venire in essere in modi diversi e dare conseguentemente vita a diversi tipi di sintesi.

Il tipo, che in questo momento ci interessa analizzare, per poter meglio capire l'epoca che ci ha preceduti e che ora abbiamo detto terminata, è quello, che io chiamo 'equilibrio imposto o indotto'.

L'equilibrio imposto si ha quando una realtà particolare (come può essere genericamente una organizzazione di mezzi), avendone la possibilità materiale (i mezzi appunto), impone il proprio dominio sulle altre realtà.

L'imposizione ha il suo culmine nella creazione di un equilibrio a proprio uso e consumo, dove il tutto (compresi gli spazi di azione "lasciati" alla società) diviene inevitabilmente funzionale ad un unico progetto.

E tale progetto, avendo come fine il dominio da esercitare sulla società, tende a bloccare il percorso essenziale dell'uomo e della sua storia.

L'immagine, che si può usare per meglio comprendere l'equilibrio indotto, è quella del "labirinto".

Come è noto, tale struttura ha sempre avuto dei significati simbolici molto profondi nella tradizione culturale occidentale, ed è stata oggi ripresa e utilizzata per spiegare il fenomeno del condiziona-

mento sociale: “una parvenza di libertà che si propina come illusoria in quanto è proprio nel labirinto che ci si comporta come se si fosse liberi, ma di fatto non lo si è; ci si ritiene liberi perché si cammina lungo questi corridoi sconfinati ma senza uscita, si percorre un tracciato obbligato che porta ad un’unica via di uscita, predisposta, senza alternativa, da chi ha costruito e aperto il labirinto ed in esso ha cacciato i soggetti”⁴.

Prima di dare inizio al tentativo di un esame dell’epoca che ci ha preceduti, una domanda: quali sono i motivi della rottura degli equilibri cosiddetti ‘indotti’?

Io credo che la chiave per rispondere sia di carattere antropologico: l’uomo è l’attore principale del grande teatro della storia, egli è certamente l’essere più perfetto del creato, ma è pur sempre finito. Dunque tutto ciò che costruisce, e che ha un suo fondamento fisico e storico, è destinato inevitabilmente a crollare sotto i colpi del tempo, o a rinnovarsi continuamente.

1.2. L’epoca che ci ha preceduti

Alla luce degli elementi metodologici appena accennati, tentiamo ora una lettura dell’epoca che ci ha preceduti, cercando innanzitutto di individuare l’equilibrio che l’ha caratterizzata.

Sembra ormai pacifico che l’inizio dell’epoca in esame debba essere fatta risalire agli anni di quello sconvolgente e sanguinoso evento che è stato la II Guerra Mondiale, al termine della quale, tra il 4 e il 12 febbraio 1945, vi fu un episodio conclusivo a Yalta, una città ucraina, sita sulla costa meridionale della penisola di Crimea, di poco più di sessantacinquemila abitanti. Qui, sulle acque del Mar Nero, si svolse, infatti, la nota Conferenza, al termine della quale fu stipulato un patto, passato alla storia come il Patto di Yalta.

È a tale momento, a mio avviso, che bisogna fare riferimento per poter individuare quella sintesi di forze che abbiamo indicato come ‘equilibrio’.

⁴ E. Tuccillo, *Una politica della trascendenza dell’uomo*, Comitato di Collegamento di Cattolici, Napoli 1984, p. 4.

In tale occasione, infatti, le potenze “vincitrici” del conflitto mondiale⁵, rappresentate da Franklin Delano Roosevelt, per gli Stati Uniti, sir Winston Leonard Spencer Churchill, per la Gran Bretagna e Josif Vissarionovic Dzugasvili, meglio noto come Stalin, per l’Unione Sovietica, si riunirono attorno ad un tavolo per decidere le sorti del mondo: per cesellare la loro vittoria.

Poniamoci virtualmente nella loro posizione, attorno a quel tavolo, per chiederci: cosa avremmo visto? E cosa avremmo fatto?

Forse rispondendo a queste due domande potremo intuire quello che è realmente accaduto.

Lo scenario mondiale vedeva sempre più il prevalere di due sole forze, che, dominatrici su tutte le altre, tendevano a contrapporsi in due veri e propri blocchi:

– da un lato quello di paesi dominati dalla ideologia comunista, che prendendo le mosse da istanze profondamente vere (si pensi, per tutte, al problema dello sfruttamento del lavoro umano), andava sempre più concretizzandosi in un regime totalitario tra i più egemonizzanti esistiti nella storia;

– dall’altro un insieme di Stati (alcuni dei quali distrutti dal conflitto), bisognosi di una crescita economica e alla ricerca di un modello di sviluppo, che già veniva sostanzialmente indirizzato verso il modello capitalistico anglo-statunitense, il cui fine ultimo si è poi rivelato essere sempre più nel profitto fine a se stesso.

Avendo successivamente vissuto ciò che allora fu stabilito, possiamo intuire che fu allora costruito un equilibrio, e si tratta dunque di un equilibrio indotto, fondato sulla contrapposizione tra i due blocchi, Est e Ovest, divisi (secondo il noto brocardo latino del *divide et impera?*) da una linea di demarcazione, simbolicamente rappresentata dal muro di Berlino.

Da quel momento iniziava la Guerra fredda.

Per una posta in gioco così alta, il dominio del mondo, una tecnica tanto semplice: collocare sui due piatti della bilancia due forze uguali

⁵ ‘Vincitori’ è un termine, che pur essendo oltremodo inadatto, viene convenzionalmente usato in tali occasioni, per indicare coloro che hanno prevalso.

e contrapposte; ed uno strumento di dominio così antico, ma ancora così efficace: la paura.

La paura della minaccia permanente di una guerra atomica: una strumentale dinamica economica, basata sulla corsa agli armamenti.

Proprio partendo da queste considerazioni, alcuni, andando più a fondo nell'analisi di detto equilibrio, hanno ritenuto che tale strumento altro non sarebbe, se non l'applicazione di uno dei codici operativi dello stesso capitalismo anglo-statunitense, e più precisamente della cosiddetta 'diade', ovvero la tecnica consistente nella creazione di due parti, formalmente contrapposte, ma sostanzialmente animate da un unico progetto, che nel caso in esame coinciderebbe proprio con il dominio del mondo.

1.3. L'Europa nel precedente equilibrio

L'Europa, prostrata dal conflitto, fu la principale destinataria delle decisioni del Patto di Yalta.

Ed essendo geograficamente al centro fra i due blocchi contrapposti si scindeva in: una versione occidentale, legata al Patto Atlantico, ed una orientale, legata al Patto di Varsavia.

Una parte di essa, quindi, asservita agli interessi statunitensi, e l'altra parte gravitante nell'orbita sovietica.

Tutto ciò fu cesellato dalla divisione geografica della Germania, con il muro di Berlino, segno tangibile in Europa della nuova configurazione geopolitica mondiale.

L'Europa cosiddetta 'occidentale' iniziava così il suo cammino con la ricerca di una soluzione per la ripresa socio-economica, già di per se stessa irta e piena di difficoltà, ma che diveniva, nella nuova configurazione geopolitica, ancora più difficoltosa.

Tra le varie soluzioni che venivano prospettate per avviare un nuovo processo di ripresa, infatti, era necessario scartare aprioristicamente quelle che tenessero conto anche delle risorse e della collaborazione dei paesi, sempre europei, ma dell'Est.

Da parte di alcuni in questa fase già vi era una maturata consapevolezza che la soluzione ricercata nell'unione⁶ era, almeno in teoria, la più

⁶ Foss'anche nella forma della vecchia tradizione federalista, i cui "... fili [venivano] spezzati a ogni guerra", cfr. J. Monnet, *Cittadino d'Europa*, Parigi 1976; II ed. it.

adatta alle risposte dei problemi di ripresa sociale ed economica. E ciò spinse alcune forze politiche a lavorare fin dall'inizio in questa direzione.

Ma nonostante tale consapevolezza, e nonostante “uno straordinario fervore intellettuale intorno all'idea europea [...] tutto questo non aveva niente a che vedere con l'azione”⁷: gli sforzi in tal senso non si concretizzarono nell'accettazione comune di un reale progetto di unione.

Perché?

Per trovare una risposta, a mio avviso, può essere utile riprendere il discorso, poco fa appena accennato, sulla sintesi di forze, imposta con il Patto di Yalta, ed in particolare sulle conseguenze da essa generate.

Infatti, la contrapposizione dei due blocchi aveva come conseguenza la determinazione, e dunque la limitazione, degli spazi di azione politica ed economica. E ciò al fine di impedire che venissero lesi gli interessi dell'uno o dell'altro blocco.

Ora, una soluzione che andasse verso una realtà, come quella europea, compatta, unica, e quindi autonoma e... concorrente, era strutturalmente incompatibile con l'equilibrio, in quanto non rispettava, o meglio, non era asservita agli interessi del modello capitalistico anglo-statunitense.

Fin dall'inizio, dunque, un reale processo unitario europeo fu letteralmente boicottato dall'interno dell'Europa stessa, attraverso l'ostilità politica della Gran Bretagna, caposaldo europeo della fede capitalistica, difensore degli interessi del blocco occidentale, che essa stessa aveva contribuito a creare, a Yalta.

È, infatti, di Jean Monnet, un uomo che ha dedicato la sua vita al progetto dell'unione totale dei popoli europei, la testimonianza di quel primo momento, quello ancora progettuale, quando constatava l'esistenza di una volontà contraria ad un progetto realmente unitario: “Nel 1946”, riporta con amarezza nella sua biografia, “a Zurigo, Churchill invitava a dare origine con urgenza agli Stati Uniti d'Eu-

Rusconi, Milano 1988, p. 204. E basti qui citare l'opera di Altiero Spinelli, che fin dal 1941, con il Manifesto di Ventotene, aveva dichiarato la propria fede in un progetto federale europeo. Cfr. E. Paolini, *Altiero Spinelli, appunti per una biografia*, il Mulino, Bologna 1988.

⁷ J. Monnet, *op. cit.*, pp. 210-211.

ropa... ma aveva in mente il Consiglio europeo⁸. Già fin dal 1929, a Ginevra, Briand aveva profetizzato 'un legame federale' tra i popoli d'Europa, ma aveva precisato che i diritti sovrani degli Stati non avrebbero avuto danno"⁹.

Ed è proprio di questi primi momenti il crearsi idealmente di quel "nuovo spartiacque fra le correnti politiche, diverso dal passato"¹⁰, secondo il quale la nuova dialettica politica inizia ad essere caratterizzata da due forze contrapposte, tuttora in primo piano nel dibattito politico europeo:

– quella centrifuga, dispersiva, contraria ad una reale unità dell'Europa, e inizialmente "vincente", in quanto fondata sulla schiacciante stabilità dell'equilibrio di Yalta

– e quella centripeta, aggregatrice, che pur partendo "sconfitta", ha tratto forza dalla lenta ma inesorabile dinamicità della storia, viaggiando verso il traguardo dell'unità sostanziale politica, economica e sociale dei popoli europei.

Il cammino europeo è così proseguito in questo quadro appena accennato.

Traguardi importanti sulla strada dell'unità sono stati raggiunti: dalla firma per la istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio del 18 aprile 1951, alla firma dei Trattati istitutivi del Mercato Comune e l'EURATOM del 25 marzo 1957, alla prima elezione a suffragio universale dei 410 membri del Parlamento europeo del 7-10 giugno 1979, alla firma dell'Atto Unico Europeo del 17-18 febbraio 1986, all'ingresso di nuovi paesi nella Comunità europea.

Altri appuntamenti rimasti invece delusi.

Vale qui la pena riportare due episodi, testimoniati l'uno da Jean Monnet, l'altro da Aldo Moro, che ricordano due momenti importanti e critici vissuti lungo questo travagliato percorso politico.

Il primo si riferisce ai noti episodi di tensione del 1950, tra gli Al-

⁸ Il Consiglio d'Europa significava una realtà priva di una reale capacità incisiva, data la presenza del "diritto di veto" in capo agli Stati membri, già introdotto per l'O.N.U. ancora una volta a seguito delle decisioni prese alla Conferenza di Yalta.

⁹ J. Monnet, *op. cit.*, p. 211.

¹⁰ E. Paolini, *Altiero Spinelli...*, cit., p. 18.

leati ed una Germania che non riusciva a trovare nella nuova divisione dell'Europa una sua giusta collocazione: "In Europa, il pericolo si chiamava ancora Germania, e questa volta non per sua iniziativa, ma per iniziativa degli altri, delle potenze che la trattavano come una posta in palio. [...] La situazione tedesca si trasformerà in rapidamente in un cancro per la pace in un avvenire prossimo [...], se il suo sviluppo non è diretto per i tedeschi verso la speranza e la collaborazione con i popoli liberi"¹¹. La soluzione fu poi trovata in quello che è passato alla storia come "il piano Schuman", ovvero la proposta, ispirata proprio da Jean Monnet, della creazione di una organizzazione per la messa in comune delle risorse di carbone e acciaio della Francia e della Germania Federale, aperta agli altri paesi europei: la CECA.

Di Aldo Moro, invece, è il commento sulla battuta d'arresto subita nel processo di unificazione europea, per effetto del rinvio, nel 1977, delle prime elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo: "È giusto rilevare che l'ostacolo, il quale sbarra il nostro cammino, proviene dalla Gran Bretagna, da tempo la più tiepida, la più problematica, la più incerta su ogni sviluppo dell'entità europea ed in particolare su questo. [...] Ma bisogna dire che, per quanto riguarda la Gran Bretagna, c'è un'onesta riluttanza dell'opinione pubblica, una forte incomprendimento, soprattutto nel partito laburista, del fatto europeo, almeno così come noi lo immaginiamo e lo presentiamo, una chiusura insulare che sembra difficile rettificare, almeno nei tempi brevi. Ed è in questo insieme psicologico e politico che matura la reazione ad un fatto, come le elezioni, certo limitato, ma che s'intuisce carico di significato politico"¹².

Prima di concludere questa sintesi di spunti, che spero potranno essere utili per una riflessione storica, sento il dovere, che nasce dalla riconoscenza, di ricordare che la precarietà continua dei percorsi e gli ostacoli, più o meno insidiosi, non hanno potuto arrestare l'inevitabile cammino della nuova Europa, verso la sua unità, grazie a tutti quegli uomini, che credendo nella pace e nell'unità fra i popoli, hanno con

¹¹ J. Monnet, *op. cit.*, p. 218.

¹² In *Il Giorno*, 24 dicembre 1977, poi in A. Moro, *Scritti e discorsi 1974-1978*, Cinque lune, Roma 1990, pp. 3758-3760.

coraggio partecipato a creare e a rafforzare, per convinzione, per intuito o anche per semplice simpatia, quella che abbiamo chiamato 'la forza centripeta europea'.

Uomini che meritano oggi la nostra gratitudine e il nostro ricordo, e che ben possono essere tutti idealmente rappresentati da: "De Gasperi, in Italia, Adenauer, in Germania, Schuman, in Francia [...] i padri dell'Europa contemporanea"¹³.

2. Alla guida dei nuovi processi sociali

2.1. Una nuova epoca

La data del crollo del labirinto di Yalta (rappresentata da quella della caduta del muro di Berlino) può essere indicata come la linea di demarcazione tra due epoche.

È calato il sipario su un altro atto della grande *komoidía*, dietro le quinte vengono smantellati i vecchi scenari, e montate le impalcature necessarie alla costruzione di quelli nuovi. Tutto è in movimento: è la preparazione della nuova scena, sta per iniziare un nuovo atto. È iniziata una nuova epoca.

Forze antiche, rinvigorite, risorgono, altre si esauriscono definitivamente, o si innestano in nuovi flussi, nascono nuove spinte; in questo dinamismo si aprono nuovi spazi, altri si serrano.

Sta per nascere un nuovo equilibrio.

L'Europa c'è, ed ha, certamente, un ruolo nella nuova scena. Ma quale Europa? e qual è questo ruolo?

Una risposta a tali domande non può, a mio avviso, prescindere da una breve riflessione sui flussi economici mondiali e sui loro spostamenti.

Alcuni simboli possono aiutarci a comprendere meglio.

Secondo una antica credenza religiosa è *Rà*, ossia il dio sole, il più potente fra gli dei. Sarebbe lui, infatti, a dirigere e regolare il creato.

¹³ Cfr. Giovanni Paolo II, *Le responsabilità dei cattolici di fronte alle sfide dell'attuale momento storico*, lettera ai Vescovi Italiani, pubblicato in appendice all'*Osservatore Romano* del 9-10 gennaio 1994, paragrafo 2.

Furono gli antichi egizi, o meglio la élite sacerdotale egizia, attraverso conoscenze accumulate sulla base di intensi studi scientifico-astro-nomici, ad introdurre tale credenza, che, tutt'altro che trascendente, si fondava sulle formule fisiche e astronomiche, e dunque sui numeri.

Essi, nella convinzione che, secondo quanto riportato di Erodoto da Giambattista Vico, “tutto il tempo del mondo ch'era corso loro dinanzi riducevano a tre età: la prima degli dei, la seconda degli eroi e la terza degli uomini”¹⁴, ritenevano di essere alla “terza età”, nella quale sia gli dei che gli eroi non regolavano più la storia, essendo, finalmente, sufficiente la sola ragione dell'uomo: il frutto delle ricerche razionali e scientifiche era esso stesso divinità.

Paradossalmente, oggi, sembra che i flussi economici seguano tale antica credenza, spostandosi lungo il percorso del sole, attratti fatalmente da questo dio fatto di numeri e formule.

Pare, infatti, che, ad oggi, l'asse economico mondiale, rispetto al nostro punto di osservazione, subisca l'influenza di una spinta ulteriore verso occidente: dal Mediterraneo all'Atlantico ieri, dall'Atlantico al Pacifico oggi.

Ed i flussi economici, oggi, potrebbero interessare le coste dell'Oceano Pacifico.

Cercando di interpretare, alla luce della tecnica vichiana dei ricorsi storici, la convinzione che avrebbero oggi gli antichi egizi, un altro giorno sarebbe, dunque, tramontato, e starebbe per nascere un giorno nuovo per il mondo, che inizia dalla civiltà cosiddetta ‘del sol levante’.

Ma l'inizio di questo nuovo giorno coinciderebbe, oggi, con l'inizio di un nuovo millennio, il terzo.

Il meccanismo attraverso il quale avverrebbe questo spostamento degli assi economici mondiali è paragonabile ad una operazione idraulica: la rete idrica è predisposta, basta una semplice operazione di rubinetteria per permettere l'utilizzo ora dell'uno, ora dell'altro canale esistente per lo spostamento dei flussi.

¹⁴ G. B. Vico, *Principi di scienza nuova*, libro primo, sezione prima, I, 52. Cfr. anche libro quarto, 915.

Questi canali sono rappresentati da tutti quegli organismi sovranazionali di carattere economico presenti sul territorio ed in grado di promuovere a vasto raggio la diffusione dei programmi da realizzare.

2.2. Il nuovo Medioevo

I canali attivati per il nuovo equilibrio economico mondiale potrebbero, dunque, essere quelli che passano tra la costa nord occidentale americana, ossia l'area californiana, e quella orientale asiatica, che va dal Giappone, alla Corea, alla Cina, alla Thailandia.

La consacrazione di questo nuovo assetto sarebbe data dal legame, che si stringe sempre di più, tra due realtà quali gli Stati Uniti e la Cina: il 27 maggio 1994 il presidente statunitense Bill Clinton ha rinnovato con la Cina la "clausola di nazione più favorita" negli scambi commerciali¹⁵.

Dando per buona l'ipotesi che il nuovo equilibrio mondiale si fondi su un tale discorso di carattere economico e premesso che in questo contesto le modalità e i tempi dello sviluppo delle aree interessate da questo nuovo assetto sono da verificare, chiediamoci quali potrebbero essere, in questa situazione, i ruoli destinati alle aree che ci interessano più da vicino.

Se il sole torna a spendere sul Pacifico, allora sul Mediterraneo e sull'Europa dovrebbe calare la "notte".

Va di moda, infatti, oggi una tendenza culturale, che annuncia a gran voce il "nuovo Medioevo", il ritorno cioè dei "secoli bui" (codice questo che stimola immediate ed istintive reminiscenze scolastiche).

Con tale espressione s'intende indicare il ritorno di tutto ciò che di negativo c'è stato nell'epoca medioevale.

E, nonostante sia in atto, già da un po' di tempo, un giusto recupero culturale di tale periodo, l'utilizzo al negativo di tale espressione è da ascrivere all'astuzia di etichettare i periodi storici con termini condizionanti il giudizio ed il linguaggio comune: potremmo mai dire,

¹⁵ Per una panoramica più ampia sull'iter che ha portato a questa decisione cfr. E. Sciolino, «La metamorfosi della politica di Clinton», *The New York Times*, 30 maggio 1994, poi anche su *Internazionale* del 4 giugno 1994, n. 30, p. 25 ss.

data la identificazione nella cultura occidentale “luce/bene”, “tenebre/male”, che ciò che viene indicato come “buio” sia “buono”?

E questo nuovo Medioevo sarebbe caratterizzato dall’esercizio del potere in modo “feudale” (nel proprio feudo non vi sono limiti, leggi o regole da rispettare, né nei riguardi degli uomini, né nei riguardi della natura) e dalla mancanza di una qualsiasi fantasia progettuale, che dia risposta alle fratture sociali esistenti (o, in una sola espressione, dalla *notte della politica*¹⁶).

In questo nuovo contesto, e in assenza di progetti in una società caratterizzata da questo “egoismo neo-medioevale”:

– i popoli mediterranei dovrebbero rimanere fuori dai percorsi degli spostamenti dei flussi economici e, dunque, dalla possibilità di un reale sviluppo;

– i popoli africani continuerebbero, nella loro qualità di terzo mondo, a servire da serbatoio umano per i più scellerati commerci (vivaio per il terrorismo, commercio di organi, mercato delle armi...);

– l’Europa avrebbe un nuovo ruolo, quello di *museo del mondo*, senza una identità precisa, priva di un’attuale capacità propositiva e di una qualsiasi incidenza.

La storia, però, come abbiamo già detto, non è così semplice da interpretare e soprattutto da “gestire”. Il suo continuo scorrere spesso travolge sul nascere strutture in costruzione.

Inoltre, ammesso che la nostra intuizione circa lo spostamento dei flussi economici sia giusta, anticipare quelle che possono essere le conseguenze negative ed i problemi che comporterebbe questo nuovo equilibrio indotto è un discorso che vuole non già prevedere pessimisticamente ciò che accadrà, nella consapevolezza di non poter far altro che prenderne atto ma, al contrario, stimolare una maggiore partecipazione ad un discorso che ci tocca da vicino, e che deciderà le sorti anche delle generazioni a venire.

Il sole sorge e tramonta, ogni giorno, in qualsiasi luogo della terra.

¹⁶ Dove ‘politica’ si intende nel suo significato più profondo di risposta alle fratture sociali e di guida dei processi sociali nascenti.

2.3. *L'Europa dei popoli*

In coerenza con una concezione sana della politica, a questo punto, dovremmo spostarci su un piano propositivo, nel tentativo di dare un contributo, anche se modesto, alla riflessione in corso sull'Europa, la sua identità e le sue prospettive.

Facendo tesoro dell'esperienza passata possiamo, in primo luogo, ritenere che costruire un nuovo equilibrio "indotto", al fine di renderlo funzionale ad interessi particolari, finisce per essere solo un inutile tentativo di frenare l'inarrestabile corso della storia. Meglio sarebbe, a questo punto, percorrere una strada che ne asseconi il movimento.

Individuare la direzione della storia, attraverso i processi sociali nascenti, e cercare di guidarli, è il nuovo affascinante compito di una politica trasformata: la "nuova politica".

In questo modo si favorirebbero le condizioni per la nascita di un nuovo equilibrio (ma questa volta "naturale") che, soddisfacendo le istanze più profonde, direi quasi 'vocazionali' di ogni popolo, non lasci spazio, nella libertà, alle rivendicazioni, al particolarismo e al settarismo, che minacciano di assumere un immeritato ruolo da protagonisti nell'immediato futuro.

L'Europa, come tutte le altre terre, ha una sua vocazione: è teca di culture che affondano le loro radici nell'origine stessa della storia.

Tali tradizioni vivono la loro sintesi nei valori dell'Umanesimo Cristiano, e non è difficile intuire come essi siano gli unici che possano ostacolare un qualsiasi progetto di sviluppo che avvilisca la centralità dell'uomo.

Ed è proprio su questa identità che va costruendosi, nonostante tutto, "la nuova casa comune", in un discorso che vede nella unità politica, e non già nella unità associativa a fini meramente economici (come, invece, prevedeva il fallito tentativo dell'Efta – European Free Trade Association – sorta nel 1960 in alternativa alla Comunità Economica Europea), l'unica soluzione condivisibile.

Le difficoltà che nascono dall'adesione ad un progetto politico unitario trovano, a mio avviso, la loro origine, ma anche la loro soluzione, nella ricerca dei ruoli.

Fra i vari paesi che compongono la grande famiglia europea esiste, infatti, accanto all'identità comune, una diversità di ruoli. Più in par-

ticolare esistono differenti vocazioni tra le cosiddette ‘città essenziali e misteriose’¹⁷ nelle quali è radicata la civiltà europea.

La “nuova politica”, oggi, deve farsi carico non solo di individuare tali vocazioni ma anche di promuoverle.

Un’immediata applicazione di quanto appena detto può essere il tentativo di individuare, in tale contesto, il ruolo, ad esempio, del nostro paese. E credo che il compito sia in un certo senso più semplice di quanto non lo sia per altri paesi, sia per la posizione geografica che per la storia del nostro paese, che sembrano indicare chiaramente il sentiero da percorrere.

L’Italia, infatti, si trova al centro del Mediterraneo, ed è impregnata di quella civiltà, di quella cultura e di quella spiritualità, che la storia ha donato, nel corso dei millenni, a questo “grande lago”: potrebbe, dunque riconoscersi come il “ponte” del Mediterraneo.

Ciò per due motivi: innanzitutto in quanto trova in se stessa la sintesi di tutte le civiltà sorte, nel corso della storia sulle acque del Mediterraneo, in secondo luogo poiché rappresenta il naturale passaggio tra l’Europa e i popoli mediterranei, africani da un lato, mediorientali dall’altro.

Nel rispetto di un tale ruolo l’Europa troverebbe nel suo seno una realtà capace di realizzare un grande progetto di solidale unità con i popoli vicini, per la promozione dell’intera famiglia umana.

Questi brevi spunti di riflessione lasciano intendere quanto siano ampi gli spazi lasciati, in un equilibrio naturale, alla fantasia progettuale e dunque alla Politica. E quanto sia importante l’Europa in questo contesto è facilmente intuibile.

Tutto ciò conferma ulteriormente l’importanza del momento storico attuale che, contro una tendenza diffusa all’annichilimento dell’uomo, stimola alla riflessione progettuale ed alla partecipazione i nuovi protagonisti della grande *komoidía*.

L’attesa è grande: il sipario si sta alzando ed i nuovi ruoli non sono stati ancora assegnati. Perché nella nuova scena ognuno è libero di scegliere il proprio. Ma deve farlo in fretta.

Il nuovo atto è già iniziato.

¹⁷ La felice espressione è di Giorgio La Pira: cfr. *Il sentiero di Isaia*, II ed., Cultura, Firenze 1979, p. 9.

MEDITERRANEI

La “crisi” del Mediterraneo: una crisi della *governance* europea nella crisi migratoria

Daniela Vitiello

Introduzione

La crisi del Mediterraneo ha messo a dura prova la tenuta dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), esasperando le asimmetrie tra i sistemi di accoglienza e di gestione dell’immigrazione degli Stati membri dell’Unione e rafforzando le forze centripete rispetto a una risposta collettiva e concertata alle sfide in atto.

La risposta dell’Unione, attraverso l’Agenda europea sulla migrazione¹, pur articolandosi lungo l’asse “solidarietà-responsabilità”, non ha posto questi due cardini normativo-valoriali su un piano di parità, propendendo chiaramente per la realizzazione di obiettivi che fanno perno sulle “responsabilità” degli Stati membri nel contrasto all’immigrazione clandestina e al traffico di migranti. Tale dato viene in rilievo non soltanto in relazione alle azioni *direttamente* ispirate dal perseguimento dei suddetti obiettivi, come la “dichiarazione di guerra” ai trafficanti, la proposta di un piano d’azione per il rimpatrio e di uno per la lotta allo *smuggling*, e da ultimo l’istituzione della guardia costiera e di frontiera europea. Ancor più significativa è, infatti, la penetrazione dell’approccio securitario all’interno degli strumenti più strettamente riconducibili a finalità umanitarie e di protezione in-

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 def., 13 maggio 2015. In argomento, F. Cherubini, «L’agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un’altra», in *SIDI Blog*, 3 giugno 2015, reperibile *online*.

ternazionale. Ciò è tanto vero per le misure congiunturali dichiaratamente volte ad arginare le perdite di vite umane in mare – come il contenimento delle partenze mediante una cooperazione “rafforzata” con la Turchia, l’estensione dell’ambito di operatività delle operazioni marittime coordinate da Frontex nel Mediterraneo meridionale ed orientale ed il loro coordinamento con l’azione della NATO nell’Egeo – quanto per quelle che si inseriscono in un arco temporale di breve-medio periodo con l’obiettivo di introdurre nel sistema europeo comune di asilo (CEAS) i correttivi necessari per accrescere la solidarietà interstatale – come la riforma del sistema di Dublino².

Al contempo, la dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell’Unione ha visto accentuarsi la tendenza all’*outsourcing* delle responsabilità europee, con il rafforzamento dell’operazione civile EUCAP Sahel Niger³ e degli “*immigration centres*”, come quello attivato in Mali⁴, nonché un revival della proposta di creare “*processing centres*” per l’esternalizzazione dell’esame delle domande di protezione internazionale in Nord Africa⁵. A ciò si è aggiunto il deal UE-Turchia⁶, che ha consolidato l’integrazione di tale paese nel dispositivo

² In argomento, G. Caggiano, «Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui», in *Studi sull’integrazione europea*, 2015, p. 459 ss., a p. 464 ss.

³ È stata prevista, tra l’altro, l’attivazione di un centro polifunzionale ad Agadez, con l’obiettivo di gestire «the provision of information, local protection and resettlement opportunities for those in need». Cfr. Commissione europea, *Scheda informativa – Domande e risposte sull’agenda europea sulla migrazione*, 13 maggio 2015, reperibile *online*.

⁴ Commissione europea, *Immigration centre in Mali: a first for EU*, 2 October 2008, reperibile *online*. In argomento, C. Lavallée – J.C. Völkel, «Military in Mali: The EU’s Action against Instability in the Sahel Region», in *European Foreign Affairs Review*, 2015, p. 159 ss.

⁵ «Non Paper on Possible Involvement of Third Countries in Maritime Surveillance and Search and Rescue – Confidential Note discussed at the Justice and Home Affairs Council on 12 March 2015», in *Statewatch News Online*, reperibile *online*. In argomento, M. Garlick, «The Potential and Pitfalls of Extraterritorial Processing of Asylum Claims», in *Migration Policy Institute*, March 2015, reperibile *online*.

⁶ Consiglio europeo, *Dichiarazione UE-Turchia*, Comunicato stampa 144/16, 18 marzo 2016. V. anche Conclusioni del Consiglio europeo, 17-18 marzo 2016, Comu-

europeo di gestione integrata della frontiera esterna⁷ e ha rappresentato il primo esperimento di *responsibility-shifting* in materia di protezione internazionale. Contemporaneamente, si è fatta strada l'idea di concludere, con i paesi terzi "prioritari", delle "*comprehensive partnerships*" – dette "*compacts*" sulla scia del *Migration Compact* proposto dal governo italiano⁸ – al fine di gestire in maniera più efficace e concertata la pressione migratoria, "normalizzando" e adattando il modello gestionale sperimentato nella partnership UE-Turchia⁹.

Si è assistito, quindi, a un sostanziale sbilanciamento della politica europea di immigrazione e asilo a favore della dimensione esterna della gestione dei flussi, riconosciuti come il "*new normal*" e liberati dalla retorica dell'emergenza¹⁰, in una visione partecipata per cui la cooperazione con gli Stati terzi transito dei flussi e l'extraterritorializzazione dei controlli in mare divengono preconditione per il dispiegamento di un'azione efficace da parte dell'Unione, ma finiscono anche per sopperire alle spinte centrifughe interne e al tracollo del CEAS.

In prospettiva, come antidoto duraturo alla crisi, si staglia il potenziamento dell'Agenzia Frontex nelle vesti di Agenzia della guardia costiera e di frontiera europea, che potrà così incidere sulla gran parte degli ambiti di competenza materiale dell'Unione nell'ambito dell'immigrazione e della protezione internazionale, tanto rispetto alla dimensione interna quanto a quella esterna.

Come interpretare questa nuova stagione della politica europea di immigrazione e asilo? Si tratta di una fase di rinnovato realismo

nicato stampa 143/16, 18 marzo 2016 e Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio – *Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione*, COM(2016) 166 final, 16 marzo 2016.

⁷ In argomento, D. Sert, «Turkey's Integrated Border Management Strategy», in *Turkish Policy Quarterly*, 2013, p. 173 ss.

⁸ Governo italiano, *Italian non-paper – Migration Compact. Contribution to an EU strategy for external action on migration*, 15 April 2016, reperibile online.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti – *Sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione*, COM(2016) 385 final, 7 giugno 2016.

¹⁰ *Ivi*, p. 5.

dell'Unione, che riesce finalmente a difendere i propri interessi strategici in maniera convincente nello scacchiere mediterraneo ovvero del "canto del cigno" del processo di integrazione europea, segnato dalla ricerca di soluzioni esterne a problemi tutti interni?

L'analisi svolta nelle pagine che seguono mira ad offrire un primo bilancio delle realizzazioni in relazione al rafforzamento della dimensione esterna dell'Agenda europea sulla migrazione, concentrandosi, in particolare, sulle attività in mare, sulla cooperazione con la Turchia e sull'imminente creazione della Guardia costiera e di frontiera europea, per delinearne il potenziale impatto in termini di efficacia, ma anche di coerenza e sostenibilità rispetto ai principi e ai valori sui quali si fondano lo SLSG e il CEAS.

La cooperazione internazionale nel contrasto al traffico di migranti e l'operazione *Sophia*

Un primo dato che emerge dalla risposta dell'Unione alla crisi del Mediterraneo è l'attrazione dell'azione di contrasto al traffico di migranti nell'alveo della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) dell'Unione.

In tempi più risalenti, la lotta allo *smuggling*, che, come noto, si configura come un reato contro lo Stato, a differenza del *trafficking* – reato contro la persona, vittima della tratta – era stata condotta attraverso l'adozione e l'attuazione di norme di diritto europeo¹¹ che, sulla scorta delle convenzioni di diritto internazionale rilevanti, qualificavano il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina come un reato di natura transnazionale, da combattere attraverso la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, attualmente regolata a

¹¹ La cooperazione contro lo *smuggling* dei migranti è regolata principalmente dalla direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali e dalla decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

livello primario dal Titolo V TFUE¹². Tuttavia, già nel giugno 2014, il Consiglio dell'Unione aveva adottato una strategia di sicurezza marittima nell'ambito della quale il traffico di migranti era espressamente definito come "minaccia globale" per l'Unione¹³ e la Commissione aveva predisposto il rafforzamento della cooperazione operativa con i paesi terzi "produttori" di flussi, soprattutto nell'area mediterranea, mediante una crescente sinergia tra le politiche di gestione integrata dei confini e la PSDC. In tale ambito si inquadra il lancio, nel maggio 2013, della missione civile *EUBAM Libya*, dedicata al *capacity building* e all'integrazione della Libia nei sistemi di sorveglianza europei, da raggiungere grazie al contributo attivo di Frontex e degli ufficiali di collegamento UE¹⁴.

La dichiarazione della "war on smuggling" e il lancio dell'operazione militare *Sophia*¹⁵, quindi, si pongono in continuità rispetto alle scelte strategiche adottate dall'Unione nell'ultima fase, ancorché ne costituiscono un pericoloso *upgrading* da una pluralità di punti di vista. In primo luogo, l'operazione *Sophia* presenta caratteristiche di invero dubbia compatibilità con le rilevanti norme di diritto internazionale pattizio e consuetudinario¹⁶. Benché vi sia teoricamente un precedente richiamabi-

¹² Più in generale, G. Butler, «Pinpointing the Appropriate Legal Basis for External Action», in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, p. 323 ss.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – *Sull'attività della Task Force "Mediterraneo"*, COM(2013) 869 def., 4 dicembre 2013, §§ 1.8 e 4.1. Cfr. anche Commission Staff Working Document – *Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean*, part 2/2, SWD(2014) 173 final, 22 May 2014.

¹⁴ Nell'agosto 2014, la missione è stata trasferita in Tunisia a causa dell'instabilità politica della Libia. V. Servizio europeo per l'azione esterna, *EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya)*, January 2015; Consiglio, *Interim Strategic Review of EUBAM Libya*, Doc. 7886-15, LIMITE, 13 April 2015.

¹⁵ La missione, originariamente chiamata *EUNAVFOR MED*, è stata approvata dal Consiglio affari esteri del 18 maggio 2015 sulla base del mandato conferito dal Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015. Cfr., decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015 *relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED)*, GU L 122, 19 maggio 2015, p. 31 ss.

¹⁶ I. Ingravallo, «L'operazione militare EUNAVFOR MED», in *Sud in Europa*, settembre 2015, reperibile *online*.

le, ovvero l'operazione *Atalanta*, volta al contrasto alla pirateria al largo delle coste somale, il *quid novi* dell'operazione *Sophia*, dal punto di vista dei presupposti normativo-operativi su cui si fonda, è rappresentato non solo dalla scarsa attenzione al principio di proporzionalità – è la prima volta, infatti, che l'Unione ricorre a un'operazione militare per contrastare il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina che, giova ricordarlo, non è un crimine internazionale come la pirateria – ma anche da una sostanziale indeterminatezza operativa. Quest'ultima discende dal fatto che il concetto strategico della missione sia stato concepito in astratto senza una previa ricognizione delle fonti di *intelligence*, con pesanti conseguenze in termini di scarto tra i risultati attesi e quelli raggiunti.

In punto di diritto, vi è poi un altro fondamentale ostacolo al successo dell'operazione (intesa come operazione militare anti-*smuggling*): l'impossibilità di passare alla terza fase – che prevede il pattugliamento delle acque territoriali libiche – in assenza del consenso dello Stato costiero. Su questo punto, l'operazione *Atalanta* non può soccorrere come precedente, giacché, in quel caso, per il dispiegamento dell'operazione nelle acque territoriali somale era stato richiesto e ottenuto il consenso del governo transitorio somalo (oltre all'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite)¹⁷. Nella decisione di lancio dell'operazione *Sophia* l'ottenimento del consenso dello Stato territoriale e dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza sono curiosamente poste in regime di alternatività, come se la seconda potesse sopperire all'assenza del primo. Viceversa, la necessità del consenso libico è stata ribadita dallo stesso Consiglio di sicurezza nella risoluzione n. 2240/2015, che ha autorizzato gli Stati membri ONU, «acting nationally or through regional organisations that are engaged in the fight against migrant smuggling and human trafficking»¹⁸, ad ispezionare le imbarcazioni battenti

¹⁷ Si può poi discutere se tale consenso fosse stato validamente prestato, data la situazione di incerta sovranità in cui si trovava la Somalia. Per tutti, cfr. A. Tancredi, «Di pirati e Stati “falliti”: il Consiglio di sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia», in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 937 ss.

¹⁸ UN Security Council, *Resolution 2240 (2015) adopted by the Security Council at its 7531st meeting, on 9 October 2015*. La risoluzione è stata adottata – per espressa previsione – *ex capitolo VII* della Carta ONU, il che presuppone la quali-

bandiera di un altro Stato membro e sospettate di condurre le attività illecite summenzionate, e finanche a sequestrarle, qualora i sospetti siano confermati, ma ha nondimeno circondato tale autorizzazione di una serie di limiti stringenti, che mirano, tra l'altro, ad escludere qualsiasi incursione nelle acque libiche e a precludere l'adozione di qualsiasi altra misura coercitiva (oltre a quelle espressamente consentite) che comporti un'ulteriore compressione del principio della giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera sulle proprie navi in alto mare¹⁹.

Al di là delle macroscopiche criticità, il lancio di *Sophia* rappresenta una pericolosa novità anche dal punto di vista delle forme di cooperazione internazionale nella lotta allo *smuggling*, in quanto ne allontana ulteriormente il *focus* dalla sorte delle persone "trafficate", rafforzando gli elementi repressivi rispetto agli aspetti legati alla protezione dei migranti oggetto di traffico, già peraltro marginalizzati nella legislazione in materia²⁰. Inoltre, tale operazione è stata presentata

fica del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina come "minaccia alla pace". L'estensione della nozione di minaccia alla pace per legittimare l'uso della forza da parte degli Stati membri UE nell'ambito di quella che si presenta di fatto come un'operazione "di polizia" nel Mediterraneo è invero criticabile, benché rientri a pieno titolo in una prassi consolidata e altrettanto criticabile del Consiglio di sicurezza. In argomento, U. Villani, «L'intervento militare in Libia: responsibility to protect o ... responsabilità per aggressione?», in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2011, p. 53 ss.; Id., «La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale?», in *Volontari e terzo mondo*, 1999, p. 26 ss.

¹⁹ Oltre a prevedere una necessaria limitazione dell'ambito di operatività della missione europea alle acque *internazionali* antistanti le coste libiche (limitazione *ratione loci*), l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza è limitata sia *ratione temporis* (a un anno dall'adozione della risoluzione n. 2240/2015), sia *ratione materiae*, dovendo la missione occuparsi esclusivamente di quelle forme di criminalità organizzata internazionale che si sostanziano nello *smuggling* e nel *trafficking* e potendo gli Stati membri autorizzati procedere di regola solo all'ispezione e, come *extrema ratio*, al sequestro, al contempo garantendo un ampio contemperamento degli interessi dei terzi e tenendo conto degli obblighi derivanti dal rispetto dell'ambiente marittimo, della sicurezza della navigazione, dei diritti delle imbarcazioni che godono di immunità, dell'obbligo di salvaguardia della vita umana in mare, del rispetto dei diritti umani e dei diritti dei rifugiati e del diritto di ciascuno di lasciare qualsiasi paese.

²⁰ Cfr. F. De Vittor, «I risultati del Consiglio europeo straordinario sull'emergenza umanitaria nel Mediterraneo: repressione del traffico di migranti o contrasto all'immigrazione irregolare?», in *SIDI Blog*, 27 aprile 2015, reperibile *online*.

come la risposta dell'Unione allo *smuggling*, ma anche al *trafficking* nel Mediterraneo, creando una pericolosa confusione tra le due diverse fattispecie di reato che rischia di riverberarsi negativamente sulla tutela delle vittime di tratta²¹. Infine, dal punto di vista operativo, non sono state chiarite le modalità di identificazione e... "messa fuori uso"²² (obiettivo già di per sé di dubbia legittimità dal punto di vista del diritto internazionale) delle imbarcazioni utilizzate per il traffico dei migranti nel rispetto dell'obbligo di salvaguardia dell'incolumità dei migranti a bordo²³, né alcuna indicazione in merito è ricavabile dal primo rapporto semestrale sull'implementazione²⁴.

Per questi motivi, al lancio di *Sophia*, vi era il fondato timore che essa si trasformasse in un insormontabile ostacolo all'accesso alla protezione internazionale in Europa²⁵, dovendo le imbarcazioni cariche di migranti attraversare le acque pattugliate dalle forze militari dell'Unione prima di giungere in contatto con quelle civili coordinate da Frontex (il che avrebbe subordinato la realizzazione dell'obiettivo di

²¹ Nella misura in cui lo strumento di contrasto è il medesimo ed è un dispositivo militare, infatti, la possibilità che il regime di protezione delle vittime di tratta, faticosamente costruito a livello europeo in anni recenti, subisca una "diluizione", è tutt'altro che teorica.

²² Nella versione inglese, "*rendering inoperable*". Tale espressione ha sostituito quella originariamente contenuta nell'Agenda europea sulla migrazione, in base alla quale la terza fase della lotta allo *smuggling* avrebbe dovuto consistere nella *distruzione* delle imbarcazioni dei trafficanti («systematically identify, capture and destroy vessels used by smugglers»).

²³ Ai sensi dell'art. 21 TUE, le azioni nell'ambito della PSDC debbono essere condotte nel rispetto dei diritti umani. Inoltre, l'obbligo consuetudinario di salvaguardia della vita umana in mare deve essere integralmente rispettato in tutte le operazioni in mare. La Corte di giustizia non ha, tuttavia, giurisdizione in questo ambito. L'esperienza delle operazioni congiunte a guida Frontex ha dimostrato le difficoltà di stabilire il riparto delle responsabilità in caso di violazione dei diritti umani. In argomento, A. Sari – R.A. Wessel (eds.), *Human Rights in EU Crisis Management Operations: A Duty to Respect and to Protect?* – *CLEER Working Paper No. 6*, Centre for the Law of EU External Relations, 2012.

²⁴ Consiglio, *EUNAVFOR MED Op SOPHIA – Six Monthly Report 22 June-31 December 2015*, EEAS(2016) 126, 28 January 2016.

²⁵ V. su tutti Meijers Committee, *Military action against human smugglers: legal questions concerning the EUNAVFOR Med operation*, 23 September 2015, reperibile *online*.

save&rescue dei migranti alla cattura dei trafficanti)²⁶. Questo rischio è stato almeno in parte scongiurato attraverso la valorizzazione della componente residuale del mandato di *Sophia* relativa alla ricerca e al soccorso, componente che nella prassi ha acquisito una crescente importanza, se è vero che nel marzo 2016 le navi impegnate nell'operazione avevano tratto in salvo 9.000 persone²⁷.

Ci troviamo, quindi, di fronte a un dispositivo militare "pensato" per condurre un'attività di contrasto rafforzato allo *smuggling*, con poteri molto più intrusivi di quelli di Frontex nel coordinamento di operazioni di pattugliamento congiunto delle coste, che tuttavia finisce per essere «essentially a search and rescue operation by another name»²⁸, di fatto non dissimile dall'operazione italiana *Mare Nostrum*.

L'obbligo di salvaguardia della vita umana in mare:
da *Mare Nostrum* a *Triton*

Nella "militarizzazione" della cooperazione europea per la lotta allo *smuggling* e al *trafficking*, Frontex gioca un ruolo non secondario, riconosciuto finanche nella richiamata risoluzione del Consiglio di sicurezza (*cons.* 15 del Preambolo). Secondo quanto dichiarato dall'Agenzia, non vi sarebbero intese, quand'anche informali, tra Frontex e il Servizio europeo per l'azione esterna in relazione alla partecipazione dell'Agenzia all'operazione *Sophia*, né alcuna forma di accordo sulla gestione e il trasferimento dei migranti, la detenzione e la punizione dei trafficanti e il destino delle imbarcazioni sequestrate²⁹ – accordo

²⁶ S. Peers, «Analysis The EU's Planned War on Smugglers», in *Statewatch News Online*, p. 2, reperibile *online*.

²⁷ House of Lords, *Operation Sophia, the EU's Naval Mission in the Mediterranean: An Impossible Challenge – European Union Committee 14th Report of Session 2015–16*, HL Paper 144, 13 May 2016, p. 18.

²⁸ *Ivi*, p. 19.

²⁹ K. Williams, «Documents Surrounding Frontex's Arrangements with CSDP Operation EUNAVFOR MED», in *AsktheEU.org*, reperibile *online*.

che era stato invece previsto nel concetto strategico della missione³⁰. Indipendentemente dall'esistenza e dal contenuto di siffatti accordi (e dal correlato deficit di trasparenza), sono accertate forme di cooperazione a livello di *intelligence* e scambio di informazioni tra i centri di coordinamento dell'operazione militare *Sophia* e di quella civile *Triton*, lanciata da Frontex nel Mediterraneo centro-meridionale, per assicurare che il raggiungimento dei risultati avvenga nel rispetto degli standard europei³¹.

L'operazione *Triton*, lanciata nel novembre 2014 con la partecipazione di ventisei Stati membri, era stata inizialmente invocata dall'Italia come prosecuzione, sotto un cappello europeo, dell'operazione di *save&rescue* italiana *Mare Nostrum*, divenuta ormai economicamente e operativamente insostenibile per un paese solo³². Viceversa, *Triton* (inizialmente nota come *Frontex Plus*) è stata lanciata con un mandato non dissimile dalle tradizionali operazioni di pattugliamento congiunto delle coste a fini di sorveglianza della frontiera esterna³³, un budget

³⁰ «Secret EU Plan for a War on Smugglers», in *Statewatch News Online*, p. 10, reperibile *online*.

³¹ House of Lords, cit., p. 24.

³² L'operazione *Mare Nostrum* lanciata dal ministero della Difesa italiano nell'ottobre 2013, dopo la tragedia di Lampedusa del 3 ottobre, con un budget di nove milioni di euro al mese e circa 1.000 militari impegnati, aveva l'obiettivo di rafforzare la sorveglianza in alto mare, spingendosi fino al confine delle acque territoriali libiche, per svolgere attività di ricerca e soccorso. Essa ha consentito di salvare oltre 150.000 migranti nel Mediterraneo, migranti che sono stati sbarcati nei porti italiani. Tale missione è stata oggetto di critiche, da parte degli altri Stati membri dell'UE, ma anche del Consiglio d'Europa, su due fronti principali: in primo luogo, l'azione italiana avrebbe avuto un effetto incrementale sulle partenze irregolari; in secondo luogo, la negligenza del personale italiano addetto all'identificazione al momento dello sbarco avrebbe favorito il proliferare di movimenti secondari. L'operazione è stata sospesa nell'ottobre 2014. Cfr. ministero della Difesa, *Mare Nostrum*, scheda informativa reperibile *online*.

³³ Ciò in conformità alla base giuridica di cui all'art. 77, § 2, lett. d), TFUE, che prevede l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione della frontiera esterna, realizzato tra l'altro mediante il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 349, 25 novembre 2004, p. 1 ss., nonché il regolamento (UE) n. 1052/2013

molto più contenuto e un'area di operatività decisamente più ridotta di *Mare Nostrum*³⁴.

Nel maggio 2014, intanto, era stato adottato il regolamento (UE) n. 656/2014³⁵, che riproduce, estendendone la portata, le norme di diritto internazionale consuetudinario e pattizio in relazione al divieto di respingimento, alla tutela della vita umana in mare, nonché alla nozione di "porto di sbarco" nelle operazioni congiunte coordinate da Frontex³⁶. In seguito a questo regolamento, l'obiettivo principale della gestione integrata delle frontiere esterne rimane quello di garantire l'efficacia dei controlli di frontiera, tuttavia, tale obiettivo è più chiaramente ricondotto all'esigenza di contribuire, mediante la gestione integrata, al soccorso delle imbarcazioni di migranti in *distress*.

Il mancato adeguamento dell'operazione *Triton* alla disciplina prevista nel nuovo regolamento era stato posto in evidenza da numerose organizzazioni non governative, tra cui Amnesty International³⁷. Solo

del 22 ottobre 2013 che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosir), GU L 295, 6 novembre 2013, p. 11 ss.

³⁴ Il costo dell'operazione è stato stimato in 2.4 milioni di euro mensili e l'area geografica interessata è stata circoscritta alle 30 miglia marine dalla costa italiana (corrispondenti al mare territoriale italiano più una piccola porzione dell'area SAR italiana e maltese). Questa configurazione di *Triton* ha, di fatto, impedito un'efficace azione di supporto alle attività di ricerca e soccorso poste in essere dagli Stati membri, dal momento che statisticamente la maggior parte dei naufragi avveniva a margine delle acque territoriali libiche. Cfr. Frontex, *Concept of Reinforced Joint Operation Tackling the Migratory Flows Towards Italy: JO EPN-Triton – To Better Control Irregular Migration and Contribute to SAR in the Mediterranean Sea*, Reg. No. 2014/JOU Limited, 28 August 2014.

³⁵ Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 189, 27 giugno 2014, p. 93 ss.

³⁶ V. in particolare, *ivi*, art. 9, che elenca le condizioni dell'imbarcazione e dei passeggeri in presenza delle quali un'operazione di salvataggio può ritenersi necessaria (anche in assenza di una chiamata di *distress*); art. 10, sulla procedura per la determinazione del porto di sbarco; art. 4, che contiene un'ampissima definizione di protezione contro il *refoulement*.

³⁷ Amnesty International, *Lives adrift: Refugees and migrants in peril in the central Mediterranean*, September 2014. V. anche S. Carrera – L. den Hertog, «Whose Mare?

dopo l'ennesima tragedia del mare del 19 aprile 2015³⁸, tuttavia, la Commissione ha riconosciuto espressamente che l'obiettivo della ricerca e del soccorso è parte integrante del mandato delle operazioni congiunte *Triton* e *Poseidon* (l'altra operazione di Frontex in corso nel Mediterraneo orientale) e che Frontex è tenuta a svolgere un «doppio ruolo: da un lato coordinare il sostegno operativo alle frontiere degli Stati membri sotto pressione, dall'altro aiutare a salvare i migranti in mare»³⁹. Di conseguenza, il piano operativo di *Triton* è stato modificato e l'area geografica di operatività è stata estesa in modo da ripristinare, grossomodo, il livello di intervento garantito dall'operazione italiana *Mare Nostrum*⁴⁰. Tale modifica ha avuto un impatto significativo sui risultati dell'operazione rispetto all'obiettivo di salvare vite umane in mare, come dimostrato da un recente studio condotto da due università britanniche⁴¹, che ha consentito di visualizzare la stretta correlazione tra la riduzione degli incidenti mortiferi in mare e la presenza di dispositivi di ricerca e soccorso nell'area interessata (figura 1).

Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean», in *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 79, January 2015, p. 10.

³⁸ R. Marceca – F. Viviano – A. Ziniti, «Strage al largo della Libia: morti in mare tra 700 e 900 migranti, solo 28 superstiti. È la tragedia più grande di sempre», in *la Repubblica*, 19 aprile 2015.

³⁹ Cfr. Agenda europea sulla migrazione, cit., p. 3. Per aumentare la capacità e la portata geografica delle operazioni congiunte di Frontex, il budget dell'Agenzia è stato innalzato a oltre 143 milioni per il 2015 e a oltre 254 milioni il 2016. Cfr. Frontex, *Governance Documents*, reperibili *online* sul sito ufficiale dell'Agenzia.

⁴⁰ In particolare, l'estensione dell'area geografica a 138 miglia a sud della Sicilia ha consentito di coprire la zona statisticamente più a rischio di naufragi. Negli anni 2015-2016, in seguito a successive estensioni del budget iniziale, l'operazione è costata oltre 50 milioni di euro. Cfr. Parlamento europeo, *Working Document on Border management and visa-policy, including the role of Frontex and other relevant Agencies (INI report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration)*, Co-Rapporteurs: R. Metsola – K. Kyenge, DT\1082334EN.doc, 15 January 2016, p. 10.

⁴¹ C. Heller – L. Pezzani, «Death by Rescue. The lethal effects of the EU's policies of non-assistance at sea – Executive Summary», in *Statewatch News Online*, 18 April 2016.

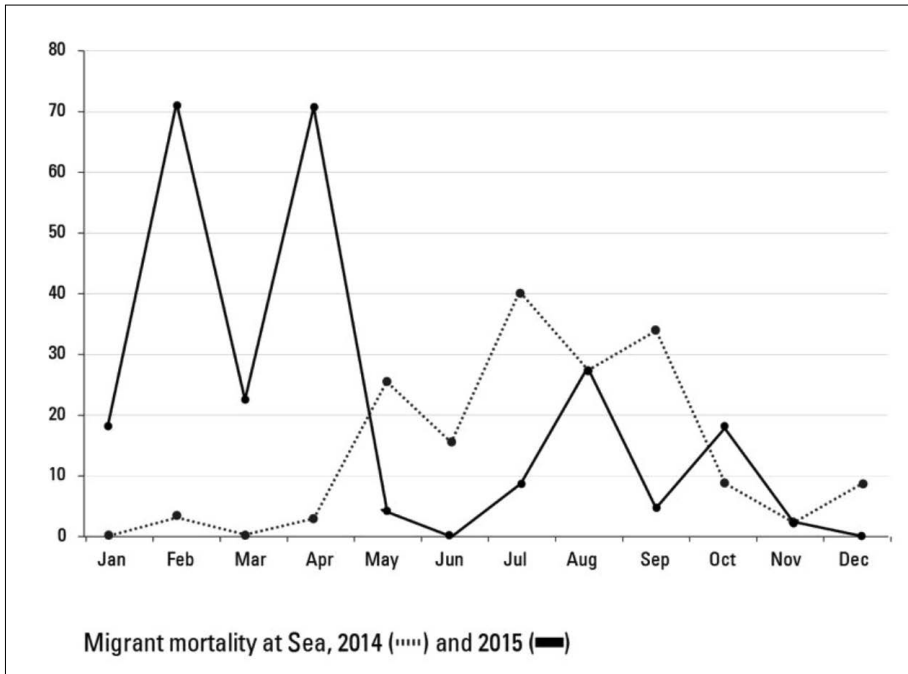


Figura 1 – Fonte: "Death By Rescue" (2016)

La cooperazione operativa Frontex-NATO nel contrasto all'immigrazione irregolare nell'Egeo

Accanto all'operazione militare *Sophia* e alle operazioni congiunte di Frontex (*Triton* e *Poseidon*), nel febbraio 2016 è stata lanciata una nuova missione NATO nel già affollato quadrante mediterraneo, con il compito di facilitare l'intercettazione dei migranti durante l'attraversamento irregolare nell'Egeo e, più precisamente, nelle acque internazionali e nelle acque territoriali (greche e turche) attorno alle isole greche adiacenti al litorale turco⁴². La missione, guidata dalla Germania, con la partecipazione di Canada, Francia, Grecia, Turchia e Regno Unito, si coordina con la guardia costiera greca e turca, oltre che con gli *assets* di Frontex, con l'obiettivo dichiarato di ricondurre

⁴² I primi pattugliamenti hanno interessato l'area circostante l'isola di Lesbo e sono stati gradualmente estesi a sud della stessa. Cfr. House of Lords, cit., p. 24.

i migranti nei porti di partenza in Turchia⁴³. A differenza dell'operazione *Sophia*, quindi, il mandato dell'operazione NATO non include l'abbordaggio, la ricerca e la "messa fuori uso" delle imbarcazioni utilizzate per lo *smuggling*⁴⁴, ma si sostanzia principalmente nella messa a disposizione di *intelligence* per rendere più efficace la strategia europea di prevenzione dei flussi (*non-arrival policy*).

Essa rappresenta l'anello di congiunzione tra la dimensione marittima della risposta europea alla crisi del Mediterraneo e quella terrestre, consistente nell'extraterritorializzazione dei controlli migratori in Turchia, risultato del deal del 18 marzo 2016⁴⁵. Tale collegamento è stato espressamente riconosciuto dalla Commissione nella comunicazione del 7 luglio 2016 sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione, in cui ha affermato:

La dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo mirava soprattutto a collegare la gestione della migrazione su entrambe le sponde del Mar Egeo, con un livello di cooperazione senza precedenti tra l'UE e un partner esterno. *Nel pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale*, l'obiettivo era eliminare l'incentivo a cercare rotte irregolari. Associata al lavoro della NATO e di Frontex, l'attuazione della dichiarazione [...] ha avuto un impatto immediato sugli attraversamenti dalla Turchia in Grecia [...], dimostrando che la cooperazione internazionale può essere efficace per salvare vite e smantellare il modello operativo dei trafficanti⁴⁶.

L'efficacia della nuova strategia europea di contrasto all'apertura di nuove rotte marittime e di assistenza alla Turchia nell'intercettazione dei migranti in mare non è, tuttavia, l'unico parametro da considerare nella valutazione di impatto della stessa, soprattutto alla luce

⁴³ NATO, *NATO Secretary General welcomes expansion of NATO deployment in the Aegean Sea* – Press Release (2016) 032, 6 March 2016.

⁴⁴ NATO, «Standing NATO Maritime Group Two conducts drills in the Aegean Sea», 27 February 2016, reperibile *online*.

⁴⁵ Il deal prevede, infatti, che «[l]a Turchia adotterà qualsiasi misura necessaria per evitare nuove rotte marittime o terrestri di migrazione irregolare dalla Turchia all'UE e collaborerà con i paesi vicini nonché con l'UE stessa a tale scopo». Cfr. Consiglio europeo, Comunicato stampa 144/16, cit., § 3.

⁴⁶ COM(2016) 385 final, cit., p. 3 (corsivo aggiunto).

del requisito del pieno rispetto del diritto dell'UE e internazionale. Da questo punto di vista, infatti, non vi sono rassicurazioni o prove che l'azione concertata NATO-Frontex non si sia tradotta (o si possa tradurre) nella riconsegna indiscriminata dei migranti intercettati alle autorità turche, tanto più che l'obiettivo di evitare gli sbarchi in Europa è chiaramente espresso nel concetto strategico dell'operazione NATO.

Il potenziale contrasto con la normativa rilevante di diritto internazionale ed europeo, soprattutto in materia di protezione internazionale, è tanto più significativo se si tiene conto che i flussi che hanno attraversato e attraversano la frontiera mediterranea sono molto meno "misti" di quello che si racconta, essendo invero elevatissima la percentuale di migranti che giunti in Europa ottengono effettivamente il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria⁴⁷.

Quanto maggiore è la prossimità dell'imbarcazione intercettata al suolo europeo tanto più stringenti sono gli obblighi di protezione che derivano dal diritto europeo ed internazionale. Se l'intercettazione avviene in acque territoriali greche, allora – oltre alla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato – può trovare applicazione la disposizione del regolamento (UE) n. 656/2014 sulla procedura per la determinazione del porto di sbarco, che prevede lo sbarco nello Stato membro costiero⁴⁸; inoltre, si applica la direttiva 2013/32/UE sulle procedure di esame delle domande di protezione internazionale (direttiva "procedure")⁴⁹, che detta una lunga serie di garanzie procedurali, come l'intervista individuale, il diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro che esamina la domanda d'asilo e il diritto di ricorso effettivo dinanzi a una corte⁵⁰, sicché lo sbarco in territorio greco dei

⁴⁷ Human Rights Watch, *The Mediterranean Migration Crisis – Why People Flee, What the EU Should Do*, June 2015.

⁴⁸ Cfr. regolamento (UE) n. 656/2014, cit. *supra*, nota 35, art. 10, § 1, lett. a).

⁴⁹ Cfr. direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, GU L/180, 29 giugno 2013, p. 60 ss., art. 3.

⁵⁰ Cfr. *ivi*, l'art. 6 sull'accesso alla protezione, l'art. 9 sul diritto di rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda, gli artt. 34 e 14-17, che obbligano le autorità accertanti a un'intervista individuale dei richiedenti non solo per la valu-

migranti non potrà essere evitato nel rispetto dei parametri giuridici rilevanti. A tal proposito, non ha alcun senso la proposta di effettuare le procedure sulle imbarcazioni militari che conducono l'operazione, che funzionerebbero come “*floating hotspots*”⁵¹, se non altro perché ciò sarebbe in ogni caso in contrasto con il diritto di ricorso effettivo, nell'ampia accezione dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Ancor più inconsistente è la tesi che la riammissione immediata in Turchia sarebbe legittima perché tale Stato è considerato come un “paese terzo sicuro” ai sensi della direttiva “procedure”⁵². Infatti, nel diritto UE, tale presunzione di sicurezza non è assoluta, ma relativa, per cui richiede necessariamente una valutazione *accurata e individuale* della sicurezza del paese terzo rispetto alla condizione e alla situazione specifica del singolo richiedente protezione, per cui il suo utilizzo “extra-procedurale”, in funzione di giustificazione di una politica indiscriminata di respingimenti in mare sarebbe in ogni caso in contrasto con le norme sostanziali che vietano il *refoulement* e le espulsioni collettive e con le relative norme procedurali sull'accesso alla protezione internazionale in Europa.

La situazione non sarebbe troppo dissimile qualora l'intercettazione avvenisse nell'alto mare tra Grecia e Turchia. In tutti i casi in cui vi fosse un controllo effettivo *de jure* o *de facto* sulle imbarcazioni intercettate, troverebbe ancora una volta applicazione il regolamento (UE) n. 656/2014, in particolare la disposizione che individua il porto di sbarco nello Stato membro che ospita l'operazione coordinata da Frontex qualora lo sbarco nel porto individuato in base ai criteri ivi dettati (ad. es. il porto di partenza) non sia considerato sicuro⁵³. Inoltre, qualora la riconsegna alle autorità turche avvenisse in assenza di un'intervista individuale dei migranti, essa sarebbe in contrasto con la

tazione del merito della domanda, ma anche per quella sull'ammissibilità e l'art. 46 sul diritto di ricorso effettivo.

⁵¹ N. Nielsen, «Italy's 'floating hotspot' idea to sink in legal waters», in *EU Observer*, 2 June 2016.

⁵² Cfr. direttiva 2013/32/UE, cit. *supra*, nota 49, art. 38.

⁵³ Cfr. regolamento (UE) n. 656/2014, cit. *supra*, nota 35, art. 10, § 1, lett. b).

giurisprudenza della Corte EDU nel caso *Hirsi*⁵⁴, producendo effetti equivalenti a una espulsione collettiva.

Più complessa la ricostruzione delle responsabilità dei diversi attori coinvolti nel caso in cui l'intercettazione avvenga in acque territoriali turche. Qui, naturalmente, l'imputazione delle condotte poste in essere nel controllo dei flussi migratori è complicata dalla molteplicità degli attori coinvolti (NATO, Frontex, guardia costiera turca). Non è, infatti, sostenibile la tesi che la responsabilità ricada automaticamente ed esclusivamente sulla Turchia, in quanto titolare in via esclusiva e *de jure* della *jurisdiction* sulle proprie acque territoriali: quandanche a tale paese terzo fosse attribuito un ruolo direttivo dell'operazione di pattugliamento, e quest'ultima prevedesse l'utilizzo di equipaggi misti con ufficiali turchi in posizione di comando dei natanti degli Stati membri UE coordinati da NATO e Frontex, ciò non integrerebbe i requisiti necessari, ai sensi del regime della responsabilità internazionale degli Stati, affinché possa essere configurata l'ipotesi di "messa a disposizione" (del paese terzo) degli organi degli Stati UE⁵⁵. La responsabilità per le condotte in violazione dei diritti umani dei migranti, in particolare del diritto di lasciare qualsiasi paese⁵⁶, dovrebbe essere, quindi, presuntivamente "condivisa". È chiaro, tuttavia, che, nella prassi, la moltiplicazione degli attori coinvolti è funzionale a una frammentazione del regime della responsabilità che rischia di rendere tali diritti praticamente inesigibili; ed è al contempo significativo e preoccupante che le istituzioni europee eleggano tali strategie a modello per la futura strategia europea di partenariato sulle migrazioni.

⁵⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo (GC), ric. n. 27765/09, *Hirsi Jamaa et al. c. Italia*, sentenza del 23 febbraio 2012, § 183 ss.

⁵⁵ Sul punto, ci sia consentito rinviare al nostro «La cooperazione operativa tra Frontex e i Paesi terzi nel contrasto all'immigrazione irregolare», in F. Cherubini (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e migration outsourcing*, Bordeaux, Roma 2015, pp. 163 ss., a p. 204 ss.

⁵⁶ R. Weinzierl – U. Lissou, *Border Management and Human Rights. A Study of EU Law and the Law of the Sea*, German Institute for Human Rights, 2007, p. 79; A. Fischer-Lescano *et al.*, «Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law», in *International Journal of Refugee Law*, 2009, p. 256 ss., a p. 278.

Oltre al rischio di compressione dei diritti dei migranti, il lancio di una operazione NATO nell'Egeo con funzione di interdizione dell'immigrazione irregolare introduce una variabile esterna nella gestione europea dei flussi migratori nell'area mediterranea, dimostrando ancora una volta che l'Unione non è autosufficiente nella difesa dei propri confini. Inoltre, associa pericolosamente le nozioni di "crisi" e "minaccia" ai sensi del concetto strategico NATO ai movimenti di persone, spesso in fuga dalla guerra, legittimando il ricorso a un dispositivo militare per la gestione della migrazione. Questo è tanto più grave alla luce di precedenti e documentati episodi di negligenza della NATO rispetto all'obbligo di prestare assistenza alle imbarcazioni di migranti in *distress*⁵⁷, che fanno largamente dubitare che l'intervento NATO nell'Egeo si risolva in azioni di *save&rescue*.

In ultima analisi, il ponderoso e oneroso dispiegamento di forze nel Mediterraneo, che vede gli Stati europei impegnati in tre operazioni "migratorie" diverse e solo parzialmente integrate e interoperanti (figura 2), pone sfide giuridiche importanti, mette in discussione la centralità dell'Unione nello scacchiere mediterraneo e rischia di compromettere i valori e la credibilità dell'Unione come attore globale attraverso l'incredibile abbraccio con Ankara, proprio nel momento storico in cui più grave è lo stato della democrazia e dei diritti umani in Turchia⁵⁸. Tutto questo in cambio di una più efficace gestione dei flussi migratori, che liberi l'Europa dagli arrivi in massa che – è bene ricordarlo – sono praticamente nulla in proporzione alla popolazione dell'Unione, ma anche agli sforzi sostenuti dai paesi che confinano con la Siria e dalla stessa Turchia⁵⁹. Quello che questo approccio non

⁵⁷ V. Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, *Lives Lost in the Mediterranean Sea: Who Is Responsible? – Report by Ms Tineke Strik to the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons*, doc. 12895, 5 April 2012.

⁵⁸ La situazione è particolarmente grave dopo il tentato golpe del 15 luglio 2016 e la dura repressione del presidente Erdoğan, che ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale e sospeso l'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Cfr. J. Ensor – Z. Weise, «Turkey suspends European Convention on Human Rights amid fears of further crackdown», in *The Telegraph*, 21 July 2016.

⁵⁹ Cfr. C. Caryl, «If You Think Europe Has a Refugee Crisis, You're Not Looking Hard Enough», in *Foreign Policy*, January/February 2016, reperibile *online*.

considera, tuttavia, è che non ci sono confini fisici che possano fermare chi è pronto a rischiare la vita, né strategie di interdizione che possano contemporaneamente salvare vite in mare e impedire gli sbarchi nel pieno rispetto del diritto internazionale ed europeo.

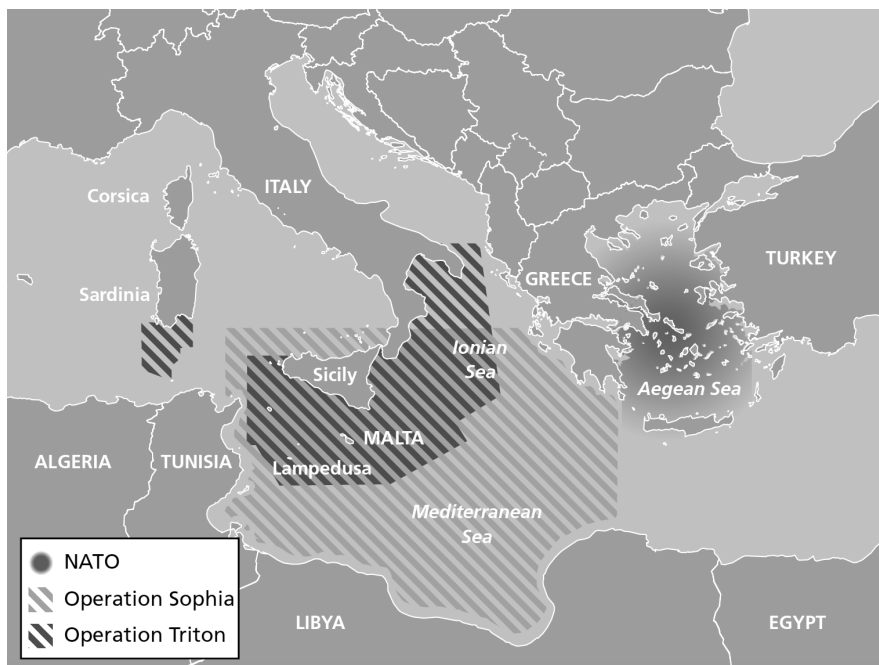


Figura 2 – Fonte: House of Lords, HL Paper 144 (2016)

L'intesa UE-Turchia come modello per il nuovo quadro di partenariato sulla migrazione

Gli altri due punti fondamentali del deal UE-Turchia che vale la pena di analizzare per comprendere la direzione impressa all'azione esterna europea in materia di immigrazione e asilo sono: il meccanismo di trasferimento in Turchia degli immigrati sbarcati clandestinamente in Grecia dopo il 20 marzo 2016, e il sistema di reinsediamento "condizionato", secondo lo schema *one in, one out*.

Quanto al meccanismo di trasferimento dei migranti e dei richiedenti asilo dalla Grecia alla Turchia, esso è definito nell'intesa UE-Turchia come «una misura temporanea e straordinaria che è necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ristabilire l'ordine pubblico»⁶⁰ e che risponde a due fondamentali obiettivi dettati dal deal: distruggere il *business model* dei trafficanti e ridurre sensibilmente gli sbarchi non autorizzati di migranti sulle coste greche. Si applica *ratione personarum* ai migranti irregolari che non presentino richiesta d'asilo e ai richiedenti asilo la cui domanda sia infondata o inammissibile ai sensi del diritto dell'Unione – e quindi della direttiva “procedure” – e si fonda sull'obbligo, in capo alle autorità greche, di eseguirne quanto più rapidamente possibile il trasferimento in Turchia, a sua volta obbligata a consentire materialmente la riammissione.

Il problema è che l'obbligo di rapido rimpatrio di tutti i migranti non bisognosi di protezione internazionale si scontra evidentemente con le garanzie procedurali del diritto dell'Unione e internazionale, che presiedono tanto all'allontanamento dei migranti irregolari quanto dei richiedenti asilo – garanzie espressamente richiamate nel deal. Oltre al generale divieto di *refoulement* e di espulsioni collettive, all'obbligo di intervista individuale e al rispetto delle altre garanzie procedurali contenute nella direttiva “procedure”⁶¹, il deal fa anche riferimento agli standard internazionali di protezione dei migranti, tra cui può annoverarsi – *inter alia* – la giurisprudenza di Strasburgo, ma anche di Lussemburgo, in materia di condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione⁶².

⁶⁰ Consiglio europeo, Comunicato stampa 144/16, cit., § 1.

⁶¹ V. *supra*, nota 50.

⁶² Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo (GC), ric. n. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, sentenza del 21 gennaio 2011; ric. n. 29217/12, *Tarakbel c. Svizzera*, sentenza del 4 novembre 2014. V. Corte di giustizia UE, causa C-179/11, *CIMADE e Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, sentenza del 27 settembre 2012; causa C-79/13, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c. Selver Sacri, Danijela Dordevic, Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Diest*, sentenza del 27 febbraio 2014.

Applicare queste disposizioni incide sicuramente sui tempi delle procedure di trasferimento degli immigrati irregolari, nella misura in cui, ad es., la procedura per ritiro implicito della domanda che, ai sensi della direttiva "procedure", si applica anche qualora il richiedente non presenti alcuna domanda d'asilo, non osta a che il richiedente presenti una nuova domanda e chieda la riapertura della procedura⁶³. Inoltre, le garanzie previste dalla direttiva 2008/115/CE (direttiva "rimpatri") si applicano anche ai migranti esclusi dall'applicazione della direttiva in quanto «fermati o scoperti dalle competenti autorità in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro e che non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato membro»⁶⁴.

Ancor più complicata è l'esecuzione materiale dei trasferimenti dei richiedenti asilo se essa è condotta in conformità al diritto dell'Unione. La direttiva "procedure" *consente* agli Stati membri di predisporre procedure accelerate per l'esame delle domande considerate infondate (e rigettate dopo l'esame nel merito sulla base di un elenco esaustivo di criteri contenuti nell'art. 31, § 8, tra cui figura ad es. la presunzione di sicurezza del paese di origine) o inammissibili (e quindi respinte senza un esame nel merito in base all'art. 33, che elenca, tra i vari criteri, le presunzioni *relative* di sicurezza del "paese di primo asilo" e del "paese terzo sicuro"). Affinché i trasferimenti possano quindi essere rapidamente eseguiti mediante procedura accelerata, è necessario applicare alla Turchia le presunzioni relative di sicurezza previste dalla direttiva "procedure", in particolare quelle di cui agli artt. 35 e 38, che riguardano rispettivamente la definizione di "paese di primo asilo" e di "paese terzo sicuro".

⁶³ Cfr. direttiva "procedure", cit. *supra*, nota 49, combinato disposto degli artt. 6, § 2 e 28, § 2.

⁶⁴ Cfr. direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L/348, 24 dicembre 2008, p. 98 ss., combinato disposto dell'art. 2, § 2 e 4, § 4.

In linea teorica, e secondo la tesi avallata della Commissione⁶⁵, la prima potrebbe trovare applicazione in relazione ai profughi siriani, che dal 2014 godono di uno status di protezione temporanea *ad hoc* in Turchia⁶⁶, e la seconda potrebbe trovare applicazione in relazione ai richiedenti protezione di altre nazionalità, che potrebbero beneficiare in Turchia di uno status di “*conditional refugee*” in attesa di *resettlement* e di una forma embrionale di protezione sussidiaria sul modello europeo, entrambi previsti dalla legge sugli stranieri e la protezione internazionale adottata nel 2013⁶⁷, ma non di una protezione *conforme* alla Convenzione di Ginevra del 1951, dal momento che la Turchia – parte contraente – applica il trattato ai soli rifugiati europei, non avendo rimosso la limitazione geografica originariamente prevista dallo stesso.

Tale conclusione teorica, tuttavia, è criticabile. Dal punto di vista giuridico, le forme di protezione previste dall’ordinamento turco non sono state considerate conformi ai requisiti richiesti dalla direttiva “procedure” ai fini dell’applicazione delle presunzioni relative di sicurezza, soprattutto di quella del “paese terzo sicuro”⁶⁸. Più in generale, lo spirito della direttiva “procedure”, che regola le procedure accelerate e le presunzioni di sicurezza al fine di *limitare* la discrezionalità degli Stati membri e, quindi, il ricorso a scorciatoie procedurali che comprimano i diritti individuali, appare tradito da un meccanismo la cui efficienza presuppone invece un uso generalizzato delle

⁶⁵ Cfr. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – *Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM(2016) 349 final, 15.6.2016, p. 5: «The Commission has continued to support Greece by providing it with all the elements to conclude that Turkey is a safe third country and/or a country of first asylum within the meaning of the Asylum Procedures Directive for the purpose of returning to Turkey irregular migrants who had irregularly crossed into the Greek islands via Turkey as of 20 March 2016, under the terms of the EU-Turkey Statement».

⁶⁶ Turchia, Law No. 6458 on Foreigners and International Protection, 4 April 2013, Official Gazette No. 28615, 11 April 2013.

⁶⁷ Turchia, Temporary Protection Regulation adopted under Article 91 of the Law No. 6458 on Foreigners and International Protection, reperibile *online*.

⁶⁸ Cfr. *ex multis*, S. Peers – E. Roman, «The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?», in *EU Law Analysis*, 5 February 2016.

procedure accelerate al fine di garantire la rapidità dei trasferimenti. Infine, nella pratica, l'attuazione del deal da parte della Grecia⁶⁹ ha condotto a una moltiplicazione dei ricorsi dinanzi alle corti elleniche, ricorsi che riguardano tanto le decisioni di trasferimento quanto le condizioni di accoglienza (o meglio di detenzione) dei migranti negli *hotspots* – i cosiddetti “punti di crisi”, strutture prive di un inquadramento giuridico eppure operanti, tanto in Grecia quanto in Italia⁷⁰, all'interno delle quali avviene il “lavoro sporco” della separazione dei migranti irregolari dai richiedenti asilo e l'avvio delle procedure.

Oltre agli evidenti limiti giuridici e alla sostanziale inefficacia dell'obiettivo di trasferimenti rapidi, questo modello esaspera la crisi di solidarietà dell'Unione, abbandonando la Grecia – il cui sistema d'asilo era già al collasso ben prima della crisi del 2015, come registrato nella giurisprudenza di Strasburgo e di Lussemburgo sui trasferimenti in base al regolamento “Dublino II”⁷¹ – a gestire l'emergenza e quindi a predisporre la prima accoglienza, l'espletamento delle procedure e la gestione dei ricorsi.

Inoltre, l'idea che l'Unione *ceda* – o addirittura *venda*, dal momento che ha pattuito l'erogazione di sei miliardi di euro alla Turchia in cambio della partecipazione al deal⁷² – le proprie responsabilità in materia di protezione internazionale lancia il messaggio che gli obblighi internazionali in materia di diritti umani e protezione dei rifugiati siano *fungibili*, il che, oltre ad essere in flagrante contraddizione con i presupposti su cui si fonda lo SLSG e il CEAS, potrebbe esporla, in futuro, al ricatto di paesi terzi che inducano i flussi per poi farsi remu-

⁶⁹ In attuazione del deal, la Grecia ha adottato la legge n. 4357/2016, che è entrata in vigore il 3 aprile 2016. Tale legge restringe largamente le garanzie procedurali per i richiedenti asilo nell'ambito delle procedure accelerate, benché non faccia alcun riferimento alla presunzione di sicurezza del paese terzo ai fini dell'inammissibilità. Cfr. AIDA, *Greece: Asylum Reform in the Wake of the EU-Turkey Deal*, 4 April 2016.

⁷⁰ Oxfam, *Hotspot, il diritto negato – Oxfam Briefing Paper*, 19 maggio 2016.

⁷¹ Sul “caso greco”, ci sia consentito rimandare al nostro «Regolamento Dublino II e diritti dei richiedenti asilo nell'Unione europea: considerazioni in merito al dialogo tra la Corte di Strasburgo e la Corte di Lussemburgo», in *Bocconi Legal Papers*, 2013, p. 151 ss.

⁷² Cfr. Consiglio europeo, Comunicato stampa 144/16, cit., § 6.

nerare lautamente la cooperazione nella gestione e nel contenimento degli stessi. In assenza di vie legali di accesso all'Europa, questa strategia potrebbe, di fatto, mettere in ginocchio l'Unione.

È interessante che, in realtà, vi sia nel deal una misura dichiaratamente volta ad offrire un'alternativa legale alle migrazioni via mare: lo schema di *resettlement* 1:1 per i siriani. In base a tale schema per ogni siriano "irregolare" trasferito dalla Grecia in Turchia (in base alla presunzione di sicurezza del "paese di primo asilo"), un siriano "regolare" sarà riammesso nell'UE dalla Turchia. Evidentemente inserito nel deal nel tentativo di conferire legittimazione internazionale all'intesa con la Turchia⁷³, tale schema è invero sconosciuto alla prassi internazionale, dove il reinsediamento è concepito come uno strumento di *burden-sharing*, attivabile su base volontaria, in caso di afflusso massiccio, che prevede l'espletamento di una procedura coordinata dall'UNHCR ex art. 9 del proprio Statuto, in base alla quale i rifugiati vengono trasferiti dallo Stato di prima accoglienza ad un terzo Stato, che ne accetta la responsabilità⁷⁴. Nello *statement* del 18 marzo appare subito chiaro che non è la solidarietà intergovernativa il movente della misura, anche perché se così fosse l'Europa si sarebbe dovuta preoccupare prima di Libano e Giordania, che sopportano lo sforzo relativo maggiore dell'accoglienza dei profughi siriani. Vi è, invece, un elemento che chiarisce subito la *ratio* di questo schema di reinsediamento a somma zero: la previsione che sia data priorità «ai migranti che precedentemente non siano entrati o non abbiano tentato di entrare nell'UE in modo irregolare»⁷⁵.

⁷³ Secondo quanto dichiarato dalla stessa Commissione nella seconda relazione sullo stato di attuazione dell'intesa, «[t]his "One for One" scheme is aimed at both helping to alleviate the situation in Turkey and to meet the EU's commitment to provide legal pathways for victims of the Syrian crisis to settle in the EU». Cfr. COM(2016) 349 final, cit., p. 8.

⁷⁴ Un esempio di accordo di *burden-sharing* in cui il *resettlement* ha funzionato come strumento di reale cooperazione nell'interesse dei rifugiati è quello concluso tra alcuni paesi occidentali e i paesi del sud-est asiatico per la gestione della crisi indocinese alla fine della guerra del Vietnam. In argomento, A. Betts, «To deal with the refugee crisis you need to understand the cause», in *The Conversation*, 23 April 2015.

⁷⁵ Consiglio europeo, Comunicato stampa 144/16, cit., § 2.

Si tratta, quindi, dell'ennesimo meccanismo di deterrenza che, premiando i siriani che non tentino l'attraversamento irregolare di un confine internazionale per giungere in Europa, dovrebbe disincentivare le partenze non autorizzate. In tal senso, esso rappresenta un indubbio regresso rispetto all'obbligo di ammissione dei richiedenti asilo giunti spontaneamente (c.d. "*spontaneous arrival of asylum seekers*"), che fa da contraltare al divieto, ormai consolidato nel diritto internazionale dei rifugiati, di sanzionare il richiedente asilo in ragione dell'irregolarità dell'ingresso nel territorio dello Stato di accoglienza⁷⁶. Più in generale, il *resettlement* per i soli siriani rappresenta una misura che discrimina mediante un approccio selettivo su base nazionale, che ricorda tristemente concezioni desuete dell'asilo, come quelle dominanti all'epoca della Società delle Nazioni, quando il beneficio della protezione internazionale veniva accordato di volta in volta a determinate nazionalità⁷⁷.

Che lo schema 1:1 possa essere considerato come un'alternativa credibile agli attraversamenti irregolari sembra più una provocazione che una proposta politica. Che poi l'intero deal UE-Turchia, con la fragilità giuridica e politica delle soluzioni che propone e l'incerta natura di intesa conclusa secondo una procedura invero eterodossa⁷⁸, possa

⁷⁶ Tale divieto, sancito nell'art. 31 della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato, riguarda tutti i richiedenti che siano potenziali rifugiati ed è volto ad evitare che l'irregolarità dell'ingresso nello Stato di accoglienza diventi un ostacolo al godimento della protezione internazionale. Naturalmente, l'analogia va presa *cum grano salis*, giacché il meccanismo *one in, one out* mira a *prevenire* l'accesso irregolare e non può essere considerato propriamente alla stregua di una sanzione. Tuttavia, persegue di fatto l'obiettivo vietato dall'art. 31, ostacolando l'accesso alla protezione internazionale in Europa, oltre a comprimere indebitamente il diritto di ciascuno di lasciare qualsiasi paese. Sull'art. 31 della Convenzione del 1951 si veda G.S. Goodwin-Gill, *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection. A paper prepared at the request of the Department of International Protection for the UNHCR Global Consultations*, October 2001.

⁷⁷ Cfr. C.M. Skran, «Historical Development of International Refugee Law», in A. Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary – Part One*, Oxford University Press, Oxford 2011, p. 3 ss.

⁷⁸ In argomento, M. den Heijer – T. Spijkerboer, «Is the EU Turkey refugee and migration deal a treaty?», in *EU Law Analysis*, 7 April 2016; E. Cannizzaro,

assurgere a “prova generale” da riprodurre, con adattamenti, nei rapporti con altri paesi terzi, sembra più una burla che una scommessa.

La Guardia costiera e di frontiera europea come antidoto duraturo alla crisi

La direzione intrapresa dall’Unione appare nondimeno quella della valorizzazione, anche nel lungo periodo, delle strategie coercitive e contenitive, basate sul binomio prevenzione/deterrenza e utilizzate nella gestione della crisi del Mediterraneo.

Ciò emerge con particolare evidenza dalla proposta di trasformare Frontex in un vero e proprio *watchdog* dell’area Schengen, lanciata dal presidente della Commissione europea Juncker nel settembre 2015⁷⁹ come panacea alla crisi di legittimità dello SLSG⁸⁰. La centralizzazione delle competenze in un’Agenzia indipendente avrebbe consentito la preservazione della libertà di circolazione nello spazio comune senza frontiere e un più corretto funzionamento del sistema di Dublino, con la gestione diretta degli *hotspots* da parte di un ente europeo, ma avrebbe richiesto al contempo l’*upgrading* dei poteri dell’Agenzia ad essi preposta. Nel dicembre 2015, tale orientamento si è tradotto in una concreta proposta di regolamento per la riforma di Frontex⁸¹, sulla quale è stato raggiunto un accordo già in prima lettura

«Disintegration Through Law?», in *European Papers*, 2016, p. 3 ss.; M. Gatti, «La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?», in *Melting Pot Europa*, 20 aprile 2016; E. De Capitani, «Is the European Council responsible for the so-called “EU-Turkey Agreement”? The issue is on the Court of Justice table...», in *European Area of Freedom, Security and Justice*, 7 June 2016; O. Corten – M. Dony, «Accord politique ou juridique: Quelle est la nature du “machin” conclu entre l’UE et la Turquie en matière d’asile?», in *Eumigrationlawblog.eu*, 10 June 2016.

⁷⁹ Commissione europea, Jean-Claude Juncker, *State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity*, SPEECH/15/5614, 9 September 2015.

⁸⁰ Sul punto, cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio – *Ritorno a Schengen. Tabella di marcia*, COM(2016) 120 final, 4 marzo 2016.

⁸¹ Cfr. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo

tra il Parlamento europeo e il Consiglio su di un testo approvato in seduta plenaria a Strasburgo il 6 luglio 2016⁸².

Tale posizione comune ridisegna Frontex come Agenzia della guardia costiera e di frontiera europea, abrogando il regolamento istitutivo di Frontex⁸³, il regolamento istitutivo delle squadre di intervento rapido Rabit⁸⁴, la decisione relativa al network di coordinamento dei servizi nazionali sull'immigrazione⁸⁵ e modificando il nuovo Codice frontiere Schengen⁸⁶, in vigore dall'aprile 2016.

La nuova Agenzia sarà affiancata dalle guardie costiere e di frontiera nazionali per costituire la guardia costiera e di frontiera europea⁸⁷, che

alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, COM(2015) 671 def., 2015/0310 (COD), 15 dicembre 2015. V. anche comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – *Una guardia costiera e di frontiera europea e una gestione efficiente delle frontiere esterne dell'Europa*, COM(2015) 673 final, 15 dicembre 2015.

⁸² Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 6 luglio 2016 in vista dell'adozione del regolamento (UE) 2016/... del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE e modifica il regolamento (UE) 2016/399, P8_TC1-COD(2015)0310, 6 luglio 2016. La proposta di regolamento lascia inalterata la normativa introdotta in materia di pattugliamenti marittimi ai sensi del regolamento (UE) n. 656/2014, così come i regimi di applicazione differenziata.

⁸³ Regolamento (CE) n. 2007/2004, cit. *supra*, nota 33.

⁸⁴ Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati, GU L 199, 31 luglio 2007, p. 30 ss.

⁸⁵ Decisione 2005/267/CE del Consiglio, del 16 marzo 2005, relativa alla creazione sul web di una rete di informazione e coordinamento sicura per i servizi di gestione dell'immigrazione degli Stati membri, GU L 83, 1° aprile 2005, p. 48 ss.

⁸⁶ Regolamento (UE) n. 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (codificazione), GU L 77, 23 marzo 2016, p. 1 ss. Tale regolamento è stato adottato sulla base della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2015) 8 final, 2015/0006 (COD), 20 gennaio 2015.

⁸⁷ Cfr. P8_TC1-COD(2015)0310, cit. *supra*, nota 82, art. 3.

opererà in coordinamento con l’Agenzia europea di controllo della pesca⁸⁸ e l’Agenzia europea per la sicurezza marittima⁸⁹, nonché con le altre agenzie dello SLSG⁹⁰. Gli Stati membri saranno obbligati a mettere a disposizione dell’Agenzia le guardie di frontiera nazionali in qualità di componenti delle “squadre europee di guardie costiere e di frontiera”, delle “squadre di sostegno per la gestione della migrazione” e della “riserva di reazione rapida”, da utilizzare nelle operazioni congiunte, nella gestione dei punti di crisi in caso di afflusso massiccio e negli interventi rapidi⁹¹.

La riforma introduce un nuovo concetto di gestione *europea* integrata delle frontiere, nell’ambito del quale l’Agenzia detterà la strategia globale, in linea con la quale dovrà essere sviluppata la cooperazione bilaterale tra Stati membri e paesi terzi⁹². Le componenti principali del nuovo concetto di gestione integrata – oltre al tradizionale controllo di frontiera, alla cooperazione operativa tra le agenzie e con gli Stati terzi e a un’avanzata interoperabilità dei sistemi di informazione e di *intelligence* – sono: le analisi dei rischi estese alla sicurezza *interna*, i meccanismi rafforzati di rimpatrio dei migranti “illegali”⁹³, i meccanismi di solidarietà *finanziaria*, il coordinamento della cooperazione tra Stati membri, la componente di ricerca e soccorso delle operazioni marittime e, infine, un «meccanismo di controllo della qualità, *in particolare il meccanismo di valutazione Schengen ed eventuali meccanismi*

⁸⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio che istituisce un’Agenzia comunitaria di controllo della pesca, COM(2015) 669 final, 15 dicembre 2015.

⁸⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un’Agenzia europea per la sicurezza marittima, COM(2015) 667 final, 15 dicembre 2015.

⁹⁰ Cfr. P8_TC1-COD(2015)0310, cit. *supra*, nota 82, art. 45 ss.

⁹¹ *Ivi*, artt. 17-19.

⁹² L’obbligo, posto in capo agli Stati membri, di “coerentizzare” le strategie di gestione integrata del confine con la «strategia operativa e tecnica per l’attuazione di una gestione integrata delle frontiere a livello dell’Unione» adottata da Frontex, accrescerà la capacità dell’Agenzia di condizionare la direzione delle politiche europee di immigrazione, già estesa a mezzo delle riforme più recenti del regolamento istitutivo. Cfr. P8_TC1-COD(2015)0310, cit. *supra*, nota 82, *cons.* 9 del Preambolo.

⁹³ Nella proposta della Commissione si parlava di immigrati “irregolari” e non “illegali”. Cfr. COM(2015) 671 def., cit. *supra*, nota 81.

nazionali, per garantire l'applicazione della normativa dell'Unione nel settore della gestione delle frontiere»⁹⁴.

Si tratta, quindi, di un dispositivo fortemente orientato alla difesa della sicurezza europea e al rimpatrio, i diritti umani dei migranti e le esigenze legate alla protezione delle categorie vulnerabili non essendo contemplati nell'ambito della nuova gestione integrata delle frontiere europee, ad esclusione del richiamo alla componente di *save&rescue* delle operazioni di sorveglianza in mare che, peraltro, non innova rispetto alle competenze precedenti di Frontex, per lo meno dopo l'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 656/2014. Che il nuovo mandato dell'Agenzia sia principalmente centrato sulla sicurezza europea si evince anche dalle nuove competenze attribuitele, sia sul piano interno, sia su quello della cooperazione internazionale.

Quanto al primo profilo, rilevano, in particolare, la funzione di coordinamento dei punti di crisi⁹⁵ e il potere di lanciare autonomamente operazioni congiunte di rimpatrio⁹⁶, potere che sarà ulteriormente rafforzato se saranno trasformate in leggi le proposte di armonizzazione integrale delle procedure di rimpatrio⁹⁷, di modifica dell'utilizzo delle banche dati del Codice frontiere Schengen⁹⁸ e di istituzione dei cosiddetti "*smart borders*"⁹⁹.

⁹⁴ Cfr. P8_TC1-COD(2015)0310, cit. *supra*, nota 82, art. 4, lett. h).

⁹⁵ *Ivi*, art. 7, § 1, lett. g). Nell'ambito di tale funzione, l'Agenzia non potrà comunque entrare nel merito delle decisioni di rimpatrio (v. *ivi*, art. 27).

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio su un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, COM(2015) 668 final, 15 dicembre 2015, dove si prevede, in particolare, il rilascio, da parte degli Stati membri, di un documento europeo di viaggio uniforme, da utilizzare per perfezionare l'allontanamento del migrante irregolare verso il suo paese d'origine.

⁹⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne, COM(2015) 670 final, 15 dicembre 2015. La proposta, adottata prima della riforma del Codice frontiere Schengen, è ancora in discussione.

⁹⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 2016/399 per quanto riguarda l'uso del sistema di ingressi/uscite, COM(2016) 196 final, 2016/0105 (COD), 6 aprile 2016.

Quanto al profilo esterno, l'Agenzia parteciperà all'attuazione degli accordi di riammissione tra l'Unione e gli Stati terzi¹⁰⁰, sarà responsabile per la promozione degli standard europei in materia di rimpatrio¹⁰¹, nonché per il lancio e il coordinamento delle nuove tipologie di operazioni di rimpatrio: le "operazioni di rimpatrio collettive", da svolgersi con mezzi di trasporto e risorse messe a disposizione dal paese terzo di rimpatrio e le "operazioni di rimpatrio miste", in cui l'Agenzia presterà assistenza al rimpatrio di migranti da un paese terzo a un altro paese terzo "di rimpatrio", a condizione che il primo paese terzo sia parte contraente della CEDU e che garantisca la presenza di scorte per l'esecuzione materiale dei rimpatri forzati¹⁰². In tutti questi casi, lo Stato membro ospitante l'operazione potrà autorizzare i componenti delle squadre coordinate dall'Agenzia ad agire *per suo conto*¹⁰³.

Infine, accanto alle vecchie e nuove competenze operative e di *capacity building*, l'Agenzia assumerà un ruolo decisamente più incisivo nell'ambito del monitoraggio del rispetto dell'*acquis* di Schengen da parte degli Stati membri. In base all'art. 12 della bozza di regolamento, l'Agenzia svolgerà una "valutazione della vulnerabilità", con cadenza regolare, della frontiera esterna, nell'ambito della quale accerterà la «capacità degli Stati membri di affrontare prontamente problemi imminenti, comprese minacce e pressioni presenti e future alle frontiere esterne», al fine di identificare le potenziali conseguenze sulla tenuta dell'area Schengen.

In base all'art. 18, allorquando l'Agenzia valuti che uno Stato membro non sia in grado di gestire una minaccia potenziale, potrà raccomandare l'adozione di misure volte a preservare l'efficace gestione integrata della frontiera esterna europea. Qualora lo Stato interessato si dimostri "*unwilling or unable*" rispetto all'implementazione delle misure raccomandate e questo minacci la tenuta dell'intera area Schengen, allora il Consiglio, su proposta della Commissione, potrà

¹⁰⁰ Cfr. P8_TC1-COD(2015)0310, cit. *supra*, nota 82, art. 53, § 6.

¹⁰¹ *Ivi*, art. 53, § 1.

¹⁰² *Ivi*, art. 27, §§ 3-4.

¹⁰³ *Ivi*, art. 39, § 3.

adottare una decisione contenente misure che l’Agenzia dovrà attuare per “attenuare i rischi”. Quando, infine, lo Stato interessato non si conformi neppure alla decisione in parola entro un termine prestabilito, la Commissione, dopo aver ascoltato l’Agenzia, potrà attivare la procedura di cui all’art. 29 del regolamento (UE) n. 2016/399, che consente al Consiglio di raccomandare a uno o più Stati membri «come *extrema ratio* e come misura volta a proteggere gli interessi comuni nello spazio senza controllo alle frontiere interne, di decidere di ripristinare il controllo di frontiera in tutte le rispettive frontiere interne o in parti specifiche delle stesse»¹⁰⁴.

Data l’incisività dei nuovi poteri di Frontex nelle vesti di Agenzia della guardia costiera e di frontiera europea, sarebbe stata necessaria una più chiara statuizione delle responsabilità della stessa, per lo meno in relazione alle attività che, in base alla bozza di regolamento, saranno svolte sotto la sua direzione. Tale chiarimento era previsto nella proposta presentata dalla Commissione a dicembre¹⁰⁵, che però conferiva all’Agenzia un vero e proprio diritto di intervento nei casi in cui essa ritenesse necessaria un’azione urgente per far fronte a una pressione migratoria sproporzionata su una porzione della frontiera esterna o all’inottemperanza dello Stato membro interessato alle misure correttive adottate dal suo Comitato di amministrazione¹⁰⁶. Durante l’iter legislativo, il riferimento alla responsabilità dell’Agenzia per la gestione delle frontiere in tali casi è stato espunto¹⁰⁷ e si è tornati al riparto di responsabilità attualmente caratterizzante i rapporti tra Frontex e gli Stati membri, che colloca in capo a questi ultimi la responsabilità *principale* per il controllo della frontiera esterna nell’ambito delle operazioni congiunte, riservando a Frontex una funzione residuale di coordinamento, facilitazione e monitoraggio dell’attività statale. Né probabilmente altra configurazione del riparto di respon-

¹⁰⁴ Cfr. *supra*, nota 86.

¹⁰⁵ Cfr. COM(2015) 671 def., cit. *supra*, nota 81.

¹⁰⁶ Cfr. *Informal Meeting of Ministers of Justice and Home Affairs, Amsterdam, 25th-26th January 2016 – Programme (version 21.1.2016)*, reperibile *online*.

¹⁰⁷ Cfr. COM(2015) 671 def., cit. *supra*, nota 81, art. 5, § 3, che scompare nella versione del testo approvato dal Parlamento europeo il 6 luglio 2016.

sabilità sarebbe stata coerente con il diritto primario dell'Unione, essendovi un insormontabile ostacolo alla centralizzazione del controllo alla frontiera esterna nelle mani di un'Agenzia UE: il fatto che, concettualmente, la frontiera esterna dell'Unione europea non è altro che una *fictio iuris*, essendo in realtà la sommatoria delle frontiere esterne degli Stati membri frontalieri, frontiere sulle quali si esercita il controllo sovrano di tali Stati.

Ciò detto, l'estensione dei poteri e del mandato di Frontex – e l'attribuzione di discrezionalità tecnica necessaria per esercitarli – avrebbe dovuto procedere di pari passo con la riduzione del deficit di trasparenza, di accountability e di controllo democratico¹⁰⁸, soprattutto alla luce del fatto che la questione della scarsa trasparenza di Frontex è una querelle ormai di lunga data, periodicamente ravvivata dalle inchieste del Mediatore europeo e dai suoi taglienti verdetti sull'operato dell'Agenzia¹⁰⁹. La bozza di regolamento, viceversa, cerca di fare un passo avanti nella “europeizzazione” della gestione integrata della frontiera esterna dello spazio Schengen, senza però migliorare sostanzialmente i meccanismi di *accountability* e di garanzia del rispetto dei diritti fondamentali dei migranti da parte della futura Agenzia della guardia costiera e di frontiera e senza che la stessa possa incidere sul rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri¹¹⁰.

¹⁰⁸ Cfr. Corte di giustizia UE, causa C-270/12, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, sentenza del 22 gennaio 2014.

¹⁰⁹ Parlamento europeo, *Résolution du Parlement européen du 2 décembre 2015 sur le rapport spécial du Médiateur européen dans l'enquête d'initiative OI/5/2012/BEH-MHZ relative à Frontex (2014/2215 (INI))*; Frontex, *Reply from Frontex to the European Ombudsman's decision closing her own-initiative inquiry OI/9/2014/MHZ and the conclusions*, 19 October 2015.

¹¹⁰ Cfr. P8_TC1-COD(2015)0310, cit. *supra*, nota 82, art. 72, che istituisce un meccanismo di denuncia individuale delle violazioni dei diritti fondamentali avvenute nel corso delle operazioni dirette dall'Agenzia; ma tale meccanismo appare privo della necessaria indipendenza e imparzialità, oltre che inefficace e profondamente inadeguato. Esso prevede infatti che le denunce siano presentati al Responsabile dei diritti umani dell'Agenzia, competente a valutarne l'ammissibilità e a inoltrarle al Direttore esecutivo dell'Agenzia o alle competenti autorità nazionali di confine per la valutazione nel merito e l'eventuale irrogazione di una sanzione disciplinare ai responsabili.

Conclusioni

Tre sono i principali trend delle riforme proposte e adottate nel corso della crisi del Mediterraneo: l'esigenza di un più stringente controllo dell'Unione sugli strumenti e sulle modalità di cui gli Stati membri si servono nell'adempimento degli obblighi che discendono dall'appartenenza all'area Schengen, la limitazione della libertà di circolazione dei migranti presenti in territorio europeo (indipendentemente dallo status) e una più efficace cooperazione con i paesi di transito dei flussi nel contrasto all'immigrazione "illegale", sia a livello operativo che normativo. Il comune denominatore di tutti questi trend è il rafforzamento della sicurezza europea, obiettivo al quale sono subordinati tutti gli altri.

Emblematica del primo trend – ovvero la centralizzazione del controllo sul rispetto dell'*acquis* di Schengen da parte degli Stati membri frontalieri – è la procedura prevista dall'art. 18 del nuovo regolamento che istituisce l'Agenzia della guardia costiera e di frontiera europea, che sarà adottato dal Consiglio entro il 14 settembre 2016¹¹¹. Una simile procedura non è peraltro una novità assoluta. Essa si inserisce a pieno titolo nel novero di quegli strumenti normativi, recentemente adottati nell'ambito dello SLSG, che tendono a "commissariare" uno Stato membro, quando non sia in grado di garantire il rispetto degli obblighi che discendono dall'appartenenza al *club* di Schengen¹¹². Ne sono esempi la procedura centralizzata di reintroduzione dei controlli alle frontiere interne prevista dall'art. 29 del Codice frontiere Schengen e introdotta a seguito della querelle italo-francese sulla libera circolazione dei migranti tunisini dopo le primavere arabe¹¹³, alla quale

Non è prevista la possibilità di ricorso avverso la decisione sull'inammissibilità della denuncia, né un rimedio effettivo per le vittime.

¹¹¹ Consiglio, Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC (First reading) – Agreement on the use of the written procedure for the adoption of the legislative act, Doc. 11286/16, 15 July 2016.

¹¹² Per simili rilievi v. G. Caggiano, *op. cit.*, p. 465 ss.

¹¹³ Come si ricorderà, tale querelle è stata conseguenza dell'afflusso massiccio di migranti tunisini in Italia, a seguito delle primavere arabe. Essa ha riguardato la portata "extra-nazionale" del permesso di soggiorno umanitario concesso dall'Italia

l'art. 18 fa espressamente richiamo, ma anche la procedura di allarme di cui all'art. 33 del regolamento "Dublino III"¹¹⁴.

Il risultato di questi meccanismi di centralizzazione della sorveglianza nelle mani delle agenzie dello SLSG, e principalmente di Frontex, è la responsabilizzazione degli Stati frontalieri, che non potranno più agilmente ricorrere a "strategie di resistenza", come il lasciar passare i migranti senza registrarli (c.d. "*wave-through approach*"). Se questo appare invero come un traguardo a lungo perseguito e auspicabile, ciò che invece manca del tutto è l'elemento fondamentale affinché il nuovo approccio non si traduca in una ancor più iniqua distribuzione dell'onere dell'accoglienza: l'implementazione di *efficaci* meccanismi di solidarietà, *non solo finanziaria*, e di *rea-*

ai migranti tunisini diretti in Francia e ha condotto all'adozione dei regolamenti (UE) nn. 1051 e 1053/2013, che prevedono rispettivamente un sofisticato sistema di controllo dell'operato degli Stati membri nell'ambito della gestione della frontiera (sistema di valutazione Schengen), nonché una nuova ipotesi di sospensione della libertà di circolazione, allorquando uno Stato membro sia incapace di difendere una porzione della frontiera esterna comune (art. 26, ora art. 29 del regolamento (UE) n. 399/2016). In argomento, ci sia consentito rimandare a A. Mignolli – D. Vitiello, «L'Unione Europea, il Sistema Schengen e le migrazioni via mare. Considerazioni in merito al recente 'caso Lampedusa'», in F. Anghelone – A. Ungari (a cura di), *Atlante geopolitico del Mediterraneo 2013*, Datanews, Roma 2013, p. 41 ss.

¹¹⁴ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), GU L/180, 29 giugno 2013, p. 31ss. L'art. 33 del regolamento "Dublino III" – rimasto peraltro inattuato pur in presenza di condizioni oggettive per attivarne la procedura – prevede un meccanismo in due fasi: la prima si conclude con delle raccomandazioni, la seconda si apre nel caso di mancato rispetto delle stesse. Spetta, comunque, solo allo Stato membro cui è imputata il mancato rispetto dell'*acquis* di Dublino adottare le misure del caso per affrontare la situazione emergenziale, tanto nel caso in cui l'emergenza dipenda dalle carenze del sistema di asilo nazionale, tanto nell'ipotesi in cui il collasso di tale sistema sia conseguenza di una "speciale pressione", vale a dire del fatto che lo Stato in questione rappresenta il primo approdo transfrontaliero di chi fugge da teatri di crisi per chiedere protezione internazionale. E qualora lo Stato membro interessato non riesca, con i suoi soli sforzi, a ripristinare il corretto funzionamento del sistema di Dublino, tutto ciò che l'art. 33 prevede è l'apertura di una seconda fase, questa volta "operativa", che si risolve nella richiesta della Commissione, allo Stato stesso, di redigere un nuovo piano d'azione, questa volta non preventivo, ma "*per la gestione della crisi*".

le condivisione delle responsabilità in materia di immigrazione e di protezione internazionale¹¹⁵.

Viceversa, questi modelli di centralizzazione "a metà" sono stati affinati durante la crisi e si ritrovano sia nelle misure congiunturali di ricollocazione¹¹⁶, sia nella proposta originaria della Commissione per la riforma del regolamento "Dublino III"¹¹⁷, che prevedeva l'adozione di un meccanismo di ricollocazione di crisi, disciplinato negli artt. 33 *bis* e *quater*, che sarebbe stato attivato dalla Commissione ai sensi dell'art. 290 TFUE e che subordinava la prosecuzione delle ricollocazioni al rispetto da parte dello Stato frontaliero delle "misure complementari" dettate da Bruxelles. Nella nuova proposta di regolamento "Dublino IV"¹¹⁸, viceversa, scompare la procedura di allarme di cui all'art. 33 del regolamento "Dublino III" e non si prevedono misure complementari per le situazioni di crisi congiunturale, come quelle immaginate dalla proposta originaria di riforma, bensì un meccanismo correttivo che si innesca automaticamente, senza necessità di intervento della Commissione, quando la quota di domande di cui uno Stato membro è responsabile superi del 150% quella standard determinata in base a parametri come la popolazione e il PIL¹¹⁹. A fronte di ciò, tuttavia, lo Stato mem-

¹¹⁵ G. Noll, «Why the EU gets in the way of refugee solidarity», in *Open Democracy*, 22 September 2015.

¹¹⁶ La ricollocazione si è basata sulle decisioni del Consiglio 2015/1523 del 14 settembre 2015 e 2015/1601 del 22 settembre 2015, che istituiscono misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. Le misure complementari sono dettagliate nell'art. 8 di entrambe le decisioni.

¹¹⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, COM(2015) 450 final, 9 settembre 2015.

¹¹⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), COM(2016) 270, 2016/0133 (COD), 4 May 2016.

¹¹⁹ *Ivi*, art. 34 ss.

bro frontaliero viene strutturalmente isolato nella gestione dei flussi¹²⁰, l'obiettivo fondamentale, se non l'ossessione della proposta di riforma, essendo il contenimento dei flussi secondari, che giustifica un accentuato ricorso alla coercizione nei confronti dei richiedenti¹²¹.

E veniamo, quindi, al secondo trend, che non emerge soltanto dalla proposta di riforma della cooperazione di Dublino, ma anche vistosamente dal trattamento degli stranieri nell'ambito dell'intesa UE-Turchia e dall'impianto del regolamento di riforma di Frontex, che – sbilanciato sugli aspetti della sorveglianza e del rimpatrio – trascura largamente gli aspetti relativi alla protezione dei migranti, soprattutto di quelli vulnerabili. Quanto ciò possa essere coerente con i presupposti del SLSG – fondato sulla solidarietà tra gli Stati membri e sull'equità nei confronti dei cittadini dei paesi terzi¹²² – è invero dubbio. Quello che è certo, invece, è che, in un momento storico in cui i flussi sono in larghissima parte flussi di richiedenti asilo e la frontiera del Mediterraneo è la più mortifera del mondo¹²³, la strategia migratoria dell'Unione mostra una crescente convergenza con modelli di gestione dell'immigrazione e dell'asilo molto distanti dallo spirito che ha animato l'istituzione dello SLSG e del CEAS¹²⁴. Un esempio è il modello australiano, che si fonda sul trasferimento dei richiedenti asilo in centri di accertamento dei requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato che si trovano in paesi terzi ritenuti "sicuri", che si assumono la responsabilità dell'accoglienza in cambio di una contropartita economica, con una moltiplicazione dei rischi di violazione dei diritti fondamentali delle persone oggetto del trasferimento e il prolungato diniego della protezione internazionale¹²⁵.

¹²⁰ *Ivi*, art. 4.

¹²¹ *Ivi*, art. 5, § 3.

¹²² In tal senso si esprime l'art. 67 TFUE, con il quale si apre il Titolo V, relativo allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

¹²³ Cfr. *supra*, nota 41.

¹²⁴ Lo spirito del CEAS, chiarito dall'art. 78, § 1, TFUE, è quello di «offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale».

¹²⁵ I. Zamfir, *Asylum Policy in Australia: Between Resettlement and Deterrence*, European Parliamentary Research Service, PE 569.023, October 2015.

Analogamente, l'Europa si sta orientando a sviluppare partnership volte alla dismissione delle responsabilità in tema di protezione internazionale in cambio di aiuti economici e allo sviluppo. Questa strategia di *diversione* dei flussi, che può rispondere forse a esigenze di consenso elettorale interno, rischia di danneggiare fortemente i paesi terzi di destinazione degli stessi, ma, nel lungo periodo, potrebbe ritorcersi contro l'Unione stessa, rendendola ricattabile economicamente mediante l'induzione di flussi massicci artificialmente diretti verso le frontiere europee.

Un modello di gestione dei flussi migratori e dell'asilo, che mostra la dipendenza dell'Europa da terze parti per proteggere i propri confini da (vere o presunte) minacce esterne non può, quindi, essere considerato come il primo vagito di una nuova stagione di realismo politico dell'Unione nelle relazioni internazionali¹²⁶. Esso è, piuttosto, l'epifenomeno della crisi di *governance* che interessa l'Unione, una crisi che si articola in tante altre crisi: quella del principio della fiducia reciproca, quella del principio di leale cooperazione, quella del principio di solidarietà e quella del principio di libera circolazione. Tutte queste crisi si intrecciano e si rafforzano reciprocamente, indebolendo la fabbrica europea e il modello sociale sulla quale si fonda.

Le sfide di articolare una risposta duratura e coerente con i propri valori e principi europei alla crisi del Mediterraneo, che non indebolisca ulteriormente il "*normative power*" dell'Unione¹²⁷ a livello globale, non può esaurirsi nel potenziamento dell'Agenzia Frontex. La tenuta e la stabilità di un ordinamento giuridico che trae la propria forza dal rispetto della *rule of law* e dal perseguimento di obiettivi *uti universi* si basa sulla coerenza con i propri valori assiologici e sulla condivisione di un progetto comune.

¹²⁶ *Contra*, v. D. Thym, «Why the EU-Turkey Deal is Legal and a Step in the Right Direction», in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 11 March 2016.

¹²⁷ U. Villani, «La responsabilità dell'Unione europea nell'area mediterranea», in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 551 ss.; S. Mananashvili, «The Diffusion of the EU Asylum Acquis in the Eastern Neighbourhood: A Test for the EU's Normative Power», in *European Foreign Affairs Review*, 2015, p. 187 ss.

INCONTRO DI CIVILTÀ

Il pendolo argentino e i limiti allo sviluppo per accumulazione

Mario Croce

Dalla caduta del regime peronista nel 1955 alla prima decade del secolo XXI la storia argentina è caratterizzata da instabilità e disaccordo; contiene processi politici, economici, sociali e culturali estremamente vari e complessi, che includono esperimenti istituzionali di ogni tipo¹.

Laboratorio della “lucha antisubversiva” e del terrorismo di Stato durante gli anni Settanta e principio degli anni Ottanta, cavia della sperimentazione neoliberista negli anni Novanta, officina del “socialismo del XXI secolo” durante la lunga decade kirchnerista, l’Argentina è da poco entrata in una nuova fase della sua storia. Per la prima volta dai tempi di Castillo², lo scorso novembre è stato eletto democraticamente un presidente di destra non proveniente dalle fila del peronismo, il che costituisce senza dubbio un dato di per se rilevante. Tuttavia, per quanto il Pro³ presenti una matrice liberal repubblicana classica e non di estrazione peronista, le sue prime misure sembrano richiamare

¹ M. Novaro, *Historia de la Argentina [1955-2010]*, Siglo Veintiuno Editores, Biblioteca Básica de Historia, Buenos Aires 2011, p. 9.

² Ramón Castillo governò solo un anno tra il 1942 e il 1943. Prima di lui, bisogna risalire addirittura al principio del Novecento per trovare un altro presidente di destra liberale eletto democraticamente: si tratta di Roque Saenz Peña, eletto nel 1910. Successivamente, l’elettorato di destra è stato in parte assorbito dal cangiante partito peronista e in parte ha finito con il sostenere le Forze Armate, che a partire dal golpe di Uriburu del 1930 hanno partecipato attivamente della vita politica argentina fino all’elezione di Raúl Alfonsín nel 1983.

³ “Propuesta Republicana” è un partito nato nel 2005 con il nome di “Compromiso para el cambio” e conosciuto oggi anche come “Cambiamos”. Dal 2007 controlla la città di Buenos Aires prima con Mauricio Macri, ora presidente, poi con Horacio Larreta.

il modello neoliberale adottato nei primi anni dell'amministrazione Menem, tra il 1989 e il 1991. Rivediamole brevemente.

Quattro giorni dopo aver assunto l'incarico, Macri ha liberalizzato il tasso di cambio, con il peso che si è svalutato sul dollaro di circa il trenta % in ventiquattro ore. Alla svalutazione, non è seguito un adeguamento degli stipendi a compensazione, quanto invece una ondata di licenziamenti, tanto nel pubblico quanto nel privato, il cui conteggio è attualmente arrivato alle centoquarantamila unità. Di fronte alla elaborazione di una legge anti licenziamenti delle opposizioni, Macri ha recentemente minacciato di opporre il veto presidenziale.

Il governo ha quindi proceduto con l'abbattimento delle tasse sulle esportazioni delle materie prime agricole e minerarie, introdotte dal kirchnerismo per finanziare la ripresa industriale interna, e avviato un'ondata di drastiche liberalizzazioni che hanno compreso anche servizi primari come luce, gas ed elettricità, arrivati ad accumulare rialzi fino al settecento %.

Altra decisione immediata è stata quella di pagare i vulture funds, fondi di speculazione che non erano entrati nei due accordi di ristrutturazione del debito raggiunti dalle amministrazioni kirchneriste. In questo modo, il governo è tornato a far leva sul debito grazie al ritorno del libero accesso al mercato dei capitali. Come risultato di questo pacchetto di misure, l'inflazione ha cominciato un pericoloso gioco al rialzo logorando il salario reale già stressato dagli ultimi anni di scarsa crescita del paese ed è scontato dire che Macri si giocherà gran parte del suo credito politico proprio sulla capacità o meno del suo governo di contenere l'indice dei prezzi. Negli anni Novanta, di fronte al problema dell'inflazione il governo neoliberale di Menem rispose con la scorciatoia della legge della convertibilità e finì per condurre il paese al disastro.

Per finire, anche in materia di politica estera Macri ha invertito subito la rotta, con l'attenzione nuovamente puntata verso Washington e i partner europei piuttosto che Pechino e il Mercosur. In questo modo, i principali cambiamenti introdotti dal ciclo kirchnerista e i

suoi più importanti risultati rischiano di essere in pochi anni annullati o sovvertiti.

D'altronde, la democrazia non è forse alternanza? E non è quindi l'elezione di Macri il segnale dello stato di maggiore consolidamento della democrazia in Argentina?

Apparentemente sì. Tuttavia, trattandosi di Argentina e non, per esempio, di Italia, il tema è evidentemente più complesso. C'è da valutare infatti, per lo meno, che per quanto l'alternanza democratica venga considerata in paesi industrializzati come l'Italia, a ragione, come una virtù assoluta, ciò è dovuto al fatto che essa, nelle economie a capitalismo avanzato, non rappresenta in fondo un rischio di sovversione del precedente modello di crescita. Né tantomeno di riposizionamento ideologico o strategico internazionale.

Nel caso dell'Argentina invece, questo è esattamente ciò che avviene ogni qual volta che questa alternanza si concretizza, perché la proposta politica è estremamente più polarizzata. Il drastico cambiamento di rotta che segue all'esercizio dell'alternanza, è tanto netto e profondo in Argentina da coinvolgere aspetti cruciali della vita del paese quali appunto il ruolo dello Stato nell'economia, le sue decisioni in materia macroeconomica, fiscale, monetaria, nella tutela dei diritti umani, nelle politiche sociali e addirittura nella ricomposizione delle sue alleanze internazionali. Di conseguenza, è naturale che generi una diffidenza e finanche una resistenza molto più accanita di quanto non avvenga altrove e che costituisca un fattore di tensione di fronte al processo di consolidamento democratico.

Questo pendolo polarizzato e incessante è quindi una delle cause della persistenza della dicotomia tra la matrice culturale nazionalpopolare peronista e quella social liberale repubblicana⁴, tutt'oggi lontana dal trovare una soluzione.

Una discussione che proviene da lontano: per i conservatori e i liberali, l'Argentina avrebbe perso il passo quando irruppe il populismo di radicali

⁴ «La quiebra intelectual. Social-liberales y Nac&Pop: la persistencia de una razón conformista», in *Revista de Política y Cultura Ideas de Izquierda*, n° 10, Buenos Aires, giugno 2014, p. 3.

e peronisti, che forzò l'abbandono delle politiche di apertura al mondo, di economia di mercato e di controllo della mobilitazione politica delle masse, capaci di ottenere risultati eccellenti; per i populistici di questo o quell'orientamento politico, invece, il problema sarebbe stata la "reazione conservatrice e oligarchica" di fronte all'incontenibile avanzare dei settori popolari, nelle loro aspirazioni di condividere i frutti dello sviluppo ampliando i diritti politici e sociali⁵.

Tale scontro finisce nei fatti per creare dei meccanismi di crescita limitati nel tempo, favorisce la speculazione e gli investimenti con alta redditività a corto termine e, in definitiva, crea i presupposti per progetti di crescita che vengono sovvertiti alla fine del ciclo politico dominante.

L'Argentina si configura in questo modo come un paese in emergenza permanente⁶, che fatica a costruire uno sviluppo per accumulazione⁷. Abituata ormai a passare da un eccesso all'altro, presta il fianco a crisi cicliche che impediscono la costruzione di progetti politici sì alternativi ma comunque in grado di restituire stabilità economica e sociale al paese attraverso un virtuoso impiego dell'alternanza democratica. Cerchiamo dunque brevemente di ricostruire l'origine, gli obiettivi e i metodi dei due modelli a confronto.

Le origini e l'affermazione del modello neoliberale:
da Videla a Menem

Quando si pensa alla dittatura militare di Videla, si pensa immediatamente al dramma dei desaparecidos e gli atroci crimini dello Stato clandestino. Tuttavia, bisogna tener presente che il vero obiettivo della mattanza fu quello di eliminare qualsiasi resistenza all'introduzione del nuovo modello economico. Con il piano economico quinquennale, la Giunta chiuse infatti con la precedente fase di Industrializ-

⁵ M. Novaro, *op. cit.*, p. 10.

⁶ H. Quiroga, *La Argentina en emergencia permanente*, Edhasa, Buenos Aires 2006.

⁷ J. Natanson, «La emergencia, otra vez», in *Le Monde Diplomatique*, ed. Cono Sur, n° 181, luglio 2014.

zazione per sostituzione delle importazioni – Isi⁸ e favorì la brusca apertura dell'economia nazionale ai mercati finanziari internazionali. Tale strategia provocò un rapido processo di deindustrializzazione e favorì la trasformazione

[...] da una economia industriale interna protezionista – ma in espansione – ad un'economia industriale aperta ma fortemente dipendente dai capitali stranieri⁹.

I principi fondamentali che guidarono la strategia della Giunta si possono riassumere in: crescita della finanza internazionale non relazionata con l'economia reale, abbattimento delle barriere protezionistiche e *laissez faire*¹⁰, agevolati dall'autoritarismo del potere Esecutivo e dall'indotta frammentazione sindacale. Tale cambio di paradigma provocò in questi anni un indebolimento del già fragile settore industriale a vantaggio di quello agro-esportatore. Con la fine della dittatura, l'ampio ricorso ai capitali stranieri ad alti tassi d'interesse finirono per gravare su Raúl Alfonsín. I suoi sforzi per contenere l'indice dei prezzi e far ripartire l'economia reale ebbero un successo estremamente ridotto e si giunse all'inevitabile *década perdida*. La conduzione economica della Giunta durante i sette anni di dittatura aveva lasciato un panorama di desertificazione culturale e produttiva troppo difficile da sovvertire. Il partito radicale finì poi per perdere il suo credito politico quando fu costretto alla retromarcia in tema di diritti umani e giustizia contro i crimini della dittatura. Sotto la pressione della difficile congiuntura economica, a pochi anni dalla redazione del famoso *Nunca Más* il Congresso fu indotto all'emanazione delle leggi di *Punto final y Obediencia debida*. L'elettorato abbandona Alfonsín e Menem vince le elezioni del 1989 grazie ad una campagna

⁸ Sulla politica economica di Martinez de Hoz si veda fra gli altri il saggio di E. Ayala, *Política Económica en el Proceso de Reorganización Nacional*, Villa Mercedes, San Luis 2009, p. 15.

⁹ F. Vigliarolo, *Le imprese recuperate. Argentina: dal crack finanziario alla socializzazione dell'economia*, Altra Economia & Città del Sole edizioni, Milano-Reggio Calabria 2001, p. 45.

¹⁰ *Ivi*, p. 46.

elettorale impostata sulle tematiche sociali e di crescita economica del peronismo classico. Promette un ritorno alle “radici più fieramente corporative e populiste”¹¹ del partito e vince. Tuttavia, una volta alla presidenza Menem intuisce che l’implosione dell’Ucr rappresenta un’occasione storica per far confluire nel peronismo gran parte delle forze liberali e pertanto, invece dei progetti di *revolución productiva* e *salario* promessi, raccoglie il modello di sviluppo neoliberale proposto dalla Giunta militare. Stringe un patto di governo denominato “plan BB”, con cui si lega alla grande impresa industriale Bunge y Born, la quale “possedeva grande influenza nell’entroterra rurale e pertanto costituiva un valido alleato per assicurare proprio quel settore che storicamente aveva avuto forti contrasti con il peronismo”¹². Comincia un’epoca di duri scontri.

Il sindacato della Gtc si spacca, prima con la tumultuosa¹³ scissione tra la Cgt “San Martín” di Gürino Andreoni, vicina agli interessi del governo e la Cgt “Azopardo” di Saúl Ubaldini, più vicina alla base e contro le politiche di flessibilità lavorativa; poi con la creazione di un nuovo polo sindacale, il Congreso de los Trabajadores Argentinos, meglio conosciuto con la sigla Cta.

Con il passare del tempo la “sensazione storica di ‘minaccia peronista’ viene progressivamente smentita dalle concrete azioni del governo” e pertanto “gli elettori di centro destra e di centro sinistra che Alfonsín aveva potuto sommare al partito radicale, si sentono liberati”¹⁴ e finiscono per confluire nel peronismo menemista, compensando le perdite del peronismo sociale.

Parallelamente, Menem offre un ruolo di consigliere all’ex militare Álvaro Alsogaray, fondatore del partito conservatore *Unión del Centro Democrático*, che aveva ottenuto il 5% dei voti alle ultime

¹¹ F. Silvestri, *L'Argentina da Perón a Cavallo [1945-2003]. Storia economica dell'Argentina dal dopoguerra a oggi*, Clueb Edizioni, Bologna 2013, pp. 149-192.

¹² T. Di Tella, *Le forze popolari nella politica argentina*, Ediesse, Roma 2012, p. 99.

¹³ Gravi scontri tra gruppi antagonisti provocarono feriti e fermi della polizia. Per la cronaca degli eventi: «Ventaja antiubaldinista en la reunión de la CGT», *La Nación*, Buenos Aires, 11 ottobre 1989, Apertura.

¹⁴ T. Di Tella, *op. cit.*, p. 103.

presidenziali, rinuncia definitivamente alla memoria e alla giustizia e concede l'indulto definitivo anche agli alti vertici militari della dittatura.

Raggiunta così una sorta di "pax menemista", con la legge 23.697 del primo settembre successivo viene dichiarato lo stato di emergenza economica nel paese, avviato il cammino verso l'iperpresidenzialismo e aperta la strada a una forte ondata di privatizzazioni. La vendita del patrimonio pubblico viene adottata come strategia cardine per arginare il peso della spesa pubblica, attirare capitali esteri e aumentare l'efficienza delle imprese locali. Viene attuata una riforma della carta organica della Banca Centrale, si sospendono i regimi di promozione industriale ed estrattiva, vengono liberalizzati prezzi e mercato cambiario, eliminata qualsiasi limitazione alla compravendita di moneta straniera e annullata la maggior parte delle tasse sull'esportazione. Come indispensabile corollario, vengono avviati processi di deregolamentazione e flessibilità del mercato del lavoro. Ciononostante, tali manovre risultano inizialmente inefficaci, anche a causa del ritardo già descritto nella normalizzazione politica interna. L'inflazione, pur diminuendo rispetto alla fine del 1989, si mantiene su livelli elevatissimi per tutto il 1990¹⁵, inficiando qualsiasi iniziativa del governo. La soluzione arriva con una proposta drastica: il piano della convertibilità del nuovo ministro dell'Economia Domingo Cavallo. Con la legge 23.983 si stabilisce la parità cambiaria tra diecimila australi, moneta allora in circolazione, e un dollaro statunitense e con l'art. 4 si crea una sorta di *currency board*, ovvero si impone alla Banca Centrale di conservare riserve di moneta straniera pari almeno al cento % della base monetaria in circolazione. In questo modo si rende praticamente impossibile la svalutazione della moneta locale ponendo a garanzia le riserve della Bcra¹⁶.

¹⁵ I dati della Banca Mondiale indicano per l'Argentina valori di inflazione, calcolati usando il deflatore del pil con riferimento al 1974, prossimi al 3000% nel 1989 che scendono solo fino al 2000% nell'anno successivo. Solo con l'adozione della convertibilità e del *currency board* i valori scesero sotto la doppia cifra.

¹⁶ L'eventuale svalutazione della moneta sarebbe dovuta passare attraverso un atto del Congresso, i cui tempi di attuazione avrebbero comportato una repentina

I risultati di questa radicale decisione sono pressoché immediati. I tassi di interesse annuali cadono in un giorno dal 44 al 22%, l'inflazione crolla fino ad assestarsi sui 3,8 punti % nel biennio 1994-1995, l'afflusso di capitali stranieri viene sospinto dalla garanzia di stabilità monetaria e il pil argentino cresce tra il 1991 e il 1997 a una media vicina ai sette punti % all'anno. La popolarità di Menem e della legge di convertibilità si rafforzano notevolmente.

Tuttavia, sotto la superficie della prosperità si stava verificando

il passaggio da un quadro nel quale la relativa uguaglianza e integrazione sociale avevano convissuto con una acuta crisi di legittimità politica, a un altro in cui finalmente si risolse la disputa sulla legittimità ma la società divenne marcatamente diseguale ed escludente¹⁷.

Inoltre anche la crescita si dimostra ben presto non sostenibile. Innanzitutto, il peso agganciato al dollaro si sopravvaluta e accelera il processo di accumulo del debito precedentemente descritto. Inoltre, togliendo a Buenos Aires la capacità di leva monetaria la convertibilità si rivela un boomerang quando, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, il contesto internazionale comincia a mostrare incrinature e modificazioni. Il modello neoliberista entra apertamente in crisi, infatti, sotto l'azione di fattori esogeni, di matrice sia monetaria che finanziaria¹⁸.

Dal punto di vista monetario, le esportazioni argentine si vedono danneggiate in particolar modo dalla politica di aumenti dei tassi di interesse intrapresa dalla Federal Reserve, che tra il 1995 e il 1999 conduce al graduale apprezzamento del dollaro aggravando la sovra valutazione del peso argentino. La politica monetaria nordamericana induce inoltre l'Ue ad attuare nel corso del 2000 una svalutazione di

fuga di capitali. In caso di eventuali azioni in "bank holiday", il governo sarebbe stato passibile di azioni legali. Da M.R. Sørensen, «Argentina's crisis», in *Monetary Review*, 4, 2001, pp. 81-95.

¹⁷ M. Novaro, *op. cit.*, p. 10.

¹⁸ Per un approfondimento delle cause esterne della crisi del modello neoliberale in Argentina si veda l'esautiva ricostruzione di R. Zaza, *Argentina 2001-2009. From the financial crisis to the present*, Altrimedia ed., 2011, pp. 35-43.

oltre venti punti dell'euro sul dollaro, misura di protezione attuata per difendere il mercato interno europeo che finisce col danneggiare, di rimbalzo, la competitività delle merci argentine¹⁹.

Dal punto di vista finanziario, invece, una serie di crisi si susseguono tra il 1994 e il 1999, ripercuotendosi negativamente sulla rigida situazione locale e contribuendo a far emergere i limiti del modello adottato. La prima di esse ha origine in Messico, da cui il pittoresco nome di "effetto tequila". Seguono le crisi asiatiche del 1997, quella russa dell'anno seguente e, infine, la più dura di tutte per l'Argentina, quella brasiliana del 1999. Il Brasile, di fronte alla crisi che lo colpisce, decide infatti di abbandonare il cambio fisso che anch'esso aveva adottato con il dollaro e, svalutando di colpo il real, mette in estrema difficoltà l'economia argentina, che vede nel suo vicino amazzonico il principale partner commerciale. Seppure, infatti, sia possibile affermare che le crisi finanziarie del 1994 e del 1997 infliggono all'Argentina danni minori rispetto alle altre economie dell'area latinoamericana a causa della sua natura estremamente chiusa²⁰, la svalutazione del real brasiliano mette in ginocchio il vicino patagonico che, dopo due anni di forte recessione, è costretto a dichiarare il default con il governo di De la Rúa²¹.

Ora, una possibile chiave di interpretazione della crisi argentina individua proprio nel permanere della convertibilità sotto De la Rúa il vero errore che ha condotto il paese al default²². Gli stessi tecnici del FMI, con il senno del poi, condividono oggi l'analisi per cui il vero errore fu quello di continuare a finanziare il debito argentino e sostenere la *currency board* imposta dalla convertibilità, compartendo con la classe politica argentina le cause del disastro²³.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

²¹ G. Perry, L. Servén, *The Anatomy of a Multiple Crisis: Why was Argentina Special and What Can We Learn from It?*, pubblicazione eLibrary della Banca Mondiale, 2003.

²² M. Mussa, reviewed by R.N. Cooper, «Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy», *Foreign Affairs*, 1 novembre 2002.

²³ Independent evaluation office [Ieo] of the International Monetary Fund, *Report on the Evaluation of the Role of the IMF in Argentina, 1991–2001*, capitol IV, *Lezioni dalla crisi argentina*, p. 13.

Ma all'epoca, nonostante gli indicatori economici mostrassero con evidenza la necessità di un cambiamento di rotta, i tecnici del FMI non imposero misure correttive al governo di Buenos Aires e continuarono con la strategia dei finanziamenti a fronte di misure di austerità e swap del debito²⁴. Né la politica locale dimostrò la forza necessaria per abrogare una legge di parità cambiaria che godeva chiaramente di grande popolarità, avendo potuto garantire per quasi dieci anni uno stile di vita superiore alle reali possibilità del paese. Nel 1999, le riforme necessarie ad una economia sottoposta a "doping" come quella argentina avrebbero ormai dovuto superare il campo fiscale e avrebbero comportato forti sacrifici e soprattutto perdite finanziarie per il paese, in particolar modo per quella fascia di popolazione che aveva sostenuto il presidente Menem e aveva potuto beneficiare per oltre dieci anni delle politiche da lui promosse²⁵. È dunque necessario oggi ricordare che i fatti del 2001 non sono solo il frutto di errori commessi nei due anni precedenti in campo finanziario o in politica monetaria. Al contrario, serve guardare alla storia argentina con una prospettiva più completa e riconoscere che il modello veniva sviluppando le sue trame per lo meno a partire dalle politiche economiche adottate dalla Giunta militare negli anni Settanta e poi raccolte e approfondite da Menem nel corso degli anni Novanta.

Il governo di Carlos Menem non terminò in catastrofe solo perché si concluse poco prima dell'inevitabile collasso della convertibilità, che ricadde sulle spalle di chi gli succedette²⁶.

²⁴ N. Choueiri, G.L. Kaminsky, *Has the Nature of Crises Changed? A Quarter Century of Currency Crises in Argentina*, Working Paper No. 99/152, IMF, novembre 1999. Reperibile on line: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=3314.0>.

²⁵ B. Setser, A. Gelpern, «Pathways Through Financial Crisis: Argentina», *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, October 2006, Vol. XII, No. 4, pp. 465-487.

²⁶ L.A. Romero, «Los malos finales de los gobiernos peronistas», *La Nación*, Buenos Aires, 2 settembre 2014.

L'alternativa kirchnerista

Dopo i due caotici anni della crisi, le elezioni del 2003 vedono nuovamente Menem aggiudicarsi il primo turno, salvo poi rinunciare a favore dello sfidante Néstor Kirchner prima del ballottaggio.

[...] all'inizio [Menem] rubò agli argentini il diritto a lavorare, poi il diritto a mangiare, il diritto a studiare, il diritto alla speranza. Ora è venuto a negare l'ultimo dei diritti di cittadinanza che rimaneva in piedi: votare²⁷.

Il già governatore della provincia di Santa Cruz è costretto ad avviare il suo primo governo con una legittimazione popolare estremamente ridotta, meno del ventidue % dell'elettorato, in un momento terribilmente delicato della storia del paese e con un livello di credibilità della classe politica in generale ai minimi storici. Le forti divisioni interne del peronismo gli restituiscono inoltre una maggioranza fittizia al Congresso. Ciononostante, Kirchner dimostra presto di possedere una visione chiara e un concetto olistico di politica destinato a condurlo verso successi insperati.

Sulla nuova politica estera

La sua idea di cambiamento comincia a farsi strada, fin dalla campagna elettorale²⁸, con il riorientamento delle relazioni estere e commerciali: contestualmente al rilancio del Mercosur, Kirchner intraprende subito un cammino di progressivo avvicinamento ai Brics, in particolar modo al Brasile, alla Russia e soprattutto alla Cina, oggi secondo partner commerciale del paese dopo il vicino regionale, primo se lo si considera unitamente al blocco del sud est asiatico²⁹.

²⁷ Estratto del discorso di insediamento di Nestor Kirchner del 14 maggio 2003. Le immagini sono disponibili online: <http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=argentina&file=discursokirchner>.

²⁸ L.A. Romero, *Historia de las elecciones argentinas. Fascículo XVI: 1999. De la Rúa y la gran crisis*, Arte Gráfico ed., Buenos Aires 2011.

²⁹ M. Shaalo, «El Mercosur dejó de ser el principal socio comercial de la Argentina», *El Cronista*, Buenos Aires, 26 agosto 2014.

In tal modo, l'allontanamento dall'orbita di Washington, del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale viene presto compensato e anzi Kirchner riesce a ottenere un guadagno netto tanto in termini di rinnovata autonomia decisionale in materia economica, fiscale e monetaria quanto in aumento del suo personale capitale politico. Affida a nuove relazioni bilaterali e multilaterali la risposta contro l'isolamento dai mercati e in tal modo riesce a eliminare per alcuni anni dal bilancio dello Stato il gravoso carico degli interessi sul debito estero e sottrarsi, per lo meno temporaneamente, al giogo del *market friendly approach*, mostrando immediatamente una enorme differenza con le amministrazioni neoliberali antecedenti. Le nuove relazioni del governo culminano nel discorso tenuto al Vertice delle Americhe del 2005, in occasione presieduto dallo stesso Kirchner. In questa sede egli compie la scelta più importante: blocca la partecipazione argentina all'Alca. Il progetto, nato nel 1994 dall'iniziativa degli Stati Uniti, viene rifiutato sulla base del concetto che, per creare un'area unica continentale di libero scambio che sia utile e proficua per tutti i partecipanti, le economie dovrebbero presentare un pari livello di competitività e produttività industriale. L'alba del ciclo kirchnerista accompagna e approfondisce quindi un rinnovato sentimento comunitario dei popoli dell'America latina e, di conseguenza, porta con se anche un rinnovato orgoglio nazionalistico.

Sulla giustizia e la condanna dei crimini della dittatura

Le prime associazioni alle quali Kirchner si avvicina con interesse sono le famose e influenti *Madres e Abuelas* di *Plaza de Mayo*, dando origine a un'alleanza che renderà presto il suo governo estremamente popolare in patria³⁰ e nel mondo e che finirà per costituire il grande

³⁰ Al momento di rinunciare alla sua ricandidatura nel 2007, i sondaggi indicheranno per il presidente Kirchner un indice di gradimento vicino al 60%, contro il 22,2% ottenuto solo quattro anni prima.

collante sociale e politico della sua prima amministrazione. Il nuovo Congresso annulla le leggi di impunità varate da Alfonsín, elevando a rango di legge costituzionale la Convenzione per l'Imprescrittibilità dei Crimini di Guerra e di Lesa Umanità. Kirchner, d'altronde, sa che per ottenere risultati deve scardinare la Corte a maggioranza automatica menemista e a tal fine, a poco più di un mese dalla vittoria elettorale, ricorre al decreto legge per cambiare le regole per la nomina dei giudici, in favore questa volta di un procedimento di nomina pubblica.

La Corte comincia quindi ad agire contro i crimini commessi dalla dittatura e dichiara incostituzionali prima le leggi di *Obediencia Debida* e *Punto Final*, quindi l'indulto concesso da Menem a Santiago Riveros, sentenza che crea il precedente giuridico necessario a far decadere successivamente gli indulti concessi anche a Videla e Massera³¹. Kirchner ristabilisce così il rapporto di supremazia civile sui vertici delle Forze Armate e allo stesso tempo pone le basi per una maggiore indipendenza del potere giudiziario. Ciononostante, bisogna rilevare che, come Menem prima di lui, anche il primo Kirchner compie un ricorso assolutamente sbilanciato all'istituto della decretazione d'urgenza: nei quattro anni avuti a disposizione dalla sua amministrazione, egli promulga una media di 4,37 decreti al mese³². Nonostante sia infatti Kirchner a varare finalmente la legge di controllo del Congresso sul potere legislativo dell'Esecutivo, prevista dalla lontana riforma costituzionale del 1994 e poi mai formalizzata, le sue modalità lasciano discutere: la legge 26.122 stabilisce che siano entrambe le camere a porre il veto contro un decreto presidenziale, che in caso contrario mantiene forza di legge. La differenza tra i due presidenti appare in questo campo dunque più politica che di prassi istituzionale.

³¹ M. Forlani, «Reflexiones sobre el periodo Kirchnerista 2003-2009», in *Revista de Ciencia Política*, n° 8, Buenos Aires, dicembre 2009.

³² Fonte: Dirección de Información Parlamentaria: <http://www.hcdn.gob.ar/frames.jsp?mActivo=legislacion&p=http://www.hcdn.gob.ar/legis>.

Sul modello economico

Al momento dell'elezione di Kirchner l'Argentina presenta una disoccupazione al quaranta %, una moneta svalutata fino a settanta punti rispetto a soli dieci mesi prima, l'esclusione dai mercati, la produzione industriale praticamente paralizzata e una trasversale sensazione di sfiducia nelle capacità di recupero del paese. C'è chi teorizza che saranno necessari venti anni per vedere l'Argentina tornare ai livelli pre-crisi. Ciononostante, dal primo trimestre del 2003 al primo trimestre del 2011 il tasso di povertà individuale scende dal 54 al 6,5%, o dal 42,7 al 4,8% se si considerano i nuclei familiari; il tasso di indigenza passa dal 27,7 all'1,7% per gli individui e dal 20,4 all'1,8% per i nuclei familiari³³. Il tasso di disoccupazione e sottoccupazione nel totale degli agglomerati urbani scendono rispettivamente dal 20,4 al 6,7% e dal 17,8 all'8,5%³⁴, per poi crescere leggermente nei tre anni successivi e stabilizzarsi attualmente su rispettivi 7,5% e 9,4%³⁵. La categoria dei lavoratori dipendenti con copertura sociale passa dal 66,4 al 75,5%, il che rappresenta in termini assoluti l'ingresso di circa 3,4 milioni di lavoratori nella popolazione occupata urbana³⁶.

Le cifre della crescita della classe media nel periodo di riferimento indicano quindi un aumento dal 43 al 46,4% della popolazione totale, di cui il 3,2% riferito alla fascia più bassa:

Il settore lavorativo che cresce di più in questo periodo è quello dei lavoratori qualificati dell'industria e delle utilità associate, che includono le attività vincolate all'industria manifatturiera, edilizia, dei trasporti, dello stoccaggio, le comunicazioni, l'elettricità, il gas e l'acqua. Questo gruppo occupazionale, il più numeroso del lavoro dipendente, si allarga del sessantacinque %, che equivale a un milione di nuovi lavoratori nel periodo di riferimento, passando da 1,6 a 2,6 milioni ovvero circa un terzo dell'incremento totale del lavoro dipendente³⁷.

³³ Fonte: Eph – Encuesta Permanente de Hogares: Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia, Buenos Aires, 25 aprile 2012.

³⁴ Fonte: Eph: Dal terzo trimestre 2003 al terzo trimestre 2011.

³⁵ Fonte: Eph: 19 agosto 2014.

³⁶ A. Zaiat, *La nueva clase media*, in «Pagina12», Buenos Aires, 6 settembre 2014.

³⁷ H. Palomino, P. Dalle, «El impacto de los cambios ocupacionales en la

I principali fattori trainanti sono costituiti dalla forte crescita cinese e dall'ascesa dei Brics, che provocano un aumento della domanda e di conseguenza dei prezzi delle commodities e dei prodotti agricoli. Altro fattore chiave è il tasso di cambio estremamente competitivo, con il peso che si stabilizza tra i 2,9 e i 3,2 dollari superando i quattro solo a partire dal 2011, con un tasso di inflazione domestica più basso rispetto alla sua svalutazione. Inoltre, l'implementazione di un regime protezionistico che comprende sostituzione delle importazioni, tasse sulle esportazioni e nazionalizzazione delle imprese di servizi detenute da capitali stranieri³⁸ finisce di completare la strategia del governo.

Questa combinazione di fattori, unitamente alla sospensione dei pagamenti degli interessi sul debito estero e al regime di cambio flessibile, permette in breve tempo all'Argentina di ottenere una bilancia commerciale positiva e cominciare una strategia di accumulo di riserve in valuta straniera, che passano dai 10,4 miliardi di dollari del 2002 ai 52,2 miliardi del 2010, finché la decisione di pagare il debito estero ristrutturato in scadenza con le riserve della Bcra non ne inverte la tendenza. L'equilibrio si rompe prima nel 2008, poi definitivamente nel 2012-2013.

La crisi del modello di crescita con inclusione

Tra il 1974 e il 2012, a fronte dell'aumento del 500% della produttività degli Stati Uniti, l'Argentina è cresciuta solo del 200%. La produttività relativa dell'industria nazionale si è ridotta dal 30% della fine della fase Isi, al solo 12% di oggi³⁹. Come ben argomenta Graña, di fronte a un divario tanto importante di produttività relativa il paese non può sostenere la competizione del capitalismo globalizzato e con il kirchnerismo decide di implementare una serie di misure protezionistiche.

estructura social argentina: 2003-2011», *Revista de trabajo*, Buenos Aires, año VIII, n° 10, luglio/dicembre 2012.

³⁸ R. Zaza, *op. cit.*, pp. 73-79.

³⁹ J.M. Graña, «Grietas en el trabajo», in *Le Monde Diplomatique*, ed. Cono Sur, novembre 2014, pp. 4-5.

Tuttavia, al fine di impulsare la sua crescita deve ricorrere a fonti di finanziamento, le quali possono articolarsi in tre modi: l'appropriazione della rendita della terra, direttamente o attraverso lo Stato e i sussidi; la riduzione del costo del lavoro, attraverso il deterioramento delle condizioni contrattuali, la precarietà o l'inflazione; l'indebitamento esterno, aggravato però da tassi d'interesse che peggiorano il problema al momento della scadenza dei titoli di debito⁴⁰ nonché legato all'implementazione di misure di austerità. Nei primi anni del modello kirchnerista la cessazione del pagamento del debito estero ha permesso, insieme alla crescita dei prezzi delle commodities, di investire nel settore dell'industria e delle utilità associate. In questo modo, ad alimentare il motore della reindustrializzazione è stata l'espansione della frontiera agricola, che ha generato nel periodo 2003-2008 l'aumento delle esportazioni dei prodotti primari, specialmente di soia e grano⁴¹.

Nel 2008, d'altronde, dopo cinque anni di crescita vicina alla doppia cifra e con alti livelli di salario reale, l'economia Argentina, ancora fragile e con un basso livello di produttività, arriva vicina al suo limite strutturale e i dati del boom economico iniziano a mostrare segni di flessione. Cristina, subentrata a Néstor, necessita di nuove forme di finanziamento e prima di ricorrere alla leva inflazionistica tenta una mossa rischiosa:

[...] per cercare di ridurre l'effetto inflazionistico dell'aumento delle riserve di valuta estera e usufruire almeno in parte degli eccezionali profitti generati dal boom delle esportazioni, il governo cerca di applicare [con la Risoluzione 125, *nda*] una scala mobile sui dazi delle esportazioni⁴².

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Il che dimostra in parte il concetto espresso da Grugel e Riggiozzi sul "recupero di elementi del modello di industrializzazione orientata all'esportazione". Durante la gestione Kirchner, l'economia argentina ha di fatto sviluppato un carattere di forte dipendenza dalla soia e i suoi derivati, di cui oggi è il terzo produttore mondiale dietro solo a Stati Uniti e Brasile. Il dato conferma, d'altronde, le ridotte capacità di risposta dell'economia argentina, che non può prescindere dalle sue esportazioni primarie per sviluppare nuovi progetti di reindustrializzazione.

⁴² A cura di CeSPI, «L'impatto della crisi finanziaria internazionale in Argentina», in *Osservatorio di politica internazionale*, n° 16, ottobre 2010.

Il settore agro esportatore, tuttavia, non ha intenzione di pagare per la scarsa competitività del paese e reagisce dichiarando uno sciopero generale, appoggiato dal gruppo Clarín. La Risoluzione viene bocciata e Cristina è costretta a cercare altrove nuove fonti di finanziamento interno: nazionalizza il sistema previdenziale. Simultaneamente dichiara guerra aperta al gruppo editoriale, accusandolo di abuso di posizione dominante e varando una riforma del servizio di informazione pubblica. L'opinione pubblica si polarizza e il kirchnerismo comincia a mostrare le prime crepe. I buoni dati del pil del biennio successivo, in cui l'effetto trainante del temporaneo recupero delle esportazioni primarie torna a sostenere la ripresa, fanno registrare una crescita rispettivamente del 9,1% e 8,6% ma l'espansione della base monetaria in supporto alla domanda comincia inevitabilmente a generare inflazione. Il 2010 è il primo anno di piena vigenza del programma di sussidi più ambizioso, l'Assegnazione universale per figlio⁴³. Parallelamente, l'espansione delle manovre anticicliche giunge a sostenere le pmi in difficoltà, tanto che tra i soli mesi di gennaio e novembre 2013 incrementano del 43,6% rispetto allo stesso periodo del 2012⁴⁴. Si parla del 4,9% del prodotto interno lordo, di cui l'88% destinato al settore energetico e dei trasporti. Nel 2006 equivalevano all'1,2% del pil. Il governo procede inoltre in questi anni all'implementazione dei processi di nazionalizzazione dei servizi strategici⁴⁵ e aumenta i controlli sui prezzi e sulle importazioni⁴⁶. Il modello si arrocca sempre di più di fronte alle difficoltà indotte dalla crisi internazionale, che determina la caduta del prezzo delle materie prime e scopre la coperta corta della economia argentina. Gli anni successivi sono come il canto del cigno

⁴³ Si tratta di un diritto universale al sussidio per tutti i figli di genitori disoccupati o sottoccupati che non raggiungano il salario minimo stabilito. Il sussidio è legato alla presentazione di certificazioni che attestino la regolare frequentazione scolastica nonché a regolari controlli della salute, offerti gratuitamente dagli ospedali pubblici.

⁴⁴ Studio a cura dello Iaraf – Istituto argentino per l'analisi fiscale.

⁴⁵ Dopo l'acqua e le poste, tornano a maggioranza statale Aerolíneas Argentinas, di nuovo compagnia di bandiera tra settembre e dicembre del 2008 e la società petrolifera Ypf, nel 2012.

⁴⁶ A cura di CeSPI, «L'impatto della crisi finanziaria internazionale in Argentina», cit.

per un modello di crescita destinato inevitabilmente ad aggiustamenti strutturali. Cionondimeno, la vittoria nel 2015 di Macri minaccia non tanto di aggiustare quanto di sovvertire completamente il modello, alimentando di conseguenza quel pendolo che è la causa stessa della mancanza di stabilità nella crescita dell'Argentina.

Conclusioni

La coperta corta dell'economia argentina non cessa di essere fonte di instabilità e viene tirata da una parte o dall'altra a seconda del modello politico predominante e del contesto di maggiore o minore mobilitazione sociale. Le politiche macroeconomiche anticicliche non possono basarsi sulla sola forza interna del paese ma al contempo l'indebitamento esterno rischia di venire nuovamente legato all'implementazione di misure di austerità fiscale e monetaria, a cui il governo anteriore opponeva una strenua resistenza e che sembrano invece non preoccupare l'attuale amministrazione.

Nel 2005 Néstor Kirchner diceva:

Il nostro continente, in generale, e il nostro paese in particolare sono la prova tragica del fallimento della "teoria del trickle-down". Ovviamente [...] per l'Argentina che correva verso l'abisso, c'erano aiuti e fondi freschi; per l'Argentina che con grande sforzo si rialza da sola, non c'è rifinanziamento. Questa situazione meriterebbe che García Márquez le dedicasse qualche paragrafo del suo "realismo magico"⁴⁷.

Del resto, mentre sui fronti economico, sociale, di politica estera, della giustizia e dei diritti umani il primo kirchnerismo aveva risposto con vigore e raggiunto importanti traguardi guadagnando un vasto sostegno nell'elettorato, con il passare del tempo il *Frente para la Victoria* si è trasformato in un soggetto politico dominante, esprimendo una forza egemonica che ha comportato un sempre minor impegno

⁴⁷ N. Kirchner al IV Vertice delle Americhe, Mar del Plata, 4 novembre 2005. Online: <http://www.cfkargentina.com/nelor-kirchner-en-la-iv-cumbre-de-las-amicas-en-mar-del-plata/>.

sul fronte del bilanciamento dei poteri e soprattutto della lotta alla corruzione. Come già per Menem, i primi anni di presidenza sono stati cruciali per la successiva affermazione del modello ma a differenza della conduzione lineare del primo, che non ha mai mostrato interesse nel presentarsi come uomo delle istituzioni, il ciclo kirchnerista ha visto forse effettivamente modificarsi l'atteggiamento nei confronti delle stesse tra la prima presidenza Néstor e i successivi mandati di Cristina Fernández, malgrado il suo minor ricorso alla decretazione d'urgenza.

Il contributo di Macri potrebbe, per lo meno in questo senso, aiutare a rafforzare una cultura del rispetto necessaria al paese. Rispetto delle istituzioni, delle regole e dell'avversario politico. Certo è che il recente scandalo dei Panama Papers, che lo vede coinvolto in prima persona e con lui vari esponenti della sua amministrazione, non lascia sperare nulla di buono.

SOCIETÀ

Economia, gratitudine e responsabilità sociale

Pier Luigi Belvisi

Introduzione¹

La teoria economica standard descrive il sistema economico come un mondo atomistico: da un lato, i consumatori che perseguono la loro utilità, il loro benessere; dall'altro, le imprese che cercano di raggiungere i loro obiettivi economici, e mirano a massimizzare i profitti; in mezzo i mercati, come luogo d'incontro reale o figurato, in cui le due categorie di soggetti interagiscono. L'economia, nel suo complesso, risulta così costituita da un insieme di mercati in cui vengono scambiati beni, servizi e fattori produttivi.

Nella visione economica moderna, da Adam Smith in poi, il sistema economico così strutturato funziona ed è capace, a parte alcune rilevanti eccezioni come i fallimenti di mercato, di arrivare all'equilibrio, massimizzando il benessere della collettività. Al suo interno, ciascun agente economico persegue il suo obiettivo "egoistico" ma, così facendo, partecipa e contribuisce, in maniera involontaria e inconsueta, al raggiungimento dell'equilibrio generale, attraverso l'azione, se vogliamo la "magia", della cosiddetta 'mano invisibile'.

In tale contesto non è necessario che il singolo soggetto economico guardi e si preoccupi del comportamento degli altri e dei

¹ Alcune delle considerazioni qui espresse sono state presentate in occasione di vari convegni e seminari, tra cui il III Simposio europeo dei docenti universitari svoltosi a Roma, la Settimana dell'economia che ha avuto luogo all'Università Luspio e il convegno della Costellazione economica organizzato presso l'Università Sapienza di Roma. Si ringraziano i partecipanti di tali eventi per le osservazioni e i suggerimenti.

mercati; e, tanto meno, che qualche entità economica esterna, per esempio di natura pubblica, intervenga affinché il sistema raggiunga l'equilibrio generale. Pur in assenza di comunicazione diretta tra gli agenti economici, la moderna economia di mercato riesce a conciliare, in maniera quasi automatica, interesse individuale e obiettivi collettivi.

Attualmente, tale quadro è sottoposto a importanti cambiamenti. L'aumento del livello di cultura economica fa sì che l'individuo medio conosca meglio i meccanismi economici, le interazioni tra i mercati e le istituzioni, i complessi rapporti che si sono instaurati tra le economie a livello internazionale. Inoltre, l'evoluzione della tecnologia e la diffusione di strumenti digitali (smartphone, tablet, personal computer, ecc.) fanno sì che gli agenti economici che operano sui mercati, dallo stesso lato o sui versanti opposti della domanda e dell'offerta, possano dialogare facilmente tra loro, interagendo e scambiandosi informazioni². Tutto ciò rende i mercati meno asettici e anonimi, aumentando le forme di condivisione di beni e esperienze.

In tale quadro, risulta interessante considerare gli effetti che può avere lo sviluppo di una maggiore consapevolezza, da parte degli individui, riguardo al modo di funzionare del sistema economico, e al ruolo che ciascuno di essi ha all'interno di quel complesso meccanismo che è ormai diventata l'economia, a livello nazionale, e nel più ampio contesto globale.

Tale consapevolezza può indurre l'individuo a "guardare" verso gli altri soggetti che interagiscono con lui; tale interazione ha luogo nel settore privato dell'economia, attraverso i mercati, e in quello pubblico, attraverso il bilancio dello Stato e degli altri enti pubblici.

L'introduzione della variabile della consapevolezza nel modello economico può avere effetti importanti, come lo sviluppo di una forma di gratitudine verso gli altri, e di una maggiore responsabilità sociale, sia nell'ambito privato dell'economia che in quello pubblico.

² Ne sono esempi siti come Tripadvisor riguardo alla ristorazione, Airbnb nel settore alberghiero e dell'affitto di alloggi, e Uber nel campo dei trasporti urbani.

In questa nota, richiamiamo dapprima le principali caratteristiche di un'economia di mercato, basata sulla divisione del lavoro. Successivamente, viene introdotto l'elemento della consapevolezza nel quadro economico, e vengono considerate le implicazioni che essa ha in termini di sviluppo della gratitudine e della responsabilità sociale, privata e pubblica. Nelle conclusioni, accenniamo ai possibili collegamenti della prospettiva economica qui presentata con altri approcci teorici e alcune forme istituzionali.

1. L'economia di mercato e la divisione del lavoro

La visione del sistema economico oggi prevalente, il cosiddetto *mainstream*, prende le mosse dall'opera di Adam Smith nota come la *Ricchezza delle nazioni* pubblicata nel 1776³.

In tale opera, l'economista scozzese descrive il nuovo sistema economico che sta prendendo forma, in seguito alla rivoluzione industriale, prima in Inghilterra e, in un secondo tempo, nell'Europa continentale. Così facendo A. Smith pone le basi del pensiero economico moderno e della visione economica che sarà prevalente, da allora, ai nostri giorni.

Nell'economia pre-smithiana, gran parte dell'attività economica non si svolgeva e non transitava attraverso il mercato. La popolazione viveva in prevalenza nelle campagne e nelle aree rurali, dove erano molto diffusi fenomeni di autoconsumo; in altri termini, le famiglie che vivevano nelle campagne tendevano a consumare ciò che producevano al loro interno, riducendo al minimo gli scambi con l'esterno. Tali scambi comportavano, infatti, un esborso, una fuoriuscita di denaro.

³ Il titolo completo di tale opera è *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Smith, 1776). Adam Smith si interroga, infatti, su cosa costituisca, nella sua epoca, la ricchezza di un paese. Fino ad allora, essa era rappresentata dalla disponibilità di oro e di altri beni preziosi di cui godeva il sovrano. Con tali ricchezze, egli poteva armare eserciti e flotte per fare nuove conquiste e acquisire ulteriori ricchezze. Adam Smith mostra come, nelle moderne economie industriali, la ricchezza di un paese risieda, invece, nella divisione del lavoro e nella disponibilità di risorse produttive.

Le produzioni svolte da tali famiglie per il proprio consumo non si limitavano a quelle tipiche delle coltivazioni e dell'allevamento di bestiame, ma si estendevano anche a tutte quelle lavorazioni come tessitura di lenzuola, cucitura di camicie, riparazioni di scarpe, che potevano essere attuate nei tempi morti dei lavori agricoli, e dalle donne e dai bambini, senza rivolgersi a soggetti esterni⁴.

Un'economia di questo genere non era, in larga misura, una *exchange economy*, ossia un'economia di scambio, perché buona parte dei beni e servizi non passavano attraverso il mercato, ma rimanevano all'interno delle singole unità economiche.

La rivoluzione industriale trasformò radicalmente tale sistema economico e sociale⁵. Lo sviluppo dell'attività industriale, con gli opifici e la famosa *spinning jenny*, strappò via dall'attività agricola e dalle campagne buona parte della popolazione, dando luogo al fenomeno dell'urbanesimo.

Gli individui vennero allontanati dall'ambiente rurale, in cui erano diffusi i fenomeni di autoconsumo; nella nuova situazione, essi si trovavano, invece, a prestare tutto il giorno la loro opera per la produzione di uno stesso tipo di bene, che veniva poi venduto sul mercato, e che spesso essi non consumavano affatto (perché non potevano permetterselo, dato il basso reddito che percepivano e i prezzi dei beni prodotti). Dall'altro lato, non potendo più produrre autonomamente buona parte dei beni che intendevano consumare, essi si trovavano nella necessità di acquistarli sul mercato. In tal modo, il singolo agente economico viene a collocarsi stabilmente sul mercato: da un lato, nei mercati dei fattori produttivi, offre la sua capacità di lavoro, a fronte della quale riceve una remunerazione sotto forma di salario; dall'altro,

⁴ Per avere un'immagine e una testimonianza di un'economia curtense come quella qui richiamata, non è necessario risalire ai tempi di Adam Smith. La vita nelle campagne italiane nella prima parte del '900, almeno fino al periodo della II Guerra Mondiale, presentava molte delle caratteristiche sopra accennate.

⁵ Non a caso, per qualificare tale periodo viene usato il termine "rivoluzione", per sottolineare il profondo cambiamento, il *break* strutturale, che ebbe luogo in quegli anni. In altre fasi storiche, invece, si verificano cambiamenti e vengono introdotte innovazioni che modificano solo in parte il sistema economico e sociale che mantiene, però, la sua struttura di base.

come consumatore, acquista sul mercato i beni e i servizi di cui ha bisogno.

Il sistema economico assume così la forma di una *exchange economy*, in cui gli agenti economici, famiglie da un lato e imprese dall'altro, interagiscono nei mercati dei beni e servizi, e dei fattori produttivi. Scompaiono, o diventano residuali, le situazioni di autoconsumo, in cui l'individuo produce per sé.

Attraverso tali trasformazioni, si instaura la cosiddetta "divisione del lavoro", che costituisce, secondo Adam Smith, uno degli elementi caratterizzanti del nuovo sistema economico. Ciascun individuo partecipa alla produzione di un solo bene, e non di tanti beni, come nel precedente sistema. Tale bene viene immesso nel mercato e consumato da altri. Parallelamente, altre persone provvedono alla produzione dei beni e servizi di cui egli ha bisogno e che intende consumare.

In pratica, con la divisione del lavoro, è come se i componenti di una collettività si dividessero i compiti. Da una situazione in cui tutti cercano di produrre tutto, l'economia pre-smithiana, si passa ad una situazione in cui ciascun individuo si impegna nella produzione di un solo bene per sé e, soprattutto, per gli altri, e viceversa.

In tal modo, si verifica il passaggio dal produrre per sé al produrre "per gli altri". Possiamo osservare che tale passaggio non avviene per una scelta cosciente e volontaria degli individui, ma è una conseguenza degli sviluppi tecnologici e della riorganizzazione del sistema economico intorno alle nuove possibilità produttive.

Prima di approfondire questi aspetti, che sono rilevanti ai fini dell'analisi che viene svolta in questa nota, possiamo fare alcune considerazioni sul modello economico che viene così ad affermarsi, e sulla rappresentazione che ne fornisce Adam Smith nella *Ricchezza delle nazioni*.

Uno degli elementi caratterizzanti del nuovo sistema economico, messo in evidenza da Adam Smith, è quello della specializzazione produttiva.

Nell'economia pre-smithiana, l'individuo si dedicava ad una varietà di attività produttive, nell'ambito dell'economia rurale. In ciascuna di tali attività, che l'individuo spesso svolgeva saltuariamente, la sua competenza e la sua produttività erano ridotte.

Con la divisione del lavoro, l'individuo concentra la sua attività in un solo settore produttivo, per esempio trovando impiego presso un'impresa tessile. Ciò porta ad un forte aumento della produttività dei lavoratori che riescono ad accrescere le loro capacità, attraverso l'accumulazione di esperienza (con processi di *learning by doing*, ecc.).

Il considerevole aumento di produttività, che ha così luogo, consente di ridurre drasticamente i costi di produzione dei singoli beni, creando le condizioni per un aumento di benessere della collettività⁶.

La grande ("drammatica" nel senso inglese del termine) diminuzione dei costi per unità di prodotto che così si determina permette, infatti, un aumento dei salari dei lavoratori, dei profitti dell'impresa, e un forte calo dei prezzi, a favore dei consumatori⁷.

Secondo Adam Smith, nei sistemi economici moderni, la vera "ricchezza delle nazioni" risiede ed è costituita proprio dalla divisione del lavoro e dalla specializzazione produttiva, e non più, come in precedenza, dal "tesoro" e dalle ricchezze detenute dal sovrano. Esse permettono, infatti, alle economie di realizzare consistenti e duraturi innalzamenti del tenore di vita della popolazione.

Il principio della divisione del lavoro può essere applicato a livello di impresa, di economia nazionale e di sistema economico internazionale.

A livello di impresa, l'applicazione è avvenuta con il taylorismo e con l'introduzione della catena di montaggio da parte della casa automobilistica Ford. In tal caso, la frammentazione del processo produttivo e la sua suddivisione in tante operazioni, brevi e semplici, svolte da operai diversi, portarono ad un eccezionale aumento della produttività dell'impresa. Tale trasformazione, insieme ad altre innovazioni

⁶ Al riguardo, Adam Smith fa il famoso esempio dello spillo. La produzione di un semplice spillo svolta in completa autonomia da un individuo, ossia partendo dal minerale ferroso fino ad arrivare al prodotto finito, comporterebbe un costo molto elevato e, quasi sicuramente proibitivo. La produzione di uno spillo nell'ambito di un'economia in cui vige la divisione del lavoro presenta costi molto bassi, quasi tendenti a zero.

⁷ Come è noto, gli aumenti di produttività sono una specie di panacea che ha effetti positivi sull'intero sistema economico. Essi fanno espandere la produzione, a parità di quantità di fattori produttivi impiegati. In tal modo, la "torta", per così dire, da suddividere nella remunerazione dei fattori produttivi stessi diventa più grande, con vantaggi per le diverse categorie (lavoratori, proprietà dell'impresa, consumatori, ecc.).

come la ridefinizione del prodotto verso modelli più semplici ed economici, determinò un mutamento strutturale del sistema produttivo, dando avvio alla produzione e ai consumi "di massa".

A livello di economia nazionale, gli effetti dell'introduzione della divisione del lavoro sono quelli sopra richiamati. Tra questi, la trasformazione del settore agricolo, la formazione di un più ampio sistema di imprese e lo sviluppo dei mercati dei beni e dei fattori produttivi, in particolare del mercato del lavoro.

La divisione del lavoro e la specializzazione produttiva hanno importanti implicazioni anche a livello di economia internazionale. Lo stesso Adam Smith mise in evidenza tali implicazioni, elaborando la teoria dei vantaggi assoluti. Tale approccio fu esteso e generalizzato da David Ricardo, con la cosiddetta "teoria dei vantaggi comparati"⁸.

Ciascun paese può specializzarsi nella produzione di quei beni e servizi per i quali ha un vantaggio rispetto agli altri, per esempio in base alla dotazione di risorse naturali, di fattori di produzione, o alle condizioni climatiche. Tale paese provvede alla produzione di quel bene non solo per il consumo interno, ma anche per gli altri paesi, che possono effettuare tale produzione solo a costi maggiori. I beni vengono poi scambiati sui mercati internazionali, dando luogo ad intensi flussi commerciali tra paesi, realizzando così un'elevata integrazione tra le diverse economie nazionali.

La teoria mette in evidenza i rilevanti benefici che derivano dal passaggio da economie nazionali tendenzialmente chiuse, che cercano di soddisfare la domanda interna con produzione domestica, a economie aperte, che applicano la divisione del lavoro e sfruttano i vantaggi della specializzazione produttiva.

Gli argomenti proposti da Adam Smith e dagli economisti che hanno sviluppato tale letteratura sono ancora attuali e hanno avuto una posizione di rilievo nel dibattito che si è svolto, nel decennio scorso, riguardo ai vantaggi e agli svantaggi della globalizzazione⁹.

⁸ I contributi teorici di Smith e Ricardo (1817), in questo campo, costituiscono ancora oggi il punto di partenza della cosiddetta "teoria pura del commercio internazionale".

⁹ Si vedano, tra gli altri, Stiglitz (2002) e Bhagwati (2005), che hanno proposto e sostenuto, sul tema, tesi contrapposte.

1.1. Il coordinamento

Nell'economia decentrata e atomistica che prende forma con la divisione del lavoro sorge il problema del coordinamento. Da un lato, ci sono gli individui, le famiglie che offrono fattori produttivi alle imprese (lavoro, capitale reale, terra, ecc.) e domandano beni e servizi nei relativi mercati. Dall'altro, le imprese utilizzano le risorse produttive disponibili nell'economia e, mediante esse, danno vita alla produzione di beni e servizi destinati al consumo finale.

I comportamenti di tutti questi soggetti devono essere coordinati, affinché domanda e offerta trovino un equilibrio, nei singoli mercati dei fattori produttivi, dei beni e dei servizi.

Nella visione smithiana, tale problema viene risolto con l'intervento della cosiddetta "mano invisibile". I consumatori prendono le loro decisioni riguardo all'offerta di fattori produttivi e alla domanda di beni e servizi, perseguendo il proprio benessere. Come è stato formalizzato nella teoria economica neoclassica, che ha provveduto ad elaborare la visione smithiana, il singolo agente economico può essere rappresentato come un soggetto che massimizza la propria utilità. In base a tale criterio, egli prende le sue decisioni e determina il suo comportamento nei vari mercati.

In maniera analoga, le imprese vengono descritte dalla teoria economica standard come soggetti economici che perseguono la massimizzazione del profitto, e che prendono le loro decisioni produttive in base a tale obiettivo, ovviamente nell'ambito dei vincoli esterni a cui sono sottoposte¹⁰.

Secondo questa rappresentazione, da entrambe i lati del mercato prevale, o comunque viene assunto, un comportamento "egoistico". Da una parte, i consumatori operano avendo come riferimento il pro-

¹⁰ Vale giusto la pena di ricordare che questo è il modello prevalente nella teoria economica. Esistono, comunque, altri approcci secondo i quali l'impresa può perseguire obiettivi, almeno in parte, diversi da quello del profitto, come le quote di mercato, il tasso di crescita o la dimensione delle vendite.

Va anche osservato che, nella letteratura economica, la bontà di un modello non viene valutata in base al realismo delle ipotesi, ma riguardo alla sua capacità di predire, di descrivere e prevedere il comportamento del soggetto considerato.

prio benessere, la loro personale utilità; dall'altra, in maniera analoga, le imprese perseguono il loro obiettivo specifico, la massimizzazione dei profitti e del loro risultato economico, e adeguano a tale criterio il loro comportamento¹¹.

La soluzione che Adam Smith dà alla questione del coordinamento, quasi una quadratura del cerchio, è che proprio facendo così, ossia perseguendo il proprio obiettivo individuale, possiamo dire anche "egoistico", gli agenti economici, siano essi consumatori o imprese, contribuiscono inconsapevolmente a portare in equilibrio i singoli mercati e, in presenza di determinate ipotesi, l'intera economia.

È questa la "magia" della mano invisibile. Ognuno, nelle moderne *exchange economies*, opera per sé in maniera individuale e atomistica; così facendo, però, l'interazione nei mercati e la reazione degli agenti agli stimoli provenienti dai mercati, prima tra tutti la variazione dei prezzi, fanno sì che il sistema realizzi l'equilibrio economico, sia a livello di singolo mercato che in termini generali.

Non vi è, quindi, necessità che qualcuno – né i singoli soggetti privati né, a maggior ragione, il settore pubblico nelle sue varie articolazioni – si preoccupi di portare l'economia all'equilibrio, perché essa è capace di arrivarci da sola¹². Da qui, l'indicazione di politica economica, tipica dell'impostazione liberista, del *laissez faire*, ossia di lasciar fare al mercato e ai meccanismi concorrenziali e competitivi, riducendo al minimo le interferenze nell'economia, che possono risultare di ostacolo o di disturbo nella direzione del raggiungimento dell'equilibrio economico generale.

¹¹ Come afferma Adam Smith (1776) "non è certo dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo il nostro pranzo, ma dal fatto che essi hanno cura del proprio interesse. Noi non ci rivolgiamo alla loro umanità, ma al loro egoismo e con loro non parliamo mai delle nostre necessità, ma dei loro vantaggi".

¹² Come abbiamo già accennato, nella letteratura economica che ha elaborato e formalizzato nel tempo la visione smithiana, questi risultati e queste affermazioni risultano valide con riferimento ad un'economia che presenta determinate caratteristiche. Tra queste, l'assenza di fallimenti di mercato come beni pubblici, esternalità, monopoli, ecc.

L'azione della mano invisibile non consente soltanto il raggiungimento dell'equilibrio dei singoli mercati e dell'economia nel suo complesso, ma anche l'aggiustamento dinamico, nel tempo, del sistema economico.

Partendo da una situazione di equilibrio, supponiamo che ad un certo punto si verifichi un cambiamento nei gusti dei consumatori, per esempio una riduzione del consumo di carne, in seguito alla diffusione di comportamenti alimentari vegetariani. Nel settore che provvede alla produzione e alla distribuzione commerciale della carne si verifica una diminuzione della domanda, che esercita una pressione verso il basso dei prezzi di quel mercato e, di conseguenza, sui profitti delle imprese.

Se tale processo persiste, un certo numero di imprese, crescente nel tempo, tende ad uscire da quel mercato e a cercare opportunità di lavoro e di guadagno in altri settori produttivi. In tal modo, le risorse produttive (come lavoro, capitale, ecc.) che erano impegnate nella produzione e commercializzazione di carne vengono riallocate in altri settori in cui, nel frattempo, si è verificata un'espansione dei consumi e della domanda.

Attraverso tali meccanismi, il sistema provvede ad una continua riallocazione dei fattori produttivi disponibili a seconda degli spostamenti dei gusti e delle preferenze dei consumatori. Ciò avviene attraverso momentanei squilibri di alcuni mercati, in cui si verificano temporanei eccessi di domanda o di offerta, e le conseguenti variazioni sul versante dei prezzi.

È importante rilevare che gli agenti economici, in particolare le imprese, cambiano il loro comportamento e le loro decisioni produttive non perché si preoccupino degli squilibri che si determinano nei mercati in cui operano, ma semplicemente perché perseguono il loro obiettivo "egoistico", ossia la massimizzazione dei profitti.

Infine, può essere interessante mettere in evidenza come, nella moderna economia globale, il meccanismo della mano invisibile agisca anche a livello internazionale. Si consideri il semplice caso di una

tazzina di caffè consumata al bar. Ci possiamo domandare quante persone partecipano, direttamente o indirettamente, alla produzione di quel caffè. La risposta è impressionante e si attesta sull'ordine delle migliaia. Esse possono essere individuate risalendo le filiere produttive di tutti gli ingredienti e gli input necessari per produrre il suddetto caffè.

Da un lato, la polvere di caffè, e quindi la piantagione, in qualche paese dell'America Latina o dell'Africa, con tutte le attrezzature e i fattori produttivi utilizzati (semi, concimi, macchine agricole, impianti di irrigazione, ecc.); a ciò si aggiungono le attività di trasporto nel nostro paese (nave, mezzi terrestri, ecc.), quelle di torrefazione, e così via. Ricostruzioni analoghe possono essere fatte per l'acqua, lo zucchero, eventualmente il latte, la tazzina di ceramica, il cucchiaino di metallo, la macchina del caffè, l'elettricità, i servizi finanziari e assicurativi di cui si avvale l'esercizio che produce il caffè, ecc.

In tal modo, arriviamo a individuare un numero molto elevato di persone che operano in paesi e settori diversi, che non si conoscono a vicenda e comunicano tra loro solo attraverso il mercato.

Il meccanismo della mano invisibile provvede a coordinare tutte queste persone e queste attività produttive e a far sì che, in condizioni normali, tutto sia disponibile per la produzione del sopra menzionato caffè. Ciò avviene attraverso l'interazione della domanda e dell'offerta nei singoli mercati, l'oscillazione dei prezzi e l'aggiustamento delle remunerazioni.

Al riguardo, possiamo fare due considerazioni. Da un lato, la singola persona che partecipa a tale processo produttivo, non necessariamente è cosciente dell'intero sistema in cui, di fatto, è inserita, ma vede soltanto la specifica fase produttiva in cui è coinvolta. Dall'altro, possiamo osservare, sempre con Adam Smith, come il prezzo del caffè, supponiamo pari a un euro, sia sufficiente a remunerare il lavoro del gran numero di persone che partecipa alla sua produzione. Ciò conferma i considerevoli vantaggi della divisione del lavoro e la grande creazione di ricchezza e di benessere a cui essa dà luogo.

2. La *Aware economy*

Nelle moderne economie basate sulla divisione del lavoro e della specializzazione produttiva, una miriade di agenti economici, consumatori da un lato e imprese dall'altro, opera individualmente, interagendo nei mercati. Ciascun soggetto economico persegue il suo specifico obiettivo, sia esso la massima utilità per i consumatori o il massimo profitto per l'impresa, e a tale criterio conforma le sue decisioni. Così facendo, come ha evidenziato per primo Adam Smith e dopo di lui la teoria economica moderna, i soggetti economici, senza volerlo, portano i singoli mercati e il sistema economico nel suo complesso all'equilibrio. In altri termini, nell'economia di mercato, tenuto conto delle eccezioni più volte richiamate, il comportamento "egoistico", potremmo dire *selfish*, degli agenti economici è lo strumento inconsapevole del funzionamento del sistema economico e della realizzazione dell'equilibrio, sia in senso statico che dinamico.

In questo quadro, che ha sicuramente una sua forza descrittiva e interpretativa dei moderni sistemi economici, può essere fatta qualche considerazione che permette, a nostro avviso, di allargare la visione.

Come abbiamo richiamato nel paragrafo precedente, con la divisione del lavoro, nella cosiddetta *exchange economy*, ciascun individuo lavora, di fatto, "per gli altri", nel senso che gran parte o, spesso, tutta la produzione di beni e servizi da lui effettuata è destinata e viene consumata da altri. Dall'altro lato, le esigenze di consumo di tale individuo vengono soddisfatte dall'attività produttiva svolta da altre persone. Possiamo anche notare, come osserva ed evidenzia Paul Seabright (2005), che quasi sempre i consumatori dei beni e servizi che produciamo e i produttori dei beni che soddisfano le nostre esigenze di consumo ci sono completamente estranei. Comunque, l'interdipendenza tra gli individui diventa molto elevata a livello nazionale e, oggi, come abbiamo visto, anche a livello globale.

Tutto ciò dà luogo ad un'apparente contraddizione. I moderni sistemi economici, e la visione che è stata elaborata al riguardo a partire da Adam Smith in poi, presentano al contempo una impostazione

prettamente egoistica del singolo agente, e un elevatissimo grado di interdipendenza economica tra individui.

Tale situazione era perfettamente giustificata e comprensibile ai tempi della rivoluzione industriale, o nelle epoche immediatamente successive. La popolazione si trovava coinvolta in un profondo mutamento strutturale del sistema economico, che comportò rilevanti cambiamenti dell'intero stile di vita delle persone. Il passaggio dalle campagne alla vita urbana; dal lavoro agricolo a quello industriale nel ruolo di operai e dipendenti; l'immissione, piuttosto repentina, in un'economia di mercato, sono solo alcuni di tali cambiamenti.

Con il trascorrere del tempo, e ormai a distanza di secoli dal verificarsi di tale trasformazione, potrebbe, però, formarsi la consapevolezza del "nuovo" sistema economico in cui gli individui si trovano ad operare e delle caratteristiche che esso presenta.

In altri termini, la considerazione che proponiamo in questa nota è quella di aggiungere al quadro dell'economia smithiana di mercato sopra richiamato un'ulteriore variabile, che è quella della consapevolezza che partecipiamo alla divisione del lavoro e che essa determina un elevato grado di interdipendenza tra gli individui.

Tale considerazione porta a ipotizzare una specie di *aware economy*, ossia di economia consapevole, costituita dalla economia di mercato smithiana standard, a cui però si aggiunge la consapevolezza da parte degli individui che, di fatto, lavorano "per gli altri" e che sono inseriti in un sistema produttivo in cui ciascun individuo produce beni e servizi consumati da altre persone, e viceversa.

Mano a mano che tale consapevolezza si sviluppa e si diffonde, essa può avere implicazioni ed effetti, non tanto e non solo sul piano morale ed etico, quanto sul piano dell'effettivo funzionamento del sistema economico e dei meccanismi che in esso si instaurano.

Essi possono essere considerati separatamente, dal lato della domanda e da quello dell'offerta. In un'ottica più ampia, considerazioni simili possono essere fatte per il settore pubblico dell'economia.

2.1. *La gratitudine*

Il consumatore può limitare l'attenzione al lato in cui si trova nell'ambito della transazione di mercato; ossia, può vedere i beni e i servizi che riceve e il controvalore in moneta che egli riconosce al fornitore del bene o servizio acquistato.

In un'ottica più ampia, il consumatore può guardare oltre, dall'altra parte del mercato, sul versante dell'offerta, in cui i beni e servizi acquistati vengono prodotti.

L'esercizio prospettato non risulta poi così facile. Il consumatore, nella sua veste di acquirente, ha contatti solo con l'ultimo anello della catena produttiva. Tale catena è, spesso, molto lunga e complessa, considerata la frammentazione del processo produttivo di gran parte dei beni e servizi che consumiamo. A ciò si aggiunge il fenomeno della globalizzazione che fa sì che le singole fasi della produzione possano essere delocalizzate e svolte in paesi diversi¹³.

L'innalzamento del livello culturale medio della popolazione e una progressiva diffusione della conoscenza dei meccanismi di funzionamento dell'economia, anche grazie allo sviluppo dei nuovi media, favoriscono, però, una visione più generale della realtà economica di cui facciamo parte.

¹³ Le possibilità di integrazione produttiva a livello internazionale sono ormai molto ampie. In passato, alcune di esse sono state rappresentate, per esempio, con la teoria del ciclo del prodotto di Vernon (1966) che descrive come, per i beni innovativi, l'attività produttiva ha inizio nelle economie avanzate e poi, mano a mano che si standardizza, essa viene trasferita in altri paesi meno avanzati, ma con una più ampia disponibilità di manodopera a basso costo. Spesso, il trasferimento internazionale riguarda solo alcune fasi della lavorazione meno qualificate, mentre le fasi "nobili" (come ricerca, progettazione, marketing, finanza, ecc.) rimangono o vengono allocate in altri paesi. In altri casi, si assiste ad una vera e propria frammentazione internazionale dell'attività produttiva, attraverso la produzione di componenti in vari paesi e da parte di differenti imprese, e il loro successivo assemblaggio.

Recentemente, gli sviluppi tecnologici hanno reso possibili nuove forme di integrazione produttiva a livello globale. Si pensi, per esempio, che il servizio notturno del call center di alcuni aeroporti londinesi viene svolto da operatori che si trovano, in realtà, in India. In tal modo, sfruttando la differenza di fuso orario e la disponibilità di lavoratori a basso costo con una buona conoscenza della lingua inglese, gli aeroporti londinesi interessati riducono i costi di gestione di tale servizio.

Per esempio, un individuo può pensare a tutte le persone che hanno svolto un'attività produttiva di cui egli, in qualche misura, ha beneficiato nel corso di una giornata. Oltre alle persone che hanno partecipato, direttamente o indirettamente, alla produzione di beni e servizi (alimentari, vestiario, comunicazioni, trasporti, ecc.) che consuma nel corso della giornata, vi sono anche quelle che partecipano alla produzione di servizi "diffusi", ma non per questo meno rilevanti. Tra questi, nettezza urbana, ordine pubblico, gestione e amministrazione dei servizi pubblici, ecc.

Tale esercizio, per così dire, di immaginazione può portare l'individuo a realizzare che un numero elevato di persone, probabilmente nell'ordine delle migliaia, ha lavorato "per lui" nel corso della giornata considerata, ossia ha partecipato alla produzione di beni e servizi da lui consumati.

La consapevolezza di ciò che avviene dal lato dell'offerta del mercato, nell'ambito del processo produttivo, può porre l'individuo in una posizione, in una certa misura, diversa. In tal modo, egli non limita la sua visione al lato della transazione che lo riguarda (merce contro moneta), ma include in essa anche un insieme di interdipendenze che esistono, di fatto, tra lui e le persone che svolgono a suo favore una qualche attività produttiva. In qualche modo, vi è un ampliamento della posizione egoistica, tipica della teoria economica standard e dell'analisi smithiana, a cui si aggiunge la consapevolezza di far parte di un sistema economico e sociale che, in seguito alla sua evoluzione storica, ha portato gli individui nell'economia nazionale, e anche a livello internazionale, ad essere molto connessi e interattivi gli uni con gli altri.

Dal lato della domanda, il principale effetto della *aware economy* è lo sviluppo di un senso di gratitudine nei confronti degli altri individui. L'elaborazione di una visione più ampia del sistema economico può portare a riconoscere che il nostro benessere deriva in misura considerevole dall'attività di tutte quelle persone che partecipano alla produzione dei beni e servizi di cui godiamo.

La gratitudine che può sorgere per le persone che "lavorano per noi" può costituire un riconoscimento del valore che l'attività produt-

tiva svolta dagli altri ha per noi, al di là del suo valore monetario che viene espresso attraverso i normali meccanismi di mercato e il pagamento di un prezzo da parte di chi si trova dal lato della domanda.

Tale gratitudine, nella misura in cui viene comunicata in qualche modo dal lato della domanda a quello dell'offerta, può avere una valenza considerevole per chi partecipa al processo produttivo. Ciò è tanto più vero per coloro che svolgono mansioni semplici e poco qualificate, e che quindi possono trovare scarsi motivi di soddisfazione e di appagamento nel proprio lavoro. In altri termini, la gratitudine espressa da coloro che si trovano dal lato della domanda e, più in generale da parte del sistema sociale, può costituire una specie di retribuzione non monetaria, che si affianca e aggiunge alla retribuzione monetaria che il lavoratore riceve¹⁴.

Il riconoscimento, individuale e collettivo, dell'importanza del lavoro degli altri può avere anche implicazioni più direttamente economiche, per esempio sulla distribuzione del reddito. Negli ultimi decenni, si è assistito ad un considerevole aumento degli squilibri nella distribuzione del reddito, e ad una maggiore concentrazione a favore delle categorie più abbienti¹⁵. In particolare, vi è stato un consistente aumento del divario tra i redditi di operai e impiegati, rispetto a quelli di dirigenti e manager¹⁶.

¹⁴ Nella letteratura economica, il fenomeno delle retribuzioni non monetarie viene evidenziato riguardo ad alcune professioni caratterizzate da bassi redditi, compensati però da soddisfazioni di altro tipo sul piano personale e morale. Tipico è il caso degli insegnanti, che godono normalmente di retribuzioni contenute rispetto ad altre categorie di lavoratori, ma che possono avere soddisfazioni sotto forma di riconoscimenti da parte degli studenti, dei genitori, dei colleghi, ecc. Fenomeni analoghi si possono riscontrare nella sanità, nel settore dell'assistenza sociale, in campo culturale.

¹⁵ Tra i vari studi sull'argomento, per tutti va qui citato il lavoro di Piketty (2014) e il dibattito che ne è seguito.

¹⁶ Secondo i dati recentemente resi disponibili dal sindacato americano Afl-Cio, la retribuzione di un amministratore delegato (Ceo) è in media pari a 335 volte quella di operai e impiegati («Forbes», 17 maggio 2016).

Più in generale, colpiscono, i grandi patrimoni accumulati, anche in periodi di tempo relativamente brevi, da manager e leader d'impresa che lavorano nel campo della finanza, almeno fino ad alcuni anni fa, e più recentemente nel settore dell'economia digitale (smartphone, software, e-commerce, motori di ricerca, applicazioni, ecc.).

Una maggiore considerazione reciproca tra individui dell'importanza dell'attività produttiva svolta, può portare a non far agire, fino in fondo, i meccanismi di mercato, in questo caso del lavoro, nella determinazione della retribuzione delle diverse categorie, e ad un riequilibrio, in qualche misura della distribuzione del reddito a favore delle categorie più deboli e svantaggiate.

2.2. *La responsabilità sociale*

La *aware economy*, ossia la possibilità di guardare anche dall'altro del mercato, ha rilevanti implicazioni anche dal lato dell'offerta. Il sistema produttivo, nelle sue varie articolazioni, persegue i suoi obiettivi di profitto, di acquisizione di quote di mercato, di crescita delle imprese, di creazione di nuovi mercati. È la normale condotta delle imprese che, come evidenzia la teoria economica standard, arreca benefici alla collettività, oltre che alle imprese stesse¹⁷. Con tale comportamento, le imprese ricercano condizioni di efficienza, e quindi di minori costi di produzione, migliorano la qualità dei loro prodotti (per essere più competitive), promuovono l'ideazione e la diffusione di nuovi beni e servizi che possono generare vantaggi per i consumatori¹⁸.

Oltre a ciò, coloro che si trovano sul versante della produzione, siano essi imprese o lavoratori, possono considerare e tener conto del fatto che il loro modo di operare incide sulla vita dei consumatori, che si trovano dal lato della domanda. La qualità dei beni e servizi consumati e, più in generale, le loro caratteristiche hanno, infatti, un'influenza rilevante nella determinazione del benessere degli individui¹⁹.

¹⁷ È chiaro che le imprese, con la loro attività, possono generare anche effetti negativi sul sistema economico e sociale, come inquinamento dell'ambiente, forme di sfruttamento dei lavoratori, alterazione dei prodotti a danno dei consumatori, assunzione di posizione dominante nell'ambito dei mercati, ecc.

¹⁸ Si pensi, per esempio, alla rivoluzione in atto nell'economia digitale, e a quanto lo sviluppo degli smartphone e degli altri dispositivi elettronici ha cambiato e stia cambiando, non necessariamente solo in senso positivo, lo stile di vita delle persone, i rapporti economici e sociali, il funzionamento di alcuni mercati.

¹⁹ Nelle moderne organizzazioni produttive sono ormai diffusi i sistemi di qualità, che mirano appunto ad innalzare progressivamente la qualità dei prodotti e

Ciò risulta più evidente per alcuni settori, come i trasporti o la sanità, nei quali eventuali disservizi vengono immediatamente percepiti dagli utenti; ma tale collegamento esiste in generale, vista la rilevanza che il consumo di beni e servizi, privati o pubblici, ha nella vita di un individuo.

Ciò è ancora più vero nella realtà contemporanea, data la progressiva dematerializzazione della produzione e il peso crescente del consumo di servizi, in particolare di servizi alla persona.

La percezione dell'altro lato del mercato, ossia del destinatario finale dei beni e servizi prodotti, può indurre coloro che partecipano alla produzione, siano essi imprese o singoli lavoratori, ad un maggiore impegno nell'attività produttiva. In altri termini, può svilupparsi un senso di responsabilità nei confronti dei destinatari dell'attività di produzione effettuata, derivante dalla consapevolezza che il loro modo di lavorare, l'*effort* che mettono nell'attività produttiva, va a incidere sulla vita e sul benessere di altre persone.

Questa forma di responsabilità sociale²⁰ non va a sostituirsi agli obiettivi di profitto, di reddito, e di crescita dell'impresa e dei singoli lavoratori che abbiamo prima richiamato; auspicabilmente, essa può affiancarsi ad essi, diventando parte integrante e caratterizzante del modo di produrre e di lavorare.

2.3. Il settore pubblico

Lo schema di analisi seguito in questa nota può essere applicato, in una forma un po' diversa, al settore pubblico.

dei processi produttivi (il cosiddetto *kaizen*). Essi sono spesso sottoposti anche al controllo e alla certificazione di agenzie esterne all'impresa, come nel caso dei sistemi Iso 9001. Vi possono essere dei collegamenti tra quel tipo di procedure e le considerazioni svolte in questa nota. Queste ultime mirano, però, a mettere in evidenza i rapporti tra i due lati del mercato e le implicazioni che può avere la presa di coscienza di partecipare alla divisione del lavoro.

²⁰ Questo termine viene qui usato in un'accezione in parte diversa da quella corrente nella letteratura e nella pubblicistica economica. Secondo l'Unione Europea, la responsabilità sociale delle imprese è rappresentata dall'"azione volontaria delle imprese, al di là di quanto prescritto dalla legge, per conseguire obiettivi sociali ed ambientali nel corso della normale attività" (Commissione Europea, 2016). Tra le due accezioni del termine, a nostro avviso, possono essere trovati punti di contatto.

In questo caso, il quadro di riferimento generale non è costituito da un'economia in cui vige e si applica il principio della divisione del lavoro; piuttosto, vanno considerate le motivazioni per cui la collettività, a fianco dell'economia privata, ritiene opportuno dar luogo all'economia del settore pubblico. Tra queste, possiamo ricordare l'esistenza dei fallimenti del mercato (beni pubblici, esternalità, monopoli, ecc.), le esigenze di equità, obiettivi come la crescita economica e lo sviluppo regionale, ecc.²¹. Motivazioni di altro tipo dell'espansione del settore pubblico sono rintracciate da una parte della letteratura economica nella tendenza del settore pubblico, e degli apparati amministrativi e burocratici, a crescere quasi spontaneamente, e in maniera autoreferenziale²².

Va, comunque, osservato che il settore pubblico ha raggiunto, in Italia come in molti altri paesi, dimensioni veramente ragguardevoli: nel 2015 la spesa pubblica è risultata nel nostro paese pari al 50,4% del Pil²³.

Nell'economia privata basata sulla divisione del lavoro che abbiamo considerato in precedenza, il luogo in cui avviene l'interazione tra gli individui è il mercato. Attraverso le transazioni che si verificano sul mercato, gli individui che si trovano dal lato della domanda interagiscono con quelli che operano dal lato dell'offerta. Come abbiamo visto, la *aware economy* considera le implicazioni del fatto che gli individui, da qualunque lato si trovino, non limitino la loro attenzione alla parte della transazione che li coinvolge più direttamente, ma che guardino anche a coloro che si trovano dall'altro lato del mercato.

Nel settore pubblico, il punto di incontro tra gli individui è costituito e rappresentato dal bilancio pubblico.

Per soddisfare le esigenze collettive sopra richiamate, da un lato vi sono i contribuenti che provvedono, attraverso il pagamento delle

²¹ Va, ovviamente, oltre i limiti di questa nota una rassegna dei tipi di attività economica e delle funzioni svolte dal settore pubblico. Al riguardo, rimandiamo a testi come Stiglitz (2003).

²² Classici riferimenti al riguardo sono quelli della Public Choice, come Niskanen (1971) e Mueller (2003).

²³ Dati del Fondo Monetario Internazionale, World Economic Outlook Database.

imposte e delle tasse²⁴, a dotare il settore pubblico, nelle sue varie articolazioni – dagli enti locali, allo Stato, fino all’Unione Europea – delle risorse finanziarie necessarie per il suo funzionamento e per lo svolgimento delle sue attività.

Dall’altro lato, vi sono coloro che ricevono pagamenti e prestazioni dal settore pubblico, siano essi le remunerazioni dei dipendenti pubblici, la fornitura di servizi pubblici o la corresponsione di trasferimenti a favore di individui, imprese o enti di altra natura.

Il settore pubblico ha la possibilità di finanziare la propria spesa anche ricorrendo al debito, chiudendo il bilancio annuale in deficit. In tal modo, si crea un collegamento tra i bilanci pubblici dei vari anni, perché l’accumulazione di debito pubblico comporta una spesa per interessi negli anni successivi, e la restituzione del capitale prestatato, ad un certo punto nel tempo. La formazione di debito pubblico crea anche un collegamento tra le generazioni correnti e quelle future, a cui viene lasciato in “eredità” tale debito.

Nell’ottica della *aware economy*, vi sono da un lato i contribuenti, dall’altro i beneficiari di remunerazioni, servizi pubblici e trasferimenti da parte del settore pubblico; in prospettiva, le generazioni future.

Anche in questo caso, ciascun soggetto può percepire prevalentemente il lato del bilancio su cui si trova e opera.

I contribuenti sentono soprattutto il peso del prelievo fiscale a cui sono sottoposti e che associano, a volte solo parzialmente, alla fornitura di servizi (e di altri benefici) che il settore pubblico effettua a favore del contribuente stesso e degli altri componenti della collettività²⁵.

²⁴ Oltre alle imposte e alle tasse, il settore pubblico ha anche altri tipi di entrate. Qui facciamo riferimento, per semplicità, solo a queste due categorie di entrate che, peraltro, sono quelle prevalenti in termini quantitativi.

²⁵ Al riguardo, vanno fatte due osservazioni, almeno nel contesto italiano. Da un lato, su questo tipo di posizione influisce il livello di correttezza degli amministratori pubblici, e la loro capacità di gestire con efficienza il settore pubblico e la sua complessa macchina organizzativa. Dall’altro, va considerato che il prelievo fiscale ha raggiunto ormai livelli tali da provocare una forma di insofferenza da parte dei cittadini; si stima che nel 2015 le entrate totali del settore pubblico, gran parte delle

Ancora più importanti sono i fenomeni di *misperception* che si possono verificare dall'altro lato del bilancio pubblico, quello della spesa pubblica. Gran parte dei servizi pubblici vengono forniti ai cittadini "gratuitamente", ossia senza il pagamento diretto di un corrispettivo (per esempio, i servizi di nettezza urbana, ordine pubblico, illuminazione stradale, sanità, protezione civile, difesa, manutenzione delle strade, ecc.).

Inoltre, è diffusa la sensazione che il settore pubblico abbia molteplici modi di finanziarsi, oltre a quello del prelievo fiscale. In effetti, esistono altre forme di finanziamento, come il ricorso al deficit e l'accumulazione di debito, o la stampa di nuova moneta attraverso la banca centrale²⁶. Più in generale, e nella misura in cui viene rivolta attenzione al problema da parte dei cittadini, esiste una convinzione – più o meno inconscia – che il vincolo di bilancio, che normalmente è alquanto stringente per le famiglie e, in un certo senso, per le imprese, sia meno rigido per il settore pubblico, come se fosse a maglie larghe e facilmente aggirabile²⁷.

quali è prelievo fiscale, in Italia siano state pari al 47,8% del Pil (dati Fmi, v. nota 22). Tale stato di cose, insieme a fattori di altra natura, porta alle diffuse pratiche di evasione, elusione ed erosione fiscale. Queste problematiche hanno avuto, nel tempo, anche delle interpretazioni teoriche, come quelle espresse dalla *Supply side economics* di Arthur Laffer e di altri economisti.

²⁶ Il finanziamento della spesa pubblica con emissione di nuova moneta è attualmente proibito nell'Unione Europea, in base alle norme che regolano l'Unione monetaria europea. Ad esso, comunque, si è fatto ampio ricorso in passato, da parte di molti paesi, tra cui l'Italia.

Va anche ricordato che, a volte, considerevoli debiti pubblici hanno visto ridurre drasticamente la loro dimensione reale, e il loro peso sul Pil, a seguito di periodi di elevata inflazione. Il debito pubblico è, infatti, espresso normalmente in termini nominali. Un periodo di elevata inflazione, se non vere e proprie "fiammate" inflazionistiche, provvedono a ridurre considerevolmente il valore e la dimensione reale del debito, a danno dei detentori del debito stesso (Francese e Pace, 2008). In questo modo, si può avere l'impressione che, in qualche modo, all'ingente debito pubblico accumulato non si debba far fronte in futuro. Tale prospettiva è molto meno realistica oggi, in tempi di deflazione.

²⁷ Tale sensazione è, attualmente, meno diffusa a livello macroeconomico nell'eurozona, a seguito dei vincoli posti alla finanza pubblica nazionale dall'Unione Europea. Essa sembra, invece, ancora radicata a livello microeconomico, nel rapporto

Questi, ed altri fattori, fanno sì che l'individuo che si colloca dal lato della spesa, rispetto al bilancio pubblico, agisca e si comporti nella vaga convinzione che ciò che riceve dal settore pubblico non abbia dei costi di produzione, come se nel sistema economico esistesse la possibilità di un *free lunch*, di un pasto gratis.

Ciò induce a dilatare a dismisura le richieste al settore pubblico da parte dei cittadini, nelle forme più varie: posti di lavoro per precari e disoccupati che aspirano ad essere assunti dal settore pubblico; aumento delle retribuzioni e degli altri benefit per coloro che fanno già parte della pubblica amministrazione; ricerca di posizioni di rendita all'interno della pubblica amministrazione; prestazioni sociali nei vari campi, come istruzione, sanità, pensioni e assistenza, ecc.; trasferimenti monetari e reali ai cittadini nelle varie contingenze in cui possono trovarsi, secondo lo schema del *welfare state*; sussidi e agevolazioni alle imprese e al settore produttivo, che possono così trasferire parte dei loro costi o delle loro perdite sul bilancio pubblico.

La *aware economy* applicata al settore pubblico porta a considerare gli effetti di una maggiore consapevolezza da parte dei cittadini riguardo ai rapporti che si instaurano tra loro, e anche con le generazioni future, attraverso il bilancio pubblico.

Gli individui possono considerare che gli stipendi riconosciuti dal settore pubblico agli amministratori e ai dipendenti pubblici, le prestazioni di servizi ai cittadini, i trasferimenti a favore di individui, imprese ed enti di altra natura, comportano tutti un costo che va a gravare sul bilancio del settore pubblico. In generale, qualunque attività svolta dal settore pubblico ha un costo, in quanto richiede l'impiego di risorse produttive reali e/o finanziarie, al pari di quanto avviene per gli altri soggetti, imprese o enti, che compongono il sistema sociale.

Tali costi vanno coperti e finanziati con il prelievo fiscale; in altri termini, ogni euro speso dal settore pubblico è un euro preso dal reddito dei cittadini, sotto forma di imposte e tasse²⁸.

del singolo cittadino – sia esso dipendente pubblico, utente o beneficiario di servizi pubblici o trasferimenti – con il settore pubblico.

²⁸ O, in alternativa, di maggior debito pubblico, e relativi interessi sul debito, che andranno a gravare e dovranno essere pagati dalle generazioni future.

Per dirla con Milton Friedman, non esistono *free lunch*, e per qualcuno che consuma un pasto, c'è qualcuno, lui stesso o altre persone, che devono far fronte al relativo costo di produzione (Friedman, 1975).

O, per citare una nota affermazione²⁹ dell'ex-primo ministro inglese Margaret Thatcher, "there is no such thing as public money; there is only taxpayers' money"³⁰.

La formazione di tale consapevolezza riguardo al bilancio pubblico può essere favorita in vari modi.

Uno strumento può essere quello di una maggiore informazione.

Uno studente, dalle scuole elementari alle superiori, costa al settore pubblico, e quindi ai contribuenti circa 6.000 euro all'anno (Ocse, 2015). Una famiglia che ha due figli presso istituti statali può essere informata che sta ricevendo dallo Stato un trasferimento di 12.000 euro circa all'anno, pari a 1.000 euro al mese, su dodici mesi.

Un cittadino che riceve una prestazione dal Servizio sanitario nazionale può essere informato del costo che essa comporta per la collettività. Per esempio, in base alle tabelle del Ministero della Salute (2012) un'appendicectomia costa 2.560 euro, un intervento alle vie biliari 8.789 euro e un trapianto di cuore 62.602 euro.

Tale procedura non ha lo scopo di colpevolizzare chi riceve la prestazione, ma quello di rendere consapevole l'individuo che in quel momento ci sono persone, compreso ovviamente lui stesso, che stanno facendo fronte a tale costo, destinando una parte del loro reddito a entrate fiscali.

²⁹ Dal discorso al Congresso del Partito conservatore del 14 ottobre 1983, disponibile nel sito www.margareththatcher.org.

³⁰ Alle affermazioni qui riportate di Milton Friedman e di Margaret Thatcher possono essere contrapposte le posizioni della teoria macroeconomica keynesiana. Secondo tale teoria, un aumento della spesa pubblica, effettuato con ricorso a deficit (le cosiddette politiche di *deficit spending*), può finanziarsi da solo. L'aumento di spesa pubblica determina un'espansione della domanda aggregata nel mercato dei beni e, per tale via, stimola la crescita della produzione e del reddito. L'aumento di reddito provoca entrate fiscali aggiuntive che controbilanciano l'espansione iniziale della spesa pubblica, con la possibilità di riportare in equilibrio il bilancio pubblico.

Considerazioni analoghe possono essere svolte nel caso di un intervento dei Vigili del Fuoco, o delle forze dell'ordine, come Carabinieri e Polizia³¹.

Più in generale, tutti coloro che operano nel settore pubblico (politici e amministratori pubblici, dirigenti e impiegati pubblici, ecc.) o che ricevono prestazioni o trasferimenti dal settore pubblico, e quindi gravano sul bilancio pubblico dal lato della spesa, possono sentire una responsabilità sociale pubblica, perché le retribuzioni percepite, le risorse di cui dispongono e che amministrano, le prestazioni che ricevono sono a valere sulle entrate fiscali e, quindi, sul reddito dei contribuenti. Tale collegamento determina una responsabilità maggiore, in quanto interpersonale, rispetto al caso di un consumo privato, in cui vi è il medesimo individuo sia dal lato dell'atto di consumo, e del relativo benessere che ne deriva, sia da quello della copertura della spesa che esso comporta. In altri termini, può prendere corpo a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica e tra gli stessi utenti dei servizi pubblici un senso di rispetto per il contribuente e per il suo reddito (i cosiddetti "soldi" del contribuente).

In base all'approccio della *aware economy*, possono essere prospettate interessanti implicazioni anche dal lato delle entrate del bilancio pubblico, vale a dire dei contribuenti. Essi possono volgere lo sguardo all'altro versante del bilancio pubblico, e diventare maggiormente consapevoli della composizione della spesa pubblica che provvedono a finanziare con le imposte pagate.

Dal bilancio del Teatro dell'Opera di Roma³², risulta che nel 2014 le entrate del Teatro derivanti da vendita di biglietti e abbonamenti coprono soltanto il 13,7% dei suoi costi complessivi di gestione. A parte altri ricavi da vendita del servizio (come le tournée all'estero) e il limitato apporto degli sponsor privati, il 75,3% delle spese sostenute dal Teatro per la sua attività sono state pagate dai contribuenti,

³¹ Può sembrare paradossale, ma anche il vigile urbano che sta elevando una contravvenzione ad un automobilista per un divieto di sosta, è una fonte di costo e di spesa per la collettività, che quel cittadino sta provocando a se stesso e alla comunità, e di cui potrebbe prendere coscienza e diventare consapevole.

³² Disponibile nel sito del Teatro dell'Opera di Roma, www.operaroma.it.

attraverso i sussidi che enti pubblici come il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Mibact), il Comune di Roma e la Regione Lazio assegnano annualmente al Teatro stesso³³.

In maniera analoga, i contribuenti possono acquisire maggiori informazioni sul sostegno economico e finanziario che essi, attraverso il meccanismo del prelievo fiscale e del bilancio pubblico, forniscono ad una vasta serie di attività, anche al di fuori del settore pubblico. Per esempio, il settore dell'informazione e dei quotidiani riceve sussidi e agevolazioni dallo Stato, e quindi dai contribuenti, in varie forme; ugualmente, gran parte del settore non profit, che opera in campo sociale, della cultura e dello sport, riceve sostegno finanziario da parte del settore pubblico.

In generale, può risultare utile che a fronte di qualsiasi attività che non viene svolta soltanto con risorse private, i cittadini-contribuenti si domandino *who pays?*. In molti casi, come per esempio le tante iniziative culturali e di intrattenimento che hanno luogo "gratuitamente" nelle città e località di vacanza in Italia nel periodo estivo, la risposta è spesso costituita da un mix di risorse dell'ente promotore, sponsor privati e sussidi pubblici. Spesso, il consumatore non è cosciente che è lui che sta pagando quell'iniziativa con una parte del suo reddito, che viene prelevato dal settore pubblico sotto forma di imposte e tasse.

Una maggiore consapevolezza da parte dei cittadini-contribuenti riguardo a ciò che succede sul versante della spesa pubblica non comporta, necessariamente, una posizione critica riguardo all'utilizzazione effettiva delle entrate fiscali. Può, però, portare ad un'allocazione dei fondi pubblici tra le diverse attività più rispondente alle preferenze e ai gusti dei cittadini.

A questo fine ha contribuito, recentemente, lo sviluppo di nuove forme di allocazione dei fondi pubblici tra attività alternative. Tra

³³ In questo, come in altri casi, possiamo osservare che buona parte dei contribuenti che provvede con le sue imposte, per il tramite del bilancio pubblico, a finanziare il Teatro dell'Opera, come gli altri teatri italiani, non è un consumatore abituale di tale genere di spettacolo. La letteratura economica parla al riguardo di una redistribuzione di reddito regressiva, attraverso il bilancio pubblico, ossia dalle categorie a reddito medio-basso a favore di quelle a reddito medio-alto.

queste, in Italia, gli strumenti dell'8 per mille (riservati alle attività religiose), del 5 per mille (attività culturali, sociali e di ricerca) e del 2 per mille (partiti politici). Grazie ai recenti sviluppi della tecnologia, come la trasmissione telematica delle dichiarazioni dei redditi che riduce drasticamente i tempi di lettura ed elaborazione dei dati, essi permettono di coniugare preferenze individuali e fondi pubblici. La scelta delle attività e degli enti da finanziare e sostenere con una quota delle entrate che lo Stato ricava dall'Irpef viene effettuata dando la possibilità ad una parte molto ampia della popolazione (tutti coloro che presentano la dichiarazione dei redditi) di esprimere una preferenza individuale. In pratica, una specie di referendum aperto alla popolazione adulta³⁴.

Le implicazioni della *aware economy* riguardo al settore pubblico discusse in questo paragrafo possono essere considerate in una visione d'insieme. Da un lato, una conoscenza più approfondita e dettagliata da parte dei cittadini-contribuenti dell'utilizzo effettivo del prelievo fiscale operato sui loro redditi può fornire motivazioni più valide e consapevoli al pagamento delle imposte. Dall'altro, tale attenzione da parte dei contribuenti alle attività del settore pubblico può costituire per il settore pubblico stesso uno stimolo a gestire in maniera più efficiente le entrate fiscali, nel rispetto dei "soldi" dei contribuenti. Sul versante della spesa pubblica, la consapevolezza che vengono impiegati fondi prelevati dal reddito dei cittadini può far sorgere un maggior senso di responsabilità in tutti coloro che, a vario titolo, gestiscono e attingono a tali fondi, siano essi politici, amministratori pubblici, dipendenti pubblici, utenti o beneficiari di prestazioni e trasferimenti dal settore pubblico. Visto in maniera complessiva, tutto ciò potrebbe

³⁴ Con l'adozione di strumenti di questo genere, ha luogo una specie di disintermediazione della spesa pubblica; viene ridotta la discrezionalità del potere politico e degli apparati amministrativo-burocratico, mentre si rafforza il ruolo e la responsabilità dei cittadini-contribuenti nella scelta delle attività e degli enti meritevoli di sostegno pubblico. Sull'opportunità di varie forme di disintermediazione rispetto al settore pubblico e sul cosiddetto fenomeno del *tax churning*, v. Tanzi e Schuknecht (2007).

portare alla prospettiva di un'interazione virtuosa tra il lato delle entrate fiscali e quello della spesa pubblica, con effetti benefici sul livello della pressione fiscale (e una sua possibile riduzione), sull'efficienza del settore pubblico, sullo sviluppo di un rapporto più cooperativo tra cittadini e settore pubblico.

3. Conclusioni

L'inclusione di un elemento di consapevolezza nell'economia smithiana di mercato può avere rilevanti implicazioni. Ciascun soggetto economico non guarda soltanto al proprio lato del mercato, ma anche al complesso e vasto reticolo di interazioni in cui è inserito nei moderni sistemi economici caratterizzati dalla divisione del lavoro e dalla specializzazione produttiva. Considerazioni analoghe possono essere svolte riguardo al settore pubblico dell'economia, in cui può sorgere una maggiore attenzione reciproca tra il lato del prelievo fiscale, i cittadini-contribuenti, e quello della spesa pubblica.

Nell'ambito di tale schema allargato, può aver luogo lo sviluppo di una certa gratitudine da parte dei consumatori verso i produttori, e di un maggiore senso di responsabilità sociale, sia nel settore privato che in quello pubblico dell'economia.

Possiamo cercare di individuare i collegamenti esistenti tra la *aware economy* che è stata qui prospettata e vari filoni della letteratura esistente. Tra questi, l'Economia civile elaborata da Stefano Zamagni e Luigino Bruni, e la teoria dell'altruismo.

Su un piano, per così dire, più istituzionale, possono essere ravvisati dei punti di contatto tra l'approccio qui tratteggiato e l'economia sociale di mercato, o modello renano che dir si voglia. Sembra ragionevole affermare che una delle caratteristiche dell'economia sociale di mercato sia proprio la maggiore consapevolezza che gli individui hanno riguardo alle interdipendenze che vi sono tra i soggetti economici, nei mercati e attraverso il bilancio pubblico. Rilevante, a tale proposito, la visione dell'impresa considerata come una ricchezza, un *asset* sociale, che appartiene, in qualche modo, alla comunità che cerca di salvaguar-

darla e farla crescere. Da qui, anche un atteggiamento alquanto cooperativo tra le parti sociali: lavoratori, management, e così via.

Tutto ciò porta, tra le altre cose, ad un maggior livello di coesione, con ricadute positive sulla produttività dell'intero sistema sociale, sul benessere e sulla ricchezza della popolazione.

Un altro collegamento, ancora sul versante istituzionale, può essere trovato con il settore non profit, e le connesse attività di donazioni e volontariato. Gli enti non profit sono un'espressione della considerevole interdipendenza esistente nei sistemi sociali, di una maggiore sensibilità per gli altri, e di obiettivi non economici (culturali, sociali, ecc.) che vengono perseguiti, pur con il necessario rispetto del vincolo di bilancio a cui è soggetto anche questo tipo di enti. Va, comunque, osservato che la teoria economica relativa a tale settore, ancora in via di elaborazione, tende a riportare lo sviluppo degli enti non profit e i comportamenti dei soggetti che vi operano, inclusi coloro che fanno donazioni e volontariato, a modelli utilitaristici (Musella e D'Acunto, 2004).

Anche la *sharing economy*, nella sua forma attuale collegata all'economia digitale, può avere dei collegamenti con la *aware economy*. In particolare, per l'attenzione che essa mostra verso l'ambiente, anche a favore delle generazioni future, e per il progressivo passaggio dal possesso dei beni al semplice uso, in un'ottica di condivisione con gli altri (riguardo/relativamente a / ad automobili, abitazioni, ecc.).

Infine, ci sembra interessante segnalare alcune analogie esistenti tra l'approccio dell'economia della consapevolezza qui accennato e le soluzioni che sono state adottate, negli anni, riguardo ad alcune questioni del traffico.

Alcuni anni fa a Drachten, una piccola cittadina della regione olandese della Frisia, si era creato un serio problema di traffico stradale, con un elevato numero di incidenti stradali, alcuni dei quali gravi. Invece di aumentare la regolamentazione del traffico con maggiore segnaletica e più semafori, le autorità locali decisero di sperimentare una soluzione nella direzione opposta. Vennero tolti i semafori, i cartelli e anche la segnaletica orizzontale. Al posto dei semafori, furono messe delle rotatorie prive di segnaletica. Lo scopo

era quello di responsabilizzare i conducenti di automobili e altri veicoli che, in assenza di regolamentazione visiva del traffico, avrebbero dovuto prestare molta più attenzione alla guida e agli altri mezzi che incrociavano.

I risultati furono sorprendentemente positivi, in termini di riduzione del numero di incidenti e di vittime del traffico.

Il caso è diventato un punto di riferimento a livello internazionale per gli studi sul problema del traffico.

Esperimenti simili sono quelli del cosiddetto *shared space*, lo spazio condiviso, realizzati in varie città europee, tra cui Zurigo. L'idea di fondo è che ciascun soggetto, sia esso mezzo di trasporto pubblico, automobilista, ciclista, pedone o gestore di attività che si svolgono all'aperto (tavoli esterni dei bar, bancarelle, ecc.) debba condividere responsabilmente lo spazio pubblico esistente, che è una risorsa scarsa e limitata, tenendo conto, nell'uso che ne fanno, degli altri soggetti presenti in quell'area (via, piazza, ecc.) e delle loro esigenze.

Bibliografia

- Belvisi P. L. 2009, *Stato e mercato nella teoria e nell'esperienza economica del '900*, Giappichelli, Torino 2009.
- Belvisi P. L., *Adam Smith, Labour Division and Fraternité: Competition vs. Social Market Economy*, «Journal for Perspectives of Economic Political and Social Integration», vol. XIV, 2008.
- Bhagwati J. 2005, *Elogio della globalizzazione*, Laterza, Bari-Roma 2005.
- Bruni L. e S. Zamagni, *Economia civile*, il Mulino, Bologna 2004.
- Commissione Europea, *La responsabilità sociale delle imprese nell'Ue*, 2016, disponibile all'indirizzo <http://ec.europa.eu>, consultato il 25 maggio 2016.
- Francesco M. e A. Pace, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, «Questioni di Economia e Finanza – Occasional Papers», n. 31, Banca d'Italia, Roma 2008.
- Friedman M., *There's no Such Thing as a Free Lunch*, Open Court, Chicago 1975.

- Ministero della Salute, *Remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, assistenza ospedaliera di riabilitazione e di lungodegenza post acuzie e di assistenza specialistica ambulatoriale*, Decreto 18 ottobre 2012, pubbl. Gazzetta Ufficiale n. 23 del 28 gennaio 2013, Roma.
- Mueller D.C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Musella M. e S. D'Acunto, *Economia politica del non profit*, Giappichelli, Torino 2004.
- Niskanen W. A., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago 1971.
- Ocse, *Education at a Glance 2015*, Parigi.
- Piketty T., *Il capitale nel XX secolo*, Bompiani, Milano 2014.
- Ricardo D., *On the Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, Londra 1817; trad. italiana, *Principi di economia politica e dell'imposta*, Utet, Torino, 2006.
- Seabright P., *In compagnia degli estranei. Una storia naturale della vita economica*, Codice, Torino 2005.
- Smith A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Clarendon Press, Oxford 1776; trad. italiana, *La ricchezza delle nazioni*, Utet, Torino, 2006.
- Stiglitz J. E., *Economia del settore pubblico*, voll. 1 e 2, seconda ediz., Hoepli, Milano 2003.
- Stiglitz J. E., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino 2002.
- Tanzi V. e L. Schuknecht, *La spesa pubblica nel XX secolo. Una prospettiva globale*, Firenze University Press, Firenze 2007.
- Vernon R., *International Investment and International Trade in the Product Cycle*, «Quarterly Journal of Economics», Maggio, 1966.

Libri consigliati



A. La Spina

Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie

Il Mulino, Bologna 2016 – pp. 207 – € 15,00

Il volume di A. La Spina *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie* si inserisce sulla scia di un approfondimento scientifico che l'Autore coltiva da diversi anni, basti ricordare che la sua espressione “legalità debole”, tesa ad indicare l'indebolimento istituzionale in un contesto depresso, ha assunto nel linguaggio scientifico dell'Accademia italiana una sua valenza entrando nel lessico ordinario degli studiosi.

Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie pubblicato per la società editrice Il Mulino nel mese di Gennaio 2016 costituisce un agile e versatile studio sul fenomeno delle mafie e del loro opposto. In particolare, il nostro Autore individua un pluralismo mafioso giacché l'universo delle mafie è variegato e complesso e si articola in varie tipologie: dalla Camorra a Cosa Nostra, dalla 'Ndrangheta a gruppi locali come la Stidda e i Cursoti, fino ad arrivare a nuove realtà autoctone come nel caso di Mafia Capitale.

Così come pure articolata e complessa è la realtà dell'antimafia poiché, come afferma lo stesso Autore nell'Introduzione al libro: "Se la declinazione al plurale per le 'mafie' oggi è facilmente comprensibile e oramai frequente, è meno ovvia – e risulta anzi, forse, vagamente inquietante – se riferita alle 'antimafie'". In aggiunta all'usuale distinzione fra "antimafia istituzionale" (Stato) e "antimafia sociale" (Società civile), l'Autore individua un'altra categoria di antimafia, ovvero quella "inautentica" o, per meglio dire, "fasulla".

L'Autore, inoltre, già dalle prime pagine dell'Introduzione chiarisce il senso del titolo del libro, tratteggiando quel mondo di mezzo che si distingue della cosiddetta "area grigia", costituita da coloro che non sono affiliati alla mafia ma hanno "rapporti di contiguità e cooperazione con essa" (p. 11).

Il volume si apre con la descrizione di quelli che sono i tratti distintivi di un'organizzazione di stampo mafioso: la durata, il metodo, le dimensioni e, adoperando le classificazioni dell'*Organization theory*, arriva a qualificare l'organizzazione mafiosa come una "burocrazia" o "un'organizzazione professionale", giacché: "Come le altre organizzazioni di questo genere, essa ha la sua componente fondamentale nel 'nucleo tecnico'" (p. 21).

L'Autore approfondisce, poi, la politica antimafia italiana nei suoi strumenti diretti e indiretti, laddove gli strumenti diretti (di natura penale e non): "sono finalizzati a scoprire, prevenire e punire le condotte tipiche dei mafiosi, colpendo sia gli individui che i loro averi", mentre gli strumenti indiretti: "intendono promuovere una consapevolezza e un mutamento di atteggiamento in coloro che mafiosi non sono" (p. 28).

Riconoscere le mafie, oggi, non è però così semplice poiché al tradizionale radicamento sul territorio si sostituiscono dinamiche nuove con "un'innegabile capacità trasformativa" (p. 35) e l'Autore sottolinea come vi siano delle "divergenze interpretative" nella Giurisprudenza che pure deve trovare nuove formule migliorative che integrino la legislazione vigente affinché non sfuggano al controllo la "mafia sommersa e ausiliare" nonché la "mafia silente" (p. 49).

Al nostro Autore non sfugge di tracciare un distinguo fra mafia e corruzione, delineando quali sono le differenze, le connessioni e le

divergenze poiché: “La mafia è una realtà criminale conosciuta e definita (anche normativamente). È anche una delle forme più note di criminalità *organizzata*” e “Il termine corruzione, invece, si riferisce a pratiche sociali tra loro altamente eterogenee, cui spesso manca del tutto l’organizzazione” (pp. 57-58).

L’individuo, pur appartenendo ad un’organizzazione, non è detto che agisca in forma organizzata e il nostro Autore ricorda come vi possano essere una serie di distinzioni per la corruzione: “politica”, “burocratica” o “legislativa”, “sistemica” o “isolata”, “attiva” o “passiva”. Vi è però con la mafia un fattore comune, ovvero la difficoltà che emergano denunce, per la corruzione perché sembra essere un reato senza vittime (la vittima è lo Stato, ovvero la comunità dei cittadini) mentre nel caso della mafia le ragioni delle mancate denunce dipendono dal carattere intimidatorio delle associazioni mafiose (così come indicato dall’art...416...), nel caso, invece, della concussione vi potrebbe essere una motivazione forte che spinga alla denuncia ma la vittima, o perché ha scarsa fiducia nelle Istituzioni o perché spaventata di fronte a possibili ritorsioni, non presenta denuncia del fatto concussorio, allora in quest’ultimo caso le ragioni sono simili all’omessa denuncia di un reato mafioso.

È anche vero che la corruzione non ha avuto una forte repressione come quella avuta dalla mafia, anche in ragione delle efficaci pene e delle misure di prevenzione e di indagine del fenomeno mafioso. Tant’è vero che: “Per un colletto bianco avere a che fare con mafiosi (camorristi, ‘ndranghetisti, ecc.) oggi è particolarmente più rischioso di vent’anni fa” ciò non toglie che: “[...] ciò non avvenga mai. Ma piuttosto che è plausibile che avvenga meno di quanto potrebbe avvenire” (pp. 67-68). Anche perché – sempre secondo la Spina – il mafioso vive di crimine, mentre il cittadino, il dipendente pubblico, l’imprenditore realizza “solo” un *surplus* di reddito in cambio di attività illecite e dunque sarebbe meno interessato a farsi coinvolgere in traffici illeciti e particolarmente rischiosi ma vi sono anche faccendieri, intermediari e alcuni imprenditori disonesti che vivono solo ed esclusivamente di tali traffici, giacché le mafie sono: “dotate di un formidabile potenziale corruttivo e se ne servono sistematicamente” (p. 79).

Se però, da un lato, vi sono le mafie e i loro affiliati, dall'altro vi è, invece, il successo delle istituzioni che combattono contro la mafia e il proliferare di organizzazioni e iniziative antimafia.

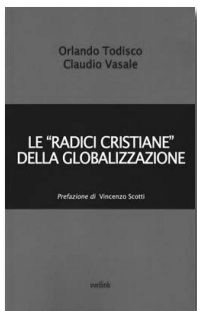
La Spina qui riconosce il merito della politica antimafia che: “non avendo ancora conseguito il suo risultato finale (l'eliminazione di tutte le organizzazioni mafiose), certamente sta ottenendo una serie di importanti risultati intermedi” (p. 163).

Con la legge antimafia del 1982, Legge n. 646 del 1982 *Misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575 Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*, a dieci giorni dal delitto Dalla Chiesa e dopo la forte offensiva anche mediatica nei confronti della mafia dopo i delitti e le stragi degli anni Ottanta e Novanta, la mafia e, in particolare Cosa Nostra, ha subito diverse pesanti sconfitte tanto da minarne le sue stesse basi costitutive mentre altre mafie si sono rafforzate, anche in virtù dal loro forte legame familistico e in ragione di nuovi orizzonti di mercato (si pensi alla 'ndrangheta e ai suoi traffici di stupefacenti). La convinzione che Cosa Nostra (e la mafia *tout court*) stia attraversando una crisi irreversibile è molto diffusa tra le istituzioni che la combattono (ad. es. DIA), a causa dei molteplici arresti, il contributo dei pentiti, il sequestro dei beni, tutti elementi che avrebbero fortemente indebolito il sistema organizzativo della mafia e – a sostegno delle sue tesi – La Spina riporta alcuni dati significativi nella lotta alla mafia (p. 163 e ss.).

Inoltre, La Spina rintraccia nel mobilitarsi dell'opinione pubblica, nel moltiplicarsi di organizzazioni antimafia e nell'impegno della Chiesa cattolica, oltre che per opera dei suoi “membri operativi” sul territorio anche per opera delle alte istituzioni ecclesiastiche (a partire da Giovanni Paolo II a papa Francesco), quella che egli arriva a definire “antimafia sociale” ma illustra come pure vi possa essere il pericolo che si sviluppino organizzazioni e associazioni che apparentemente fanno parte della lotta antimafia ma, in realtà, nascondono operazioni illecite organizzate proprio dai mafiosi e/o dai loro affiliati, accanto – per così dire – agli imprenditori morali dell'antimafia (Becker, 1963).

In conclusione, il volume di La Spina oltre ad evidenziare quel territorio di mezzo fra mafia e antimafia, getta uno sguardo in positivo nella lotta alla mafia. Sembra, dunque, di essere vicini al duello finale che vede contrapposti più fronti nella lotta alla mafia. Il rischio, però, è che un'adesione a delle "teorie del declino" potrebbe lasciare incorrere nella sottovalutazione del fenomeno della mafia nel suo complesso, nelle sue dinamiche culturali e sociali, nelle sue trasformazioni, nel suo essere camaleontica. Ma di ciò l'Autore del volume pare esserne convinto quando al termine del volume scrive: "[...] se veramente si desidera la distruzione della criminalità mafiosa, occorre credere [...] che tale risultato sia realizzabile, avvalendosi delle persone più adatte (tanto per capacità quanto per rettitudine) e degli strumenti più efficaci" (p. 206).

Diego Forestieri



O. Todisco e C. Vasale

Le "radici cristiane" della globalizzazione

Eurilink, Roma 2015 – pp. 130 – € 18,00

Le "radici cristiane" della globalizzazione di Orlando Todisco e Claudio Vasale, edizioni Eurilink, è un interessante testo di archeologia teoretica di cultura e storia dello spirito occidentale. Ogni dissotterramento nella filosofia europea non può non fare i conti con alcuni temi fondamentali: essere, ragione, metafisica, cristianesimo, sapere scientifico. È un andare alle cose stesse, come scriveva Heidegger, tenendo presente il rischio che si corre in quanto noi stessi siamo inclusi nella domanda. L'esercizio della filosofia quindi è un esserci, è abitare e pensare il mondo. Lo spiega Todisco quando afferma che "l'Occidente è la terra della ragione" (p. 15), il cui percorso però dal mondo greco in poi ha posto al centro "le prestazioni e non le intenzioni, l'oggetto e non il soggetto, l'esecuzione e non la creatività, il sistema non il soggetto [...]" (p. 25). In entrambi i saggi è sottesa la domanda capitale di ogni gnoseologia posta da Cassirer: come è possibile che i contenuti della coscienza diventino oggettivazioni nel mondo esterno?

Nel nostro caso l'interrogativo tuttavia rimarrebbe nell'oscurità se immediatamente dopo non venisse esplicitato con il corollario: è possibile ripensare il ruolo del sapere tecnico-scientifico alla base della globalizzazione? Entrambi i nostri partono dalla cognizione che per conoscere, come suggeriva Vico, bisogna esplicitare l'identità del pensiero e dell'essere. Ecco allora la scelta dello scavo intorno alle radici cristiane della globalizzazione che procede grazie ad una genealogia dell'idea stessa di ragione che nella storia del pensiero ha avuto declinazioni e oggettivazioni differenti. Prima

che essere un fenomeno economico la globalizzazione, infatti, è una realtà antropologica che si è costruita attraverso le peregrinazioni della razionalità come fondamento dell'essere. Per Orlando la cultura occidentale è segnata dal primato di quest'ultima il cui sbocco, una volta perso il legame con il cristianesimo, è giunto nel mare della volontà di potenza, nel nichilismo e nell'autarchia del soggetto postmoderno. Il fatto religioso, dunque, non solo è parte integrante nella costruzione degli orizzonti di senso (si pensi alle analisi di Durkheim e Weber) ma è esso stesso linfa dell'idea dell'*homo faber*. Di fronte allo scollamento e all'incomunicabilità di queste due dimensioni (ragione e fede) il soggetto diventa pura volontà prometeica governato dalla "potenza arbitraria" (p. 29). Se al contrario, si assume lo sguardo delle creature proprio della filosofia francescana, l'arbitrio lascia il posto alla legge dell'incontro con l'altro ed anche nei rapporti di produzione, il lavoro delle proprie mani non è "monopolio della ragione comunque questa venga considerata, metafisica o scientifico-tecnica. Il francescano infatti si porta oltre il pensare che si risolve nell'esplorazione della struttura e delle modalità di accadimento dell'evento perché non prescinde dal senso la sorgente e il responsabile" (p. 48). La proposta di Todisco attraverso la disamina del pensiero scolastico da una parte, e bonaventuriano dall'altra, va nella direzione di un superamento dell'essere come pura razionalità per approdare ad un'ontologia della relazione. Se ogni soggetto manifesta la propria libertà rispetto all'altro vivrà in modo integrale avendo la possibilità di "dare corpo alle molte dimensioni del suo essere", in questo senso la vita sociale non sarà "la prigionia, dove conta solo ciò che è riconducibile alla dimensione scientifico-tecnica", (p. 48). Si tratta qui di un capovolgimento dei parametri dell'economia classica che assegna invece alla produzione, all'efficienza e al conseguimento degli obiettivi il primato su qualsiasi dimensione umana. Il francescanesimo pone alla base la liberazione del soggetto e della sua razionalità altrimenti imprigionata in un'unica estensione. *Scientia non est potentia* come sosteneva Bacone, ma sguardo sul mondo e consapevolezza della sua grandezza e della finitezza umana.

Differente l'argomentare di Vasale, il cui saggio si costruisce in continuo dialogo con il precedente. Per Vasale non la contrapposizione tra razionalità tomista e approccio bonaventuriano hanno fornito calce e mattoni all'edificio della civiltà occidentale così come oggi ci appare, ma l'incontro tra il cristianesimo primitivo e la cultura classica ellenico-romana con tutto ciò che ne consegue in termini di elaborazione del diritto e dell'idea di persona. In questo senso, "Il razionalismo e il volontarismo – due facce della stessa medaglia – non vanno identificati o confusi con la ragione e rispettivamente con la volontà (così come né l'una né l'altra sono di per sé dominatorie, ma possono, se assolutizzate, diventarlo), ne esprimono invece la degradazione per radicalizzazione" (p. 67). Tale degradazione, termine utilizzato da Vasale per indicare la perdita di senso, si attua nel momento in cui razionalità e volontà hanno perduto la qualità trascendente. La globalizzazione non è quindi un prodotto della distorsione della ragione (di eredità greca), ma l'atto conclusivo della secolarizzazione nella quale le radici giudaico-cristiane, più che le trasformazioni concettuali dell'essere (si pensi ad Heidegger), sono state del tutto smarrite. Se questo è vero, è difficile sostenere l'identificazione tra antropologia biblica (giudaico-cristiana) e primato dell'essere come pura volontà e ragione in quanto esse differiscono per obiettivi. L'ultimo documento politico, sostiene Vasale, nel quale l'apporto della filosofia cristiana non è stato censurato o smarrito è la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* che sopravvive all'avvento della secolarizzazione (p. 82). Tuttavia, sostiene che "pur senza condividere completamente la tesi di Orlando Todisco sull'inesorabile destino razionalistico della razionalità occidentale, possiamo e dobbiamo convenire, a questo punto, che l'uomo occidentale si caratterizza per la sua inclinazione razionale che sta alla base di quello sviluppo bimillenario approdato, si ribadisce, dalla ragione speculativa (eredità greca) e dalla ragione pratica giuridica (romana) alla razionalizzazione economica (capitalismo, neo-capitalismo, tardo capitalismo) e politica (Stato moderno e contemporaneo), da un lato, e, dall'altro, a quello culturale che, conclusivamente, si basa sulla ragione scientifica e tecnico-calcolante e sulle sue avventure" (p. 90). Dunque, Vasale pur riconoscendo la cor-

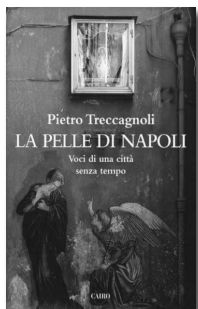
rettezza teoretica di Todisco propone una soluzione che non assolutizzi nessuno degli aspetti della questione³⁵. Una società secolarizzata non pone alla base della decisione la conoscenza razionale della legge morale, ma ipostatizza la ragione quale fonte della decisione. L'autonomia del soggetto in questo senso si costruisce come pura libertà che a sua volta si trasforma nell'assolutizzazione delle preferenze edonistiche e consumistiche le quali aspirano (un aspetto senza dubbio di grande rilevanza segnalato da Vasale) al riconoscimento politico e alla trascrizione giuridica positiva. Ora è di tutta evidenza che l'assolutizzazione della volontà, che Todisco nel suo saggio fa procedere dal razionalismo, non può conciliarsi con un'idea oblativa della libertà che trova ragion d'essere in un fondamento esterno ad essa che è la Rivelazione. La storia come salvezza non può quindi essere ricomposta con la storia come decisione individuale (individualismo etico) in quanto la libertà postmoderna non si declina né come legge naturale né come legge trascendente. Se l'etica individuale non basta all'armonia della società non può darsi alcuna etica sociale. Qui Vasale ha senza dubbio il merito di un'analisi lucida e acuta. Nel VI capitolo afferma come il capitalismo europeo abbia subito un'americanizzazione e da qui si sia arrivati ad un'altrettanta americanizzazione della globalizzazione soprattutto nel XX e nel XXI secolo. Ci sembra tuttavia che le forme contingenti del capitalismo nordamericano così pervasivo e asfissiante non debbano essere confuse con quelle permanenti che sottendono al suo sviluppo primicerio non americano ma tutto in seno all'Europa cristiana; basti pensare all'etica protestante che Vasale ritiene essere stata comunque incidente negli Usa. E allora quale potrà essere l'idea unificante che possa salvare la civiltà occidentale dalla deriva tecno-scientifica relativista? Secondo l'autore la soluzione consiste nella ricerca di un denominatore comune che consiste nel riconoscimento "all'origine dei diritti umani di quella civiltà dell'amore che è il cristianesimo (sia pure nel senso laico di condivisione e riconosci-

¹ Lo spazio e lo scopo di questa recensione non ci consente di indicare altre soluzioni, ma sicuramente potrebbe risultare convincente la lettura del concetto di razionalità proposta da Raymond Boudon con il suo passaggio metodologico dall'*homo oeconomicus* all'*homo sociologicus*.

mento) al cui centro di riferimento e di imputazione c'è la persona umana" (p. 102). La secolarizzazione, infatti, può essere considerata o come lo sbocco del cristianesimo diventato sempre più mondano e che non è stato in grado di reggere alle spinte tettoniche dell'inculturazione o quale religione essa stessa atea. In entrambi i casi si tratta di una radicalizzazione: "L'assolutizzazione, cioè, consiste [...] nella sostituzione, non più creaturale, perciò, ma creativa (auto creativa, alla fin fine e quindi autoreferenziale) sia della ragione speculativa (e di quella scientifica) sia di quella pratica" (p. 111). Di fronte a questo panorama atomizzato, razionalità e fede possono saldarsi solo in una presa di coscienza dei limiti dell'uomo e del suo bisogno di protezione e custodia. Una preservazione fondata sulla condivisione dei diritti e della dignità della persona espresse nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948.

Tutto ciò però (ci sembra) rimandi ad una questione da cui prendere le mosse per una riflessione successiva. La codificazione dei diritti è continuamente in espansione nelle società democratiche e il rischio che questi avanzino su preferenze e radicalizzazioni è sempre presente. Quale fondamento teoretico elaborare? E in che direzione cercare l'universalità? Questa l'unica forma (in senso kantiano) che possa mettere al riparo dall'arbitrio sia esso proveniente dal formalismo giuridico o dalla domanda individuale.

Antonio Scoppettuolo



P. Treccagnoli

La pelle di Napoli. Voci di una città senza tempo

Cairo editore, Milano 2016 – pp. 273 – € 15,00

Scrive bene il direttore de «Il Mattino», Barbano, che il libro di Pietro Treccagnoli “è il terzo e ultimo anello di una trilogia della pietra e dell’anima”. *La pelle di Napoli* aggiunge ai due elementi, l’uno naturale e l’altro metafisico (almeno secondo la tradizione neoplatonica), un terzo, che è al contempo terrestre e spirituale, abita sotto le rocce e nell’immaginario: il fuoco.

Il fuoco non scorre solo dalla Montagna cantata da Libero Bovio, ma anche nelle vene e nelle strade percorse da Treccagnoli, che conosce e per questo rende plastica una realtà che altrimenti sarebbe difficile immaginare per chi non si perde nel cuore di Napoli e non respira i suoi profumi o il fetore di certi palazzi abbandonati. La bellezza e l’arte, al netto dell’impegno di alcune associazioni culturali sparse tra la Sanità e Caponapoli (si veda ad esempio la cooperativa La Paranza e il Museo delle arti sanitarie agli Incurabili promosso da Gennaro Rispoli) vanno ricercate e mai perse di vista perché potrebbero svanire da un momento all’altro. “La città deturpata riesce a tirar fuori le storie, ma non sa fare più i conti con la Storia, la sua Storia che, per esempio, rintracci come un’epifania in un bellissimo portale durazzesco di Vico Piscicelli dopo aver passato un arco di tufo mangiato dal tempo. Il portale, pittato di un incongruo celeste malato, fa da cornice a un basso” (p. 21). Anche il peggiore sgherro che non ama la propria città con qualche sforzo riesce a comprendere che ciò che attira i turisti e fa vivere anche il commercio minuto e abusivo di migliaia di proletari dovrebbe essere curato, coccolato, salvaguardato dai teppisti e dai bulli senza spina dorsale che imbrattano facciate, sporcano le strade e

scippano. Invece quando vengono installate nuove panchine e pensiline si fanno scommesse su quanto resisteranno. Il degrado, che è l'altro compagno di viaggio di Treccagnoli, oltre al taccuino, e che non lo abbandona nemmeno a Posillipo che dipinge sapientemente come solo i cronisti di razza sanno fare, non si combatte certamente con la presa di distanza o affermando come alcuni fanno: "sono vomerese prima ancora che napoletano", come se la capitale del Mezzogiorno fosse nota nel mondo per il Vomero, la cui urbanizzazione è per la maggior parte il prodotto di una delle speculazioni edilizie più aggressive del Novecento. Tuttavia, la distinzione tra città di sopra e città di sotto, quartiere e quartiere, rione e rione, strada e strada, si sa, è un antico vizio delle città che mantengono ancora sprazzi di vita comunitaria, così come accade tra i misteriosi angoli dell'Anticaglia, a Santa Lucia, ai Quartieri o tra gli abitanti delle tante scale di Napoli.

Treccagnoli nel suo libro – che è un libro *di viaggio* e non *sul viaggio* e quindi un reportage che sta bene in compagnia di Matilde Serao, Anna Maria Ortese, Roberto Ciuni, Sàndor Màrai de *Il sangue di San Gennaro* – conduce il viaggiatore nella Napoli solo apparentemente conosciuta. Ciò che è nascosto è infinitamente più sorprendente, scandaloso e crudele, e ha a che fare con l'incanto di un vicolo o di una chiesa ma anche con lo scempio dei corpi venduti nei bassi e degli accampati nelle vecchie cave di tufo. Solo degrado? No. Molto di più, che comincia col tollerare povera gente che bivacca nelle aiuole, che ancora resistono nelle strade più battute dai turisti. Le amministrazioni inaugurano e poi dimenticano la manutenzione, scordano la normalità. La bellezza convive con il lerciume, l'abbandono e la disperazione di molti, per lo più immigrati, che strappano le giornate nelle tante strutture abbandonate come Palazzo dei veterani e nelle rotonde autostradali. Si veda il caso di Villa Ebe: "accanto ad altre caverne ormai entrate nel paesaggio napoletano, a una sfilata di auto abbandonate e a materassi buttati via, rintracci villa Ebe... dopo l'acquisizione al patrimonio comunale, dopo il saccheggio, dopo l'incendio, dopo gli accampamenti degli squatter slavi e arabi, è diventata il simbolo dell'incapacità a restituire il bello laddove spunta come un fiore, tra i diamanti e il letame, tra Paleopolis e Neapolis" (p. 76). Molti

di questi disperati non avrebbero nemmeno il permesso di stare in Italia e invece non solo non vengono sottratti ad una condizione di vita subumana, ma ignorati come se facessero parte del paesaggio. Chi si preoccupa anche solo della loro identificazione? In quale città europea si tollera tutto questo? Bisogna smetterla anche con un malinteso folklore che finisce col trasformare la capitale del Mediterraneo in una riserva abitata da scherzi della natura o nella migliore delle ipotesi (secondo l'antico adagio) da diavoli. Dalla Ferrovia a Posillipo non c'è un solo capitolo nel quale Treccagnoli non descriva una situazione di mancata normalizzazione. Fino a quando non entrerà a parte del senso comune civile e senza distinzioni tra borghesia e plebe che gettare una cartaccia a terra equivale a un attentato alla bellezza, alla storia e alla dignità di un popolo ci sarà ancora molto da fare. La straordinaria vitalità di associazioni culturali, cooperative, fondazioni private e gruppi parrocchiali della Napoli contemporanea che combattono come possono la battaglia del decoro e della bellezza è la migliore risposta ai processi incompiuti delle istituzioni degli anni Novanta e Duemila che, insieme a qualche risultato, hanno sperperato fondi europei che poco hanno inciso sul tessuto sociale e gettato al vento finanziamenti con il plauso e i fervorini della classe intellettuale napoletana con *buen retiro* a Capri e in Costiera. Piazza del Carmine e via Duomo con la loro austera bellezza deturpata sono solo alcuni esempi di un centro abbandonato e di una tolleranza che è diventata distruttiva. A chi visita questi luoghi evocativi e gravidi di storia, chiosa Treccagnoli, "non resta che guardare l'innumerabile serie di attentati al patrimonio culturale, sperando che turisti tolleranti, ma edotti assai, ce la facciano buona, puntando sull'appassionata napoletanità e non su quella, ridotta a macchietta insopportabile, che sappiamo vendere nei reality show" (p. 126). Torna qui utile richiamare una teoria molto in voga a partire dal 1994, durante il mandato del sindaco di New York, Rudolph Giuliani. Si trattava della nota immagine delle *finestre rotte* di James Q. Wilson e George L. Kelling, apparsa per la prima volta in un articolo del 1982. Secondo i due sociologi le situazioni di degrado producono effetti di imitazione. Lasciare un vetro rotto o un'auto abbandonata, ad esempio, provocherà emulazione sociale perché darà

l'idea dell'abbandono e questo richiamerà altri teppisti. Al contrario, se si interviene per rimettere tutto a posto si potrà evitare il dilagare di azioni simili. La teoria aggiunge poi anche un altro elemento, vale a dire che con interventi sociali si ottengono maggiori risultati rispetto a quelli di pura repressione. Insomma, ciò che serve a Napoli è semplice normalità e per questo un grande sforzo normalizzatore.

Antonio Scoppettuolo



S. Cicenia

La pena di morte nella letteratura

Mimesis, Milano 2014 – pp. 152 – € 14,00

Ci sono almeno tre percorsi in questo volume di Cicenia: la riflessione sui diritti umani il cui cammino è stato segnato dalla tragedia della *Shoah*; una trattazione che si sviluppa nell'ambito del filone di studi che si definisce *Law and Literature*; una disamina – ricostruita anche dalle testimonianze di condannati a morte – dell'estraneità di una tale pena radicale rispetto agli *scopi* del diritto che intende regolare e *ordinare* la società. Ma in realtà l'amalgama, mi sembra, è fornito al volume da un altro, diverso tema che unifica i tre percorsi e li rende complementari: il tema – assai presente nel dibattito odierno – su *giustizia e misericordia*.

Innanzitutto per affrontare un tema del genere – se si fuoriesce dal recinto del significato del lemma “giustizia” connesso all'ordinamento giuridico inteso solo in quanto determinato dalla normazione positiva e dalla sua applicazione – occorre precisare cosa si intenda per giustizia (che si ritiene essere il fondamento e la *giustificazione* di ogni pena, e persino della pena di morte). Dal momento che il mondo storicamente e progressivamente conosce e conquista un ordine regolato dal diritto (affinché non somigli alla terra di conquista solo per i forti e le loro voglie), quest'ordine non comporta la conoscibilità né immediata né definitiva dei diritti umani fondamentali – giacché solo nella fatica della storia essi sono rintracciabili e conoscibili, e così positivizzabili – e di conseguenza la giustizia mantiene di fronte alla norma positiva (e al diritto penale in specie) sempre un profondo iato non colmabile dal giudizio umano e bisognoso sempre di verificare la radice etica ed umana delle norme.

Allora, se la giustizia fronteggia la misericordia come atteggiamento che nutre e ispira il giudizio delle azioni umane, la mera prescrizione normativa individua la pena che segue necessariamente la colpa. Quando sono costretto dalle leggi a sottomettere la mia libidine di libertà – intesa solo come perfetta autodeterminazione dei comportamenti che intende affermarsi in solitudine rispetto al mondo – ad un ordine morale e comune non deciso arbitrariamente da me, allora la misericordia è capacità di andare a cogliere l'intimità della stessa legge umana e dei vincoli e matrici morali che segnano la vita del diritto positivo, per quanto spietata sia quella legge. Se “la misericordia deve seguire la giustizia, e non c'è misericordia se prima non è stata garantita la giustizia”, scrivevano i vecchi giuristi, la giustizia si rivela dapprima come responsabilità della sorte degli altri.

Del resto, se non fosse così, tutte le affermazioni di rispetto della legalità sarebbero false o morte in nome di una malintesa misericordia che mettesse sullo stesso piano azioni malvagie e prevaricatrici con quelle virtuose e benefiche. Insomma la misericordia non cancella delitto e peccato, ma giunge solo dopo che essi siano stati rimossi con la pena, il pentimento o il perdono che seguono la colpa. Il libro di Cicerone indaga se la morte possa essere considerata ammissibile a questo fine, se essa possa rimuovere la colpa o il peccato stesso, o non piuttosto vanifichi l'opera *ordinatrice* della legge che intende ricomporre anche con la pena l'ordine sociale turbato. La morte invece finisce per cancellare tutto e distruggere anche quest'opera stessa del diritto.

Peraltro la necessaria distinzione tra giustizia e giustizialismo chiede tanto più la garanzia di attuazione della giustizia quanto più questa è una difesa rispetto alla piazza urlante che invoca forche (anche nella fase in cui non sia ancora accertata giudizialmente la colpa) di fronte a qualunque stormir di fronde. Il medesimo giustizialismo che poi però si veste al contrario, troppo spesso, di panni giustificazionisti ed invoca una misericordia fasulla, indistinta cancellazione delle responsabilità, rinuncia commossa alla distinzione tra legale ed illegale, rilanciando così gli urlanti sostenitori della pena di morte. Esempio è il famoso testo – che fuoriesce dal quadro cui invece fa riferimento Cicerone – che è assai considerato proprio nelle riflessioni di quella

corrente che ha denominazione *Law and Literature*, di Miguel Cervantes, nel capitolo XXII del *Don Quijote*, in cui la misericordia usata dal cavaliere errante verso i galeotti colpevoli di gravi crimini è fonte di imbarazzo perché *travalica* le esigenze della stessa giustizia (proprio i galeotti non negano i delitti commessi ma solo la sentenza emessa a loro sfavore), giacché, non avendo potuto corrompere cancelliere e giudice, invocano l'abiezione del sistema giudiziario a proprio favore, non la misericordia dell'*hidalgo*.

“La pena di morte, una crudeltà a cui l'umanità non ha saputo assistere passivamente, non poteva non uscire dalla fredda logica giuridica, sia pure fondata su principi di giustizia, per investire la sfera dei sentimenti degli uomini e il loro essere sociale, per cui essa *naturaliter* è approdata al mondo dell'arte e della letteratura” (p. 63). Giustizia e misericordia, appunto, che arte e letteratura testimoniano. La varietà dei riferimenti letterari cui ricorre Cicenìa (a partire dai grandi romanzieri ai quali sono dedicati i capitoli centrali del volume, da Hugo a Dostoevskij e Tolstoj, da Camus a Sciascia) dimostra a sufficienza l'ampiezza dell'analisi cui l'Autore ha sottoposto un materiale enorme, per trarne il rifiuto dell'aberrante ricorso alla pena di morte come vana ricomposizione del tessuto sociale lacerato dal delitto. Allo stesso modo la vasta antologia di lettere di condannati nel braccio della morte riportata nel volume, come la ricca appendice che propone alcuni testi poetici sul tema, attestano la convinzione dell'Autore che la giustizia debba – nella fase della punizione, esaurita quella dell'accertamento del delitto e della colpa – rivestirsi di misericordia perché tutto sia ricondotto al rispetto della dignità umana e dei fondamentali diritti della persona.

La questione è dunque complessa e la conclusione di Cicenìa è evidente nell'*Epilogo*: “fondamentale era individuare un percorso letterario che desse voce al sentimento della pietà per delineare il sogno di un mondo dove la giustizia assicuri e rispetti innanzi tutto la vita e la dignità dell'uomo”.

Giuseppe Acocella

Note biografiche

Giuseppe Acocella

Professore Ordinario di Teoria generale del diritto presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II". Già Vice Presidente del C.N.E.L. per la Consiliatura 2005-2010 (VIII) e Rettore della Libera Università degli Studi "S. Pio V" – LUSPIO, è stato segretario generale della C.I.S.L. Università dal 1997 al 2001 e Direttore del Centro Studi Nazionale della C.I.S.L. dal 2001 al 2005. Socio dell'Accademia Pontaniana, dell'Accademia di Scienze morali e politiche (Società nazionale di Scienze, Lettere e Arti in Napoli), membro del Consiglio scientifico dell'Istituto "V. Bachelet", del Consiglio scientifico del C.I.R.B. (Centro Interuniversitario per la Ricerca Bioetica), del Comitato scientifico del C.E.G.A. (Centro di Etica Generale e Applicata) e del Consiglio della Fondazione "P. Piovani", nonché della Fondazione "Tarì". È Vice Presidente dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e coordinatore dell'Osservatorio sulla Legalità. È autore di monografie e saggi sui problemi dello Stato contemporaneo, sulla crisi del diritto, sulla storia delle idee economiche, giuridiche e sociali, oltre che sul pensiero etico-politico, sulla storia della cultura e dei movimenti sociali.

Pier Luigi Belvisi

Professore associato di Economia politica presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi Internazionali di Roma – Unint. È stato ricercatore di Economia politica presso l'Università di Roma "Tor Vergata". Ha tenuto corsi presso varie università italiane e straniere e presso l'Accademia di Belle Arti di Roma. Svolge attività di ricerca sulla *digital economy*, sull'economia della consapevolezza, sul finanziamento delle attività culturali, e su vari temi di politica economica. Tra le sue pubblicazioni; *Stato e mercato nella teoria e nell'esperienza economica del '900* (Giap-

pichelli, 2009) e *L'economia del Marocco e la regionalizzazione avanzata* (Bordeaux, 2014). Ha ricoperto gli incarichi di Responsabile del Presidio di Qualità della Unint, e di delegato del Rettore per il Placement e per la Didattica.

Raffaele Cananzi

Laureato in Giurisprudenza all'Università Cattolica di Milano, è poi diventato avvocato generale dello Stato. Esponente di spicco del movimento cattolico italiano, è stato presidente nazionale dell'Azione cattolica italiana dal 1986 al 1992. Nel 1996 è stato eletto alla Camera dei Deputati, divenendo sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri nel II governo Amato (2000-2001). Ha scritto diversi volumi, tra cui, da ultimo, *Riflessioni di un cristiano. Chiesa e mondo a cinquant'anni dal Concilio Vaticano II* (Ave, 2013). Nel 2015 è stato nominato presidente del Consiglio scientifico dell'Isacem – Istituto per la storia dell'Azione cattolica e del movimento cattolico in Italia Paolo VI.

Mario Croce

Si laurea in Storia Contemporanea presso l'Università degli Studi di RomaTre, concentrando inizialmente i suoi studi sul processo di integrazione europea. Compie un master in comunicazione e gestione delle relazioni istituzionali presso il Parlamento di Bruxelles, quindi sposta la sua attenzione sulla Storia dell'America latina, approfondendo in particolare il processo di transizione democratica in Argentina e il ruolo della stampa nella fine della dittatura militare. Già collaboratore del «Manifesto», da due anni vive a Buenos Aires dove attualmente lavora alla realizzazione di un documentario per l'Istituto cinematografico nazionale Incaa.

Flavio Felice

Professore ordinario di "Dottrine Economiche e Politiche" alla Pontificia Università Lateranense, è visiting professor all'Università Cattolica Sedes Sapientiae di Lima (Perù). Sempre presso l'Università Lateranense, è Direttore dell'Area Internazionale di Ricerca "Caritas in Veritate", per lo studio della Dottrina sociale della Chiesa. È membro del Comitato Scientifico e Organizzatore delle Settimane Sociali, è presidente del Centro Studi Tocqueville-Acton. Editor dell'inserito "Prospettiva Civitas" della

rivista «Prospettiva Persona», della quale è vice Direttore. È No-Resident Research Fellow del Faith & Reason Institute e Adjunct Scholar all'American Enterprise Institute, entrambi in Washington D.C. È coordinatore scientifico dei corsi di formazione in Dottrina sociale della Chiesa organizzati dalla Fondazione Centesimus Annus Pro Pontifice. Tra le sue pubblicazioni, oltre al volume *Capitalismo e cristianesimo* (Rubbettino, 2002) si ricordano: *Prospettiva "neocon"* (Rubbettino, 2005), *Welfare society* (Rubbettino, 2007), *Economia sociale di mercato* (Rubbettino, 2008), *Lo spirito della globalizzazione* (Rubbettino, 2011), quest'ultimo insieme a Robert W. Fogel-Francis George e *Istituzioni, persona e mercato. La persona nel contesto del liberalismo delle regole* (Rubbettino, 2013). È vincitore, insieme a Dario Antiseri, del Premio Capri 2014 per la sezione Filosofia, con il libro *La vita alla luce della fede. Riflessioni filosofiche e socio-politiche sull'enciclica 'Lumen fidei'* (Rubbettino, 2013). È curatore dell'edizione italiana di diversi volumi di Wilhelm Röpke, Michael Novak, di Karol Wojtyła e, di recente, ha curato i due volumi collettanei sulla genesi dell'ordoliberalismo e dell'economia sociale di mercato insieme a Francesco Forte.

Diego Forestieri

Dottore di ricerca in Sociologia giuridica della devianza e del mutamento sociale, è membro del Comitato tecnico scientifico sez. Società e redattore dell'Osservatorio sulla Legalità dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V". Sul tema della legalità ha recentemente curato *Stato legale sotto assedio. Fra legislazione di emergenza, traffico di influenze illecite, lobbies e subculture devianti* (Edizioni Apes, 2015, con la prefazione di Elio Palombi). È anche autore, insieme a Elia Fiorillo, de *La rappresentazione della legalità sulla stampa (2013-2015)*, in G. Acocella (a cura di), *Materiali per una cultura della legalità* (Giappichelli, 2016), pp. 147-174.

Antonio Scoppettuolo

Dottore di ricerca in Filosofia presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", è giornalista Rai. Tra le sue pubblicazioni: *Etica economica e teoria dell'azione. Ragione, individuo e società in Raymond Boudon* (Rubbettino, 2010); *Il cammino di Bergoglio. Le parole di un vescovo diventato papa* (Ed. Insieme, 2013).

Francescomaria Tuccillo

Avvocato penalista, ha esercitato questa professione per dieci anni e collaborato, come cultore della materia, con le cattedre di Diritto Penale delle Università "Federico II" di Napoli e Sapienza Università di Roma. Dal 2001 al 2009 ha ricoperto l'incarico di Segretario Generale per l'Italia della Ong *Avocats sans Frontières*. Nel 2003 è stato nominato *advisor* dell'Autorità Provvisoria di Coalizione che ha amministrato l'Iraq dopo la guerra del Golfo, con il compito di coordinare le imprese incaricate della ricostruzione delle infrastrutture idriche e del sistema di smaltimento dei rifiuti. Nel 2006 ha lasciato la professione forense per intraprendere una carriera nell'industria internazionale della difesa e sicurezza, dove ha ricoperto crescenti responsabilità manageriali in Africa, Italia, Stati Uniti e Regno Unito. Giornalista pubblicitaria, è autore di una ricerca sulle normative ambientali in Europa e di numerosi articoli in materia giuridica e geopolitica. Ha inoltre pubblicato un racconto autobiografico (*Diario di un quarantenne perdente*, disponibile online) e, con il fratello Luigi, un saggio sulle Brigate Rosse napoletane (*Sangue sulle città*, Guida, 2002).

Daniela Vitiello

È assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma Tre. Collabora con la cattedra di Diritto internazionale nel Dipartimento di Giurisprudenza della Sapienza e con le cattedre di Organizzazione internazionale e diritti umani e di Diritto e politiche di immigrazione e asilo nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università LUISS "Guido Carli". È docente del Master di secondo livello in "Scienze della sicurezza" della Scuola Superiore di Polizia e membro di numerosi gruppi di ricerca sulle migrazioni, sia in Italia che all'estero.

Finito di stampare nel mese di luglio 2016
presso Trecentosessantagradi - Roma