

*Nuovi*  
**C**ompen**di**  
**dike**

- ABILITAZIONE FORENSE • CONCORSI PUBBLICI •
- ESAMI UNIVERSITARI •



Giuridica Editrice

## **IN QUESTA COLLANA:**

*Compendio di Diritto Civile*

*Compendio di Diritto Amministrativo*

*Compendio di Diritto Penale – Parte Generale, Parte Speciale*

*Compendio di Diritto Costituzionale*

*Compendio di Ordinamento e Deontologia Forense*

*Compendio di Diritto Internazionale Privato*

*Compendio di Diritto dell'Unione Europea*

*Compendio di Procedura Civile*

*Compendio di Procedura Penale*

*Compendio di Diritto Tributario*

*Compendio di Contabilità di Stato e degli Enti Pubblici*

*Compendio di Diritto Ecclesiastico*

*Compendio di Diritto del lavoro*

*Compendio di Pubblica Sicurezza*

## **© Copyright – DIKE Giuridica Editrice, S.r.l. Roma**

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservate per tutti i Paesi.

## **Copertina**

Chiara Damiani

## **Realizzazione editoriale**

Studio Editoriale Cafagna, Barletta

**Finito di stampare nel mese di febbraio 2019**

# INDICE GENERALE

Prefazione alla quinta edizione.....	XI	
Prefazione alla quarta edizione.....	XIII	
Prefazione alla terza edizione.....	XV	
Prefazione alla seconda edizione.....	XVII	
Prefazione alla prima edizione.....	XIX	
CAPITOLO I		
ECONOMIA, POLITICA E DIRITTO COME SAPERI		
UMANISTICO-SOCIALI.....		1
1.1. “Scienza delle finanze” come “economia pubblica” e metodologia delle scienze sociali.....	1	
1.2. Concezione antropomorfa dei gruppi sociali e loro equivoca contrapposizione agli individui.....	3	
1.3. Consenso come collante dei gruppi sociali: bilaterale di scambio (economico) e multilaterale (politico-giuridico).....	4	
1.4. Il diritto come scienza sociale delle pubbliche funzioni e suo eccessivo appiattimento su quella giurisdizionale.....	6	
CAPITOLO II.....		9
IL SECOLARE ASSETTO AGRICOLO-ARTIGIANALE E I SUOI		
RIFLESSI SOCIO-CULTURALI.....		9
2.1. Le fonti del sostentamento umano, dai “cacciatori-raccoltori”, all’era “agricolo-artigianale”, alla produzione industriale di serie.....	9	
2.2. <i>Segue</i> : facilità delle spiegazioni scientifico-sociali dell’era agricolo-artigianale.....	12	
2.3. Importanza economica del territorio come fattore produttivo dell’economia agricolo artigiana.....	13	

2.4.	Segue. Potere militare e funzioni pubbliche: diritto e giurisdizione .....	14
2.5.	Piramide sociale dell'era agricolo artigianale: aristocrazie militar-religiose.....	17
2.6.	Attività economiche nell'era agricolo artigianale: la manifattura artigianale .....	18
2.7.	L'attività mercantile come presupposto per scalate sociali e cooptazione nell'aristocrazia.....	20
2.8.	Spontaneismo, familiar-religioso, dell'attività socio-assistenziale nell'era agricolo-artigianale.....	21
2.9.	Dalle istituzioni non territoriali agli stati nazionali nell'era agricolo-artigianale.....	22
2.10.	Istituzioni politico-giuridiche come contenitore dei rapporti economici già dall'era agricolo-artigianale .....	23
2.11.	Radici "agricolo-artigianali" dell'attuale bagaglio culturale .....	25

### CAPITOLO III

#### PRODUZIONE SCIENTIFICO TECNOLOGICA DI SERIE

E AZIENDE COME GRUPPI SOCIALI.....	27
3.1. Scienze fisiche e loro ricadute produttive nell'avvio dell'era aziendale-tecnologica .....	27
3.2. Espansione graduale della produzione tecnologica di serie, anche nell'agricoltura e nell'artigianato.....	30
3.3. Necessità di spiegazioni scientifico sociali dell'era aziendale tecnologica .....	31
3.4. Mancata comprensione dell'azienda tecnologica come gruppo sociale e suoi travisamenti "oggettivistici" e "antropomorfici" .....	32
3.5. Azienda come gruppo sociale tra base proprietaria e articolazioni organizzative.....	34
3.6. L'aggregazione attorno al prodotto come "limite culturale" di questo gruppo sociale.....	36
3.7. Rigidità aziendali imposte dal mercato e loro fraintendimento moralistico-antropomorfo.....	39
3.8. Ragioni culturali generali dei veri "lati oscuri" dell'azienda, come parcellizzazione del lavoro e alienazione (rinvio al prossimo capitolo).....	41

3.9. Inadeguatezza del bagaglio culturale agricolo artigianale per capire l'azienda come gruppo sociale.....	43
3.10. L'equilibrio aziendale: economie di scala, costo medio, costo marginale e <i>break even point</i> come espressione di equilibrio .....	44
3.11. Efficienza ed efficacia nell'azienda tecnologica .....	47
3.12. Scarsa importanza del profitto rispetto all'equilibrio economico dell'azienda e alla creazione di "valore aggiunto" .....	49
3.13. La fuorviante definizione di "capitalismo" come indizio della subalternità culturale delle aziende.....	52
3.14. Relatività settoriale delle c.d. "qualità manageriali" e "passaggio generazionale" .....	54
3.15. Necessità di un bagaglio culturale inclusivo dell'idea di azienda come gruppo sociale.....	57

#### CAPITOLO IV

"FALLIMENTI DEL MERCATO" E NECESSITÀ DI ULTERIORE INTERVENTO PUBBLICO NELL'ERA AZIENDALE .....	61
4.1. Aziende e uffici pubblici come gruppi sociali e rapporti con quelli precedenti (famiglie, comunità territoriali, religiose, etc.) .....	61
4.2. Riflessi della produzione di serie sulla politica: minore importanza e maggiori responsabilità, rispetto all'era agricolo-artigianale .....	64
4.3. L'articolazione della pubblica opinione e i gruppi sociali a matrice "politico-idealistica" .....	66
4.4. Le "esternalità", positive e negative dell'era aziendale-tecnologica sull'ambiente sociale.....	68
4.5. I malesseri dovuti alla mancanza di spiegazioni scientifico sociali dell'era aziendale tecnologica.....	70
4.6. Le risposte della scienza economica e l'ispirazione alle scienze fisiche degli studi sociali ("sociomatematica") .....	72
4.7. Le illusioni sulla capacità del mercato di trovare un equilibrio (portata effettiva del c.d."fallimento del mercato") .....	77
4.8. La diversa combinazione tra stato e mercato nei vari settori della convivenza sociale ("beni pubblici e privati" come riferimento alle relative attività di soddisfacimento dei bisogni).....	80

4.9. Il senso dell' "economicità" delle funzioni pubbliche rispetto ai comuni scambi bilaterali .....	81
4.10. Profili di distinzione economica dei bisogni ( <i>beni</i> ) tra stato e mercato ("indivisibili", "non escludibili", "rivali" etc.) .....	83
4.11. L' "economia mista" come evidenza empirica del ruolo economico del potere politico quale che sia il relativo regime .....	85
4.12. L' esperimento estremo del comunismo come assorbimento dell' economia nella politica .....	86
4.13. Necessità di combinare settorialmente mercato ed intervento pubblico (la "sussidiarietà") .....	90
4.14. L' intervento pubblico dovuto alle "asimmetrie informative" di una società complessa: la "regolazione" .....	93
4.15. Punti forti e punti deboli (rischi di inefficienza) dell' intervento statale diretto .....	95
4.16. L' unione europea e la libera circolazione di merci, persone, imprese, capitali tra stati diversi .....	96
4.17. <i>Segue</i> : fino all' illusione di creare un' unione politica attraverso l' economia .....	98

## CAPITOLO V

MODELLI ORGANIZZATIVI DELL'INTERVENTO PUBBLICO (GERARCHICO E AZIENDALISTICO) CONTROLLO SOCIALE SU DI ESSI E RISCHI DI BUROCRATIZZAZIONE .....	101
5.1. Modelli organizzativi dell' intervento pubblico tra superamento dello schema gerarchico-militare e improprietà di quello aziendale .....	101
5.2. Il controllo sociale sulle funzioni pubbliche "fuori mercato", tra utenti, pubblica opinione e mass media .....	106
5.3. <i>Segue</i> . Compartimentalizzazione ed emotività del controllo sociale sulle funzioni pubbliche. ....	108
5.4. Studiosi sociali e controllo dell' intervento pubblico .....	110
5.5. Il diritto come scienza sociale delle funzioni pubbliche .....	113
5.6. Variabilità del controllo sociale sulle diverse funzioni pubbliche .....	116
5.7. Necessità di organizzare gli uffici pubblici secondo la rispettiva funzione .....	117
5.8. "Controllo contabile" e rigidità connesse al formalismo del bilancio pubblico .....	121

## CAPITOLO VI

GEOGRAFIA DELLE FUNZIONI PUBBLICHE PER NATURA,  
COSTI E BENEFICI .....

6.1. Spesa pubblica per funzione e natura (spese correnti e in conto capitale) .....	125
6.2. I livelli di spesa pubblica, tra stato-istituzione, stato apparato (ministeri), enti autonomi e territoriali (federalismo fiscale) .....	127
6.3. <i>Segue.</i> Fungibilità della spesa pubblica rispetto al mercato per tipologia di funzione .....	129
6.4. Il costo delle varie funzioni pubbliche come “dato sociale”: fonti informative e criteri di stima .....	130
6.5. Finanziamento della politica e suo valore simbolico (parlamento e organi costituzionali) .....	131
6.6. Affari esteri e partecipazione a enti sovranazionali (finanziamento unione europea e “fondi comunitari”) .....	133
6.7. <i>Segue.</i> Difesa .....	133
6.8. <i>Segue.</i> Giustizia e sicurezza .....	134
6.9. <i>Segue.</i> Infrastrutture, ambiente, protezione civile .....	136
6.10. Sanità .....	137
6.11. Istruzione e beni culturali .....	138
6.12. Interessi sul debito pubblico (rinvio) e costi della politica monetaria .....	139
6.13. Spese per la riscossione delle entrate: Agenzia delle entrate e Guardia di Finanza .....	140
6.14. La previdenza tra corresponsività e fiscalità .....	141
6.15. L'assistenza: integrazioni salariali, sussidi e controllo del territorio .....	144

## CAPITOLO VI

INTERVENTO PUBBLICO E MACROECONOMIA (PIL, MONETA,  
FINANZA, TASSI DI CAMBIO, INFLAZIONE, GLOBALIZZAZIONE) .....

7.1. Intervento pubblico e misurazione dell'economia: il PIL come indicatore della produzione per il mercato .....	147
7.2. Reale portata informativa del PIL ai fini della soddisfazione dei bisogni e utilità nei confronti internazionali .....	151
7.3. Inserimento convenzionale nel PIL della spesa pubblica “fuori mercato” .....	152

7.4.	Valori economici come valori umani e loro “relativismo” .....	155
7.5.	Valori e prospettiva “utilitaristica” dell’acquirente: valore d’uso e di scambio.....	156
7.6.	<i>Segue</i> : valori economici nella prospettiva del venditore e rilevanza di costi e tempi di lavoro .....	158
7.7.	La “moneta” come questione di diritto tra “simbolo di crediti” e “moneta politica” .....	160
7.8.	Moneta e credito: Banche ed economia pubblica.....	163
7.9.	La <i>finanza</i> e i rischi di sua degenerazione .....	166
7.10.	Importazioni, esportazioni e intervento pubblico: protezionismo, svalutazione e inflazione.....	167
7.11.	Globalizzazione e concorrenzialità dei “sistemi paese” .....	170
7.12.	L’Euro come esempio di “moneta sovranazionale” .....	173
CAPITOLO VIII .....		179
FINANZIAMENTO DELL’ECONOMIA PUBBLICA PATRIMONIALE E TRIBUTARIO: TASSE, IMPOSTE E DETERMINAZIONE DEGLI IMPONIBILI .....		179
8.1.	La fiscalità come insieme del finanziamento della spesa pubblica (tassazione come parte della fiscalità) .....	179
8.2.	Entrate da sfruttamento del patrimonio pubblico.....	180
8.3.	Finanziamento della spesa pubblica tramite moneta e debito.....	181
8.4.	Il finanziamento col principio del beneficio: “tariffe” e “tasse” a fronte di funzioni pubbliche. ....	184
8.5.	Imposte dirette e indirette: riconducibilità economica di tutte le imposte ai redditi.....	185
8.6.	Il riferimento delle imposte alla ricchezza e l’importanza della sua determinazione: tradizionale valutazione attraverso pubblici uffici .....	186
8.7.	La determinazione degli imponibili attraverso la contabilità di aziende e altre organizzazioni pluripersonali.....	188
8.8.	Velleitaria estensione della determinazione documentale dell’imponibile, sperequazioni e strumentalizzazioni politiche.....	189
8.9.	Ostacoli alla determinazione degli imponibili e rimedi improvvisati .....	191
8.10.	Stima dell’evasione ed effetti economici di azioni di recupero .....	194



8.11. Divagazioni economiche sugli effetti delle imposte e variabili dell'evasione (aliquote, sanzioni, controlli).....	195
8.12. Senso della c.d. "pressione fiscale" e del suo uso "redistributivo".....	197
8.13. Sfasamento tra funzioni di spesa degli enti locali e relative entrate (il federalismo fiscale) .....	200



## **PREFAZIONE ALLA QUINTA EDIZIONE**



## PREFAZIONE ALLA QUARTA EDIZIONE

Nei quasi 5 anni passati dalla prima edizione non ho rinnegato nulla di quanto scritto in precedenza, ma molte altre riflessioni sono state inserite sulle precedenti, cercando di rendere il tutto sempre più coordinato. I due protagonisti sono comunque le organizzazioni aziendali e i pubblici uffici, con la particolarità che i secondi sono molto più difficili da spiegare delle prime. Le aziende, infatti, rispondono a uno schema semplice; in ultima analisi, acquistano materie prime, e vendono merci o servizi. A ben guardare gli operatori economici, anche organizzati e di grandi dimensioni, seguono il tradizionale modello del commerciante o dell'artigiano, operante in forma individuale. Tanto è vero che un bagaglio culturale radicato nell'era agricolo artigianale ha traslato su di loro l'immagine antropomorfa del piccolo commerciante e dell'artigiano, trasformandole in "omoni" bisognosi di un imprecisato "profitto", trascurando che le organizzazioni sono prive di bisogni propri (per farla breve le organizzazioni "non mangiano"). Spiegare i comportamenti delle organizzazioni con schemi tratti dagli individui è ancora più fuorviante per i pubblici uffici, per i quali manca persino il punto di riferimento del commerciante o dell'artigiano, indicato sopra per le aziende.

Questa edizione del compendio arricchisce, rispetto alle precedenti, proprio il ruolo dei pubblici uffici, anticamente identificati con la politica, e da essa gradualmente separatisi man mano che la società diventava più complessa. La politica è sempre più assorbita dal consenso e la coesione sociale, soprattutto negli assetti pluralistici (democratici), mentre gli uffici dedicati alle più diverse funzioni pubbliche si sono moltiplicati, vivendo sempre più di vita propria, pur rispondendo in ultima analisi alla società, attraverso la politica. In parole povere, dalla prima edizione del compendio, mi sono convinto sempre di più che l'economia pubblica si chiama diritto, e in particolare diritto "non giurisdizionale", cioè dedicato a funzioni diverse dalla soluzione delle liti (si pensi a sicurezza, ambiente, previdenza, istruzione, sanità, beni culturali, determinazione dei tributi).

Il buon funzionamento degli uffici pubblici dipende soprattutto, come indicato al par. 5.3, dal controllo sociale diffuso della pubblica opinione su di essi, che sostituisce il controllo dei clienti sulle aziende, operanti sul mercato. La possibilità di questo controllo sociale varia a seconda delle diverse funzioni pubbliche, ma dipende anche dalla formazione sociale della pubblica opinione, influenzata da fattori storici ed educativi. In entrambi è carente la spiegazione delle aziende e dei pubblici uffici come organizzazioni pluripersonali ed è sopravvalutato il potere della legislazione, per via della concezione eccessivamente giurisdizionale del diritto. Ne deriva una sopravvalutazione del potere della politica, nocivo persino alla politica, che pure spesso se ne compiace nell'immediato. Tutto ciò trasforma il dibattito politico-sociale, anche mediatico, in una serie di fuochi di paglia, con ricadute modestissime in termini di formazione sociale, e quindi di capacità di controllo degli uffici in cui consiste "l'economia pubblica".

## PREFAZIONE ALLA TERZA EDIZIONE

Se dipendesse da me, in un rapporto ideale col lettore, senza i condizionamenti del mercato librario e delle sue tipologie standard, avrei già cambiato il titolo di questo libro.

L'avrei chiamato Manuale di formazione economico sociale. Dietro non c'è alcun proposito di indottrinamento ma solo una finalità di spiegazione d'insieme degli innumerevoli concetti economico-sociali che si accavallano nel dibattito pubblico. All'intensità della discussione sui quotidiani, sui mezzi di comunicazione, nei *talk shows* non corrisponde infatti, nel retroterra culturale italiano, un'adeguata formazione economico sociale. Diciamo pure che, per chi ha un bagaglio formativo basato sull'insieme di studi classici e facoltà di giurisprudenza, la formazione sociale avviene in modo del tutto estemporaneo; l'esame di economia politica, obbligatorio a giurisprudenza, basato su formule e grafici, è spesso utile soltanto a far odiare queste materie per tutta la vita.

La formazione umanistico-letteraria domina insomma su quella umanistico-sociale, cioè giuridica, economica e politica. Il dibattito socioeconomico si trasferisce quindi sui mezzi di informazione, come se i giornalisti avessero riempito lo spazio lasciato vuoto dagli studiosi sociali. Il dibattito mediatico diventa il surrogato della scuola, per darsi una formazione economico-sociale, il che comporta pregi e difetti. Il pregio è la necessità di farsi capire dai lettori o ascoltatori, senza le autoreferenzialità con cui tanti studiosi sociali cercano di autolegittimarsi, soprattutto quando parlano tra di loro. Il difetto è la brevità del discorso, dove sembra di dover ripartire ogni volta da zero, senza sedimentare mai nulla, e per di più con la preoccupazione di "fare audience", anche a costo di cadere nel sensazionalismo.

Questo libro cerca di unire la forma comunicativa dei mezzi di informazione con la serietà sostanziale degli studi sociali. Cercherò cioè di usare il linguaggio dell'informazione per fare formazione, sull'organizzazione sociale moderna, a partire dalle organizzazioni aziendali; questi veri e propri corpi sociali pluripersonali si occupano della produzione di serie di beni e

servizi, a buon mercato, ma con una serie di costi sociali. Di essi devono occuparsi i pubblici uffici, anch'essi organizzazioni pluripersonali, che devono interagire tra loro, con gli individui e con le aziende, avendo come bussola la ricerca del bene comune.

Non si tratta quindi di scegliere tra “pubblico” e “privato”, tra “stato” e “mercato”, perché l'uno non può esistere senza l'altro, come indicato al par. 2.10 con la metafora del contenitore politico-giuridico e del contenuto economico. Si tratta solo di dosare “stato” e “mercato” a seconda del contesto e delle funzioni, in un'economia per definizione sempre “mista”.

Dopotutto, inoltre, sia gli uffici pubblici sia le aziende sono entrambi organizzazioni pluripersonali. Una bussola per scegliere è forse il maggior controllo sociale del rapporto disintermediato, cioè diretto, tra fornitore e cliente, rispetto a quello dove c'è di mezzo il pubblico potere. È un punto a favore del principio di sussidiarietà, secondo cui il settore pubblico interviene dove i privati non sono in grado di fare da soli, o non sono in grado di fare affatto. È un punto di partenza, che si intreccia, variamente, per tutte le funzioni pubbliche analizzate nel testo.



## PREFAZIONE ALLA SECONDA EDIZIONE

La prima edizione del libro era la sintesi di un precedente volume, intitolato Manuale giuridico di scienza delle finanze. Sono passati due anni, ed anche se tanti aspetti di quel libro mi sembrano insicuri, ripetitivi o semplicistici, l'esperienza dimostra che la strada era quella giusta. Molti di coloro cui ho regalato il libro l'hanno scorso con interesse.

Qualcuno l'ha addirittura letto tutto, cosa rara per esponenti della classe dirigente, affaccendati in mille cose. La sperimentazione didattica, dove gli studenti si applicano, dovendo fare di necessità virtù, è stata addirittura lusinghiera, ed ha confermato che questa è la strada per il coordinamento tra i nuovi gruppi sociali tipici dell'era della produzione di serie, cioè le aziende e i pubblici uffici. Questi ultimi esprimono il binomio-politica-diritto mentre le aziende sono espressione dell'economia. Quest'ultima è certamente la scienza sociale di punta, come capacità dei suoi esponenti di relazionarsi con la pubblica opinione. Tuttavia anch'essa ha pagato prezzi elevatissimi al complesso di inferiorità delle scienze sociali nei confronti delle scienze fisiche, o *hard sciences*, o semplicemente "scienze della materia", compresa la medicina, che guarda all'uomo come carne ed organi, non come spirito. Davanti ai tangibili e straordinari successi delle scienze della materia, le scienze umane, intese come scienze dello spirito umano, hanno cercato in vari modi di esorcizzare il loro timore di essere riflessioni alla portata di tutti. Se si vuole "chiacchiere". Forse per questo l'economia ha rivestito di equazioni, grafici e formule, delle semplici correlazioni tra i comportamenti umani. Bisogna invece accettare l'idea che le scienze sociali sono patrimonio comune di tutti gli interessati, secondo il grado di interesse e le contingenze con cui vi si avvicinano.

I problemi sociali possono essere risolti solo attraverso la loro comprensione, per quanto di interesse, da parte del maggior numero di persone. Anzi, forse, quando i problemi dell'organizzazione sociale sono stati capiti da un numero sufficiente di persone, già sono stati risolti. È uno dei tanti aspetti delle scienze umane che cercherò di sviluppare, sperando di trovare dei compagni di strada. Per le altre indicazioni rinvio alla prefazione della prima edizione, semplicemente riletta, rifocalizzata e ripubblicata a seguire.



## PREFAZIONE ALLA PRIMA EDIZIONE

Questo libro cerca di superare l'impostazione nozionistica dei "compendi da concorso", offrendo ai candidati, e forse anche ai commissari, un'opportunità per riflettere e riordinare le idee sulla loro formazione economico-sociale. Tale formazione è infatti del tutto assente nella scuola secondaria (salvi i tecnicismi degli istituti professionali per ragionieri), e molto frammentata nelle facoltà universitarie di economia e giurisprudenza.

Dopo la formazione, nella vita lavorativa, manca una sistemazione generale di questi temi, incontrati specialmente nelle inevitabili semplificazioni dei mezzi di comunicazione di massa. Per questo la pubblica opinione, comprese le classi dirigenti, si trova davanti a una quotidiana passerella di commenti e divagazioni sul sistema produttivo, la spesa pubblica, le aziende, il lavoro, il debito pubblico, la redistribuzione, l'evasione fiscale, la giustizia sociale, l'efficienza, la globalizzazione, la moneta, le banche, la pressione fiscale, l'Unione europea, i mercati finanziari, le tariffe, il federalismo fiscale, l'inflazione, la svalutazione monetaria, la solidarietà, la crescita, e tanti altri concetti che questo libro cerca di coordinare, soprattutto nei loro rapporti reciproci. L'obiettivo è di superare la frammentazione e i nozionismi, senza divagare nelle personalissime ricette e proposte, sempre intrise di assolutezza e rigidità. La preparazione per i concorsi, strumentale ad un obiettivo pratico, cerca così di trasformarsi in una occasione gradevole di crescita socioculturale, per coordinare le idee sull'organizzazione della società in cui ci si trova immersi.

Non ci sono grandi cose nuove da dire, anche perché le scienze sociali sono solo quello che resta dell'antica filosofia, cioè delle riflessioni con cui l'uomo pensa a se stesso, come individuo inserito in gruppi di altri individui, cercando di capire quello che, nelle varie organizzazioni sociali, resta uguale e quello che si modifica nel tempo. Trovando profili comuni e sfumature divergenti tra i punti di osservazione utilizzati da politica, economia e diritto per analizzare un fenomeno unitario, come la convivenza sociale. Un libro di scienze sociali non può contenere scoperte sensazionali, né ricet-

te miracolose, ma rimette in ordine riflessioni latenti nella mente dei lettori. Shakespeare fa dire a Marco Antonio nell'orazione ai Romani del Giulio Cesare: "dico le cose che sapete già" e così devono fare gli studiosi sociali, coordinando riflessioni e intuizioni dei loro lettori, che essendo impegnati dalle urgenze della vita non hanno tempo di farlo. L'obiettivo è contrastare, per quanto possibile, quella superficialità incolpevole che caratterizza l'opinione pubblica e quindi (indirettamente) le classi dirigenti del paese.

Queste ambizioni del volume non devono far dimenticare l'occasione per cui è stato redatto, cioè quella di snellire e rendere proficui i concorsi pubblici sul tema. Conseguentemente al volume si abbinano una serie di domande e quesiti inseriti sul sito [www.Didatticaweb.uniroma2](http://www.Didatticaweb.uniroma2), da parte dell'autore.

# CAPITOLO I

## ECONOMIA, POLITICA E DIRITTO COME SAPERI UMANISTICO-SOCIALI

**SOMMARIO:** 1.1. “Scienza delle finanze” come “economia pubblica” e metodologia delle scienze sociali. – 1.2. Concezione antropomorfica dei gruppi sociali e loro equivoca contrapposizione agli individui. – 1.3. Consenso come collante dei gruppi sociali: bilaterale di scambio (economico) e multilaterale (politico-giuridico). – 1.4. Il diritto come scienza sociale delle pubbliche funzioni e suo eccessivo appiattimento su quella giurisdizionale.

### 1.1. “Scienza delle finanze” come “economia pubblica” e metodologia delle scienze sociali

Anche questo volume, come tutti quelli collocati nel quadro delle “**scienze sociali**”, riguarda la **socialità con cui gli esseri umani**, in varie forme, si organizzano per il soddisfacimento dei propri **bisogni**, prima di tutto materiali, secondo l’elementare principio per cui “**l’unione fa la forza**” (ad esempio nelle società di “cacciatori raccoglitori” ci si riuniva per catturare animali di grossa taglia come indicato al successivo par. 2.1). Anche chi ritenesse di poter fare a meno **degli altri**, dovrebbe pensare alle **fasi iniziali e finali della vita, o a momentanee situazioni di necessità per capire che invece ne ha bisogno; persino il** misantropo, che si chiude in casa non volendo vedere altri esseri umani, utilizzerebbe comunque energia elettrica, acqua corrente, consegne di cibo a domicilio, impianti fognari e altre prestazioni rese possibili dalla comunità, soddisfacendo quindi i propri bisogni attraverso gli altri. Lo stesso vale per il ricco, o chi vive di rendita (par. 7.7 sui valori) che soddisfa comunque i propri bisogni attraverso l’altrui cooperazione.

Questa **socialità umana** può essere analizzata da vari punti di vista, tra loro complementari e correlati, che hanno dato luogo alle “scienze sociali”, sviluppatesi soprattutto man mano che la produzione industriale di serie, resa possibile dalle scienze della materia (cap. 3) si inseriva nella millenaria società “agricolo-artigianale” (cap. 2). In questa fase gli antichi tentativi della filosofia di spiegazioni globali della natura, dell’esistenza e del senso delle cose ebbero sempre meno presa, soppiantati dalle spiegazioni in senso ampio “materialistiche” basate sulle sopra indicate scienze fisiche (“hard sciences” o “scienze sperimentali”). Crebbe però, proprio per lo sviluppo economico, la necessità di spiegare il funzionamento di una società sempre più complessa, di cui si articolarono una pluralità di punti di osservazione, economici, politici, giuridici, storici, sociologici, psicologici, demo-etno-antropologici. Questo sapere umanistico sociale si è sviluppato sui residui dell’antico e unitario sapere umanistico-filosofico. Davanti al prestigio socialmente riconosciuto alle scienze della materia, il sapere umanistico-sociale si è diviso in vari segmenti, ciascuno diversamente ispirato alle scienze fisiche, alla ricerca (spesso inconscia) di legittimazione, come vedremo al par. 4.6 per la scienza economica. Le scienze sociali si sono in questo modo frammentate, separando **economia e diritto**; vedremo al par. 4.6 che l’**economia** ha studiato gli **scambi di mercato** formalizzandoli in modo metodologicamente simile a quello delle scienze della materia, come se vi fosse una **corrispondenza** tra “**leggi fisiche**” e “**leggi economiche**”; il **diritto** ha invece seguito la propria **tradizione di scienza per tecnici, ispirandosi alle scienze fisiche** nell’“**oggetto**”, identificato nel “dato normativo”; in questo modo le **pubbliche funzioni**, e le loro interazioni con l’economia, sono state **esaminate solo indirettamente** e in modo **tecnico casistico**, senza spiegazioni **scientifico-sociali**; ne parleremo al par. 5.4, ove più ampie considerazioni sulle scienze sociali e la necessità di recuperarne una prospettiva metodologicamente unitaria (vedi anche par.4.7 del compendio di diritto tributario e del più articolato volume Diritto amministrativo dei tributi, indicato in premessa).

Qui anticipiamo che la **scienza delle finanze** è un importante **crocevia** tra le scienze sociali perché riguarda le varie forme di **intervento dei pubblici poteri** nella società, ed è definita anche “**economia pubblica**”. Riflettere su di essa può **riavvicinare la prospettiva economica** e quella **giuridica** nel senso di “studio sociale delle funzioni pubbliche”, **diversa dal diritto** come “scienza per tecnici” dell’applicazione forense del diritto dei

privati (cfr. il par. 5.6 e il 1.3 di diritto amministrativo dei tributi su queste due accezioni di scienza giuridica).

Vedremo al par. 4.6 che la scienza delle finanze, nell'impostazione degli **economisti**, ha cercato di **applicare** le suddette (ipotetiche) “leggi economiche” anche all'intervento pubblico nell'economia, attraverso i pubblici uffici. L'erronea ispirazione dell'economia alle scienze fisiche, di cui al par. 4.6, è però particolarmente evidente per uffici pubblici che non seguono una logica di scambio bilaterale, cioè “non vendono nulla”; essi appartengono infatti al **comparto “politico-giuridico”** della vita sociale, che segue il **consenso politico multilaterale**, di cui al par. 1.3 e 4.3 sulla “pubblica opinione”, che esercita il **controllo sociale** di cui al cap. 5, determinante per l'efficienza dell'intervento pubblico, nei vari comparti in cui si settorializza.

## 1.2. Concezione antropomorfa dei gruppi sociali e loro equivoca contrapposizione agli individui

La **socialità umana**, di cui al precedente par. 1.1 (cioè in breve la **vita in comune**) si è sempre svolta in uno o in più **gruppi sociali**, come la famiglia, la scuola, la comunità religiosa, il quartiere urbano, il vicinato agricolo, l'esercito, la fabbrica, l'ufficio pubblico, l'azienda pluripersonale (par. 3.1 ss.), gli stati nazionali e le unioni di stati. Il **nucleo** della società è costituito dai **gruppi** sociali a carattere **affettivo** familiare, fortemente basati sui sentimenti, ma uno scienziato sociale non può occuparsi direttamente di prospettive **psicologiche**, antropologiche o sociologiche, interessantissime, ma sfuggenti, in quanto **individuali**; ciascuno tende infatti a risolvere gli interrogativi di fondo sul senso della vita secondo **scale di valori** personali, (sull'indimostrabilità empirica dei valori cfr. la c.d. “legge di Hume” su cui anche par. 4.1). Possono invece essere **studiati** con un po' più di **oggettività** i comportamenti dell'individuo all'interno dei **gruppi sociali** più vasti, indicati sopra, come **aziende, mercati o pubblici uffici**.

Questi **gruppi sociali**, famiglia compresa, non vanno **personificati** (par. 3.4) in quanto sul piano materiale “**non esistono**”, essendo **aggregati** di **individui**; quest'affermazione, tipica dei pensatori e dei politici “liberisti” (negli anni recenti fu emblematica in Margaret Thatcher), prova troppo, in quanto finisce per negare la socialità dell'essere umano, che in una certa misura, come indicato al paragrafo precedente, vive attraverso “altri”. Le avvertenze secondo cui “esistono solo gli individui” sono tuttavia

un utile **antidoto** contro i **totalitarismi** di ogni colore, che **schiacciano** le **persone** in nome di una fantomatica “**società**”, elevata a moderna forma di **trascendenza** e fonte di senso, come fu per la sopravvalutazione nazionalistica dell’idea di **Patria**, coi suoi attuali eccessi in senso opposto, poi di **partito** e infine paradossalmente di **mercato**, che appiattiscono l’esistenza in una dimensione eccessivamente economicistica (par. 7.11).

L’avvertenza metodologica fondamentale per gli studi sociali è di **collocare** individui e **gruppi sociali** su **piani diversi**, senza concepire i secondi in modo **antropomorfo**, come **esseri senzienti**. Ne derivano equivocate contrapposizioni tra l’individuo e il gruppo, che esaltano a intermittenza il primo o il secondo, passando da un eccesso all’altro. Ripetiamo che, anche se “i gruppi” non hanno una consistenza fisica, come l’individuo, in essi gli individui “convivono”, e si aiutano materialmente e spiritualmente nei termini indicati al paragrafo precedente. Per questo parlare di serenità dei gruppi sociali equivale a parlare di serenità degli individui che ne fanno parte. L’artificiosità della contrapposizione tra individui e gruppi sociali si coglie pensando che la felicità di una famiglia coincide con quella dei suoi membri, ed è contraddittorio considerarla felice se i suoi componenti non lo sono. Imporre **sacrifici** agli individui in nome di un’idea **trascendente** di **società** è quindi altrettanto scorretto che **esaltare** l’**individuo**, delegittimando i gruppi sociali necessari sotto molti profili a **dare senso** all’**esistenza**. Senza **contrapporre** in **astratto individui** e **gruppi** sociali, occorre **coordinare** l’utilità di tutti gli **individui** che **interagiscono**, a vario titolo e con vari meriti, nei **gruppi** sociali.

### 1.3. Consenso come collante dei gruppi sociali: bilaterale di scambio (economico) e multilaterale (politico-giuridico)

Ogni **gruppo** sociale ha una sua **organizzazione** interna, una ripartizione di compiti, una selezione dei propri membri e dei propri vertici, in funzione delle sue finalità; queste ultime costituiscono il “**collante**”, del **gruppo** sociale, coagulando il senso d’**appartenenza** degli associati (**coesione sociale**) e il desiderio di **cooperare**, in ultima analisi il “**consenso**”. Quest’ultimo, anche nei piccoli gruppi, è **multilaterale**, dal punto di vista **oggettivo**, in quanto **valutabile** sotto **numerosi profili**, come nella **famiglia** dove **interagiscono** aspetti affettivi, solidaristici, assistenziali, esistenziali e anche materiali, secondo combinazioni variabili a seconda delle circostanze. Passando dalla **famiglia** allo **stato** il consenso diventa



**multilaterale** non solo **oggettivamente** ma anche **sogettivamente**, e la dimensione **politica** prende piede su quella **affettiva** e di conoscenza personale.

Questo **consenso affettivo-politico-giuridico multilaterale** si intreccia variamente col **consenso economico bilaterale** tipico dei rapporti di scambio di mercato, in cui prestazioni e controprestazioni vengono **valutate specificamente**. Qui il **contatto è puntuale**, solo per lo scambio, in modo più semplice, con una interazione moderata, specie quando lo scambio è **istantaneo** e quindi con una **socialità** molto più **ridotta**. **Questo consenso economico non genera** di per sé un **gruppo sociale**, in genere si svolge all'interno di un gruppo sociale "politico-giuridico", secondo la metafora del rapporto tra "contenuto e contenitore" (par. 2.10) o anche, per esportazioni e importazioni (par. 7.10), tra soggetti di gruppi sociali diversi.

**Le sfumature intermedie tra queste forme di consenso si vedono nei rapporti di scambio di durata, che acquistano socialità, come il lavoro in azienda, innescato** da uno scambio di convenienze (forza lavoro contro stipendio), su cui si inseriscono, alla lunga, **componenti sociali**, cioè **relazionali** se non di amicizia (si pensi anche all'antico cameratismo negli eserciti); senza queste componenti "sociali" sorgono, nei gruppi, i malesseri descritti per le aziende al par. 3.8, parlando di "alienazione". Tuttavia questi **gruppi sociali intermedi** a matrice lavorativa, cioè aziendali o di uffici pubblici, hanno soprattutto un **collante** specifico, rappresentato dal **prodotto** o dalla **funzione** svolta, come vedremo al par. 3.6 per le aziende e 5.2 per i pubblici uffici. Del resto **anche in gruppi sociali affettivo-politico-giuridici, sussistono** spesso profili di **scambio economico**, come conferma la componente di **interesse** spesso presente nel **matrimonio**.

**Nonostante** queste **sfumature intermedie**, dove i suddetti tipi di consenso si intrecciano, nei gruppi sociali **affettivo-politici non si compra e non si vende**, ma si fronteggiano **bisogni comuni di tutto il gruppo sociale**, come **difesa, infrastrutture, giustizia, istruzione, sanità** e altri che ci accompagneranno nel corso del testo. Si tratta di un **intervento pubblico**, che è sempre esistito, ben prima che venisse elaborata, come vedremo al par. 4.6, l'**economia** come scienza sociale. Gli **studi economici** si sono però diretti, come vedremo al par. 4.6, più al **consenso bilaterale di scambio** anche in base ai **costi** e ai **benefici** della produzione di serie (parr. 3.10 ss., 4.6 ss.). La **scienza economica** ha invece lasciato in buona misura **scoperte** le **spiegazioni scientifico sociali** dei **gruppi** basati sul

**consenso politico-giuridico.** Iniziamo a vedere al prossimo paragrafo il **ruolo**, in queste **spiegazioni**, della **scienza giuridica** come **studio sociale** delle **funzioni pubbliche**.

#### **1.4. Il diritto come scienza sociale delle pubbliche funzioni e suo eccessivo appiattimento su quella giurisdizionale**

Il principio secondo cui “**ubi societas ibi ius**” ci insegna che le **funzioni pubbliche** sono svolte, nei gruppi sociali primordiali o ancora embrionali, direttamente dal **vertice politico**, che si fa interprete dei valori del gruppo, e delle regole che il gruppo, anche per il tramite della politica, si è dato. Man mano che la vita sociale si complica, funzioni pubbliche molteplici vengono demandate a individui o gruppi sociali nei più vari settori della vita associata, come giustizia, difesa, sicurezza, infrastrutture, istruzione, ambiente, sanità, determinazione dei tributi, beni culturali, etc. Tra queste **funzioni** è **significativa** quella di giustizia, intesa come **giurisdizione**, cioè soluzione pacifica delle controversie sul **diritto privato, o anche “dei privati”**; la funzione giurisdizionale serve cioè a vagliare le rispettive pretese, **nate** anche negli **scambi economici**, fissando in modo formale i diritti ed i doveri di ciascuno.

In relazione a questa **funzione di giustizia** si comprende facilmente la delega, dalla politica ad appositi funzionari incaricati, ad **applicare i valori** del gruppo, così come eventualmente cristallizzati in **regole** di “diritto sostanziale”. Le **altre funzioni** pubbliche seguono anch’esse la delega appena indicata e sono in questo senso “giuridiche”, ma con **obiettivi diversi** dalla suddetta soluzione delle liti in base a valori e regole. Si tratta delle **funzioni pubbliche non giurisdizionali**, riguardanti la sicurezza, le infrastrutture, l’ambiente, la difesa, la determinazione dei tributi, l’istruzione, i trasporti, la sanità etc. I rapporti tra questi concetti possono essere rapidamente inquadrati con la natura **pubblica** di tutte **funzioni** suddette, compresa quella di giustizia, anche quando esercitate da privati con rilevanza pubblica. È invece del tutto normale che i **valori** e il **diritto** siano tenuti in considerazione ed anche elaborati **dai privati** (diritto dei privati) nel corso delle loro relazioni sociali, anche economiche.

La **confusione** tra “**diritto**”, anche “dei privati”, ma **relativo a ogni funzione pubblica**, e “**giurisdizione**” si ritrova anche nella denominazione degli studi giuridici come “legge” o “giurisprudenza”; ne derivano altri equivoci sul rapporto “diritto-politica”, e sul ruolo dei **giudici**, che

hanno rallentato la specificazione, ed autonomizzazione, del diritto come scienza sociale delle pubbliche funzioni. Guardando al **diritto** non solo come sapere per tecnici, ma come scienza sociale, **diretta** agli **interessati** al tema secondo il rispettivo livello di curiosità e partecipazione (par. 5.2 sulle scienze sociali), la suddetta “**economia pubblica**” (par. 1.1), **ne fa parte**. La **polarizzazione** degli **studi giuridici** sul **diritto dei privati** e la **funzione giurisdizionale**, ha indotto a **trasferirne** atteggiamenti e metodologie sulle **funzioni non giurisdizionali**, trascurando la **diversità** di compiti. È stata quindi **sopravvalutata** la “conformità a regole”, il legalismo formale, con deresponsabilizzazioni, lungaggini, complicazioni, cautele, inefficienze nell’esercizio della funzione. Quest’accezione negativa di **burocrazia** sembra aver sostituito quella ordinaria, di “pubblico ufficio organizzato” secondo una razionale divisione dei compiti, come indicato al cap. 5. Si tratta di un grave inconveniente, che ha **nuociuto** alla **reputazione** dell’intervento pubblico nell’economia, necessario nei termini di cui al capitolo 4 (par. 4.13 ss). Quest’inefficienza alimenta le tendenze, quasi compulsive, al “liberismo”, alle “privatizzazioni”, al modello “aziendale”, dimenticando l’osmosi strutturale tra scambi privati e funzioni pubbliche. Il comparto economico della società, che si scambia beni e servizi, usando il “diritto dei privati”, con i suoi valori e le sue “regole” interagisce con le funzioni pubbliche, a partire da quella giurisdizionale, che gli garantiscono pace sociale. Torna la già indicata metafora del contenuto e del contenitore (par. 2.10) che interagiscono e si dimensionano l’uno rispetto all’altro. Il tutto senza contrapposizioni, nè steccati, tra mercato, come insieme di operatori economici, e **stato**, nelle sue varie **funzioni** come proiezione della comunità.



## CAPITOLO II

# IL SECOLARE ASSETTO AGRICOLA-ARTIGIANALE E I SUOI RIFLESSI SOCIO-CULTURALI

**SOMMARIO:** 2.1. Le fonti del sostentamento umano, dai “cacciatori-raccoglitori”, all’era “agricolo-artigianale”, alla produzione industriale di serie. – 2.2. *Segue:* facilità delle spiegazioni scientifico-sociali dell’era agricolo-artigianale. – 2.3. Importanza economica del territorio come fattore produttivo dell’economia agricolo-artigianale. – 2.4. *Segue.* Potere militare e funzioni pubbliche: diritto e giurisdizione. – 2.5. Piramide sociale dell’era agricolo-artigianale: aristocrazie militar-religiose. – 2.6. Attività economiche nell’era agricolo-artigianale: la manifattura artigiana. – 2.7. L’attività mercantile come presupposto per scalate sociali e cooptazione nell’aristocrazia. – 2.8. Spontaneismo, familiar-religioso, dell’attività socio-assistenziale nell’era agricolo-artigianale. – 2.9. Dalle istituzioni non territoriali agli stati nazionali nell’era agricolo-artigianale. – 2.10. Istituzioni politico-giuridiche come contenitore dei rapporti economici già dall’era agricolo-artigianale. – 2.11. Radici “agricolo-artigianali” dell’attuale bagaglio culturale.

### **2.1. Le fonti del sostentamento umano, dai “cacciatori-raccoglitori”, all’era “agricolo-artigianale”, alla produzione industriale di serie**

Se guardiamo alla **struttura economica**, cioè alle modalità **produttive** per **soddisfare i bisogni materiali dell’uomo**, individuali e collettivi, troviamo pochissimi **schemi elementari**, articolatisi nel tempo uno sull’altro. Da principio il sostentamento veniva da **frutti naturali spontanei**, compresa **caccia** e **pesca**, con la progettazione e l’uso di utensili; ancora le **tribù nomadi** degli indiani d’America, con la loro “cultura del bisonte”, transitata nell’epopea western, si inseriscono in questo schema dei popoli **“cacciatori-raccoglitori”**. Erano gruppi di piccole dimensioni, con una forte osmosi tra sfera familiare e collettiva, ma la cooperazione, con

divisione di compiti, caccia, raccolta, predisposizione degli utensili, riproduzione della specie, era già notevole. Era frequente il nomadismo, legato all'esaurimento dei pascoli o della capacità produttiva dei terreni.

A partire dal neolitico si affermò l'era **agricolo artigianale** con popoli **sedentari** che sfruttavano la terra, mediante la **coltivazione** e la **pastorizia**. Questo consentì miglioramenti di **efficienza** (par. 3.11) con maggiori **"eccedenze alimentari"**, rispetto al fabbisogno degli addetti diretti alla produzione, con possibilità di sostenere attività di servizi (artigianato, commercio) e funzioni pubbliche (difesa, sicurezza, infrastrutture, giustizia etc., embrione di quelle cui è dedicato questo volume). Nel corso dei millenni la modalità produttiva agricolo artigianale si è continuamente evoluta, soprattutto con **miglioramento empirico** della produzione di utensili<sup>1</sup>, e di tecniche, come la ruota, l'aratro, i metalli, la cavalcatura con le staffe, la rotazione agraria, l'uso di energie idriche, eoliche e animali. Questo rendeva possibili opere pubbliche, come disboscamento, dissodamento, irrigazione, bonifica per ottimizzare le aree coltivabili.

Tutti questi miglioramenti furono empirici, fino alla svolta di cui al par. 3.1, quando la **tecnologia** fu inquadrata nella cornice dello **studio scientifico** della **natura e della materia**; questo consentì, a partire da alcune aree geografiche, definite "occidentali", la crescente soddisfazione di bisogni con la produzione di serie **aziendal-tecnologica**, trattata dal capitolo terzo in poi.

Questo criterio di analisi, verificabile semplicemente col senso comune e l'ordinario bagaglio culturale (ma avallato da numerosi studiosi sociali, tra cui di recente J. Diamond, Armi, Acciaio, Malattie, 2000) riguarda la **base produttiva**. Le suddette strutture economiche di base prescindono invece dagli aspetti **commerciali**, cioè dello scambio; esse riguardano la produzione, cioè gli attuali settori "primario", come viene definita l'agricoltura, e secondario, come viene definita la manifattura, cioè artigianato o industria. Il commercio, di cui vedremo comunque l'importanza al par. 2.5, riguarda infatti **merci prodotte o raccolte da qualcun altro, e va oggi inserito nel "settore terziario", cioè dei "servizi"**. Questi ultimi, con la produzione di serie, diventano più importanti, a partire dal **commercio**, necessario a trovare sbocchi a una produzione più rigida (par. 3.7), con **servizi aggiuntivi** di magazzinaggio, trasporto, conservazione e distribuzione, già presenti nell'era agricolo-artigianale (par. 2.6).

<sup>1</sup> Soprattutto nella lavorazione dei metalli, non a caso utilizzati per la datazione delle relative "età", del rame, del bronzo, del ferro.

All'interno delle varie **ere economiche** possono esserci altre sfumature e sfasamenti cronologici, con la coesistenza tra popoli sedentari e nomadi, che tentavano di razzare i beni dei primi, o di insediarsi sui loro territori. Potevano anche esserci modalità miste, come ritorni alla caccia-raccolta o al nomadismo per l'esaurimento della fertilità delle terre, prima della scoperta della rotazione agraria, per mutamenti climatici, per pressioni demografiche che rendevano insufficiente il territorio; ciascuna delle suddette modalità produttive include la precedente, e nelle civiltà agricolo artigiane, **si praticavano la caccia e la raccolta**, come nell'attuale contesto aziendale-tecnologico, l'**agricoltura** resta **fondamentale**. Tuttavia, come vedremo al par. 3.2, le attività dell'era precedente, si svolgono con **tecnologie** di quella successiva. Queste **sfumature intermedie** tra varie spiegazioni sono tuttavia normali nei saperi umanistico sociali, e sono solo un motivo per **non assolutizzarle**, pretendendo da loro spiegazioni troppo analitiche rispetto all'ordine mentale di massima che vogliono creare.

Queste modalità produttive erano **compatibili** con le più varie sovrastrutture culturali, cioè religioni, costumi, ideologie, filosofie, anticipate al par. 1.1 e costituenti l'antecedente logico delle scienze sociali. Queste sovrastrutture riguardavano di più le **ridotte classi relativamente libere dal bisogno (par. 4.3)**, mentre la massa della popolazione era impegnata nel proprio sostentamento, e traeva dalle credenze religiose la propria **coesione sociale**. Un assetto agricolo artigianale, basato su sfruttamento della terra e abilità empirico-manuali, con diversa specializzazione e intensità, ha caratterizzato tutta la **società preindustriale**, dall'antico Egitto, alla Mesopotamia, al mondo Greco Romano, a quello Medievale Germanico, agli imperi orientali, Subsahariani, e precolombiani. Sul piano del sostentamento materiale, per i contadini della valle padana non fece quindi probabilmente grande differenza la caduta dell'impero romano, e la sostituzione degli ultimi imperatori con capi barbari come Odoacre e Teodorico; analogamente, per i *fellah* del delta del Nilo probabilmente non cambiò molto quando gli arabi presero il posto dei bizantini. Tutti questi contesti, a prescindere dalle differenze etniche, religiose e politico-culturali erano accomunati da un'omogeneità di **forme di produzione**, cioè dalla **struttura** economica agricolo artigianale, come la chiamava Marx. Basta però guardare le differenze religiose, politiche e socio-culturali di queste società per capire che il bisogno di senso dell'uomo (par.1.1 e 4.6) non è riducibile, secondo un filo conduttore del testo, all'economia come soddisfacimento di bisogni materiali.

## 2.2. *Segue: facilità delle spiegazioni scientifico-sociali dell'era agricolo-artigianale*

Anche se nella società **agricolo artigianale** ci si cominciarono a porre, come indicato al par. 1.1, gli interrogativi filosofici sul senso dell'esistenza (dopotutto è l'epoca della filosofia, come vedremo ancora al par. 3.1), gli schemi interpretativi di questa società, come tale, erano abbastanza semplici. Non c'era quindi bisogno di *scienze sociali* perché il **bagaglio culturale delle persone istruite** era sufficiente a dare il senso della convivenza; le **scienze economiche** erano immanenti in questo sapere comune (l'etimologia della parola economia viene dal greco "governo della casa", insomma poco più che "economia domestica") mentre il **diritto** si dedicava soprattutto alla funzione di **giustizia** cioè al "diritto dei privati"; era una "**scienza per tecnici**", nel senso precisato alla fine del par. 1.3 e che riprenderemo al par. 5.4 sul nuovo ruolo del diritto come scienza **sociale delle funzioni pubbliche**.

C'era poco bisogno di **scienze sociali** in un contesto in cui la **maggior parte della popolazione** restava dedicata ad **attività agricole**, con un prodotto in buona parte destinato all'autoconsumo o allo **scambio di vicinato, tra gruppi sociali limitrofi**. Si trattava infatti di una **produzione** comunque **flessibile**, che si rendeva conto di una **domanda**, in genere collocata in **aree limitrofe**, o veicolata dai mercanti (par. 2.6); la produzione riguardava poi **beni intrinsecamente utili**, come generi alimentari o utensili, di cui ci sarebbe sempre stato comunque bisogno (nell'era agricolo artigianale la **produzione** non aveva la **necessità** di creare la propria **domanda**, come nell'odierno marketing, tipico della produzione di serie). **Mancavano quindi per definizione** i problemi di smaltimento delle eccedenze produttive, che vedremo al par. 3.7 e 4.7 a proposito dell'equilibrio economico.

L'**organizzazione generale del lavoro** seguiva pragmaticamente le modalità di produzione; il **lavoro agricolo** seguiva infatti i **cicli delle stagioni**, delle precipitazioni e delle lavorazioni, come in un lunario medievale, o nelle sculture di una fontana di piazza. Anche l'artigiano poteva **graduare** il lavoro **in relazione** ai propri **bisogni**, e i bisogni alle occasioni di lavoro, non essendo **vincolato** dai costi fissi per impianti, da retribuzioni di dipendenti, e dalle altre **rigidità** indicate al par. 3.7 per l'odierna **azienda tecnologica**.

I **contenuti del lavoro** erano appresi con l'**esperienza**, ed avevano una loro **compiutezza**, una finalità **individuabile** sia da chi li svolgeva sia



dagli altri. Il lavoro era cioè meno ripetitivo, seriale, anonimo, di quanto sia nell'odierna era aziendale-tecnologica, come vedremo al par. 3.8. Una organizzazione maggiormente articolata del lavoro artigianale sussisteva quando il lavoro doveva avvenire in comune per la particolare **complessità dell'opera** da compiere, che travalicava le capacità di singoli addetti, come per la cantieristica, le infrastrutture, le cattedrali, dove la committenza era spesso del pubblico potere (si pensi all'arsenale di Venezia, uno dei primi esempi di **antica fabbrica** destinata però alla flotta da guerra della serenissima Repubblica). La necessità di una **organizzazione** sussisteva anche quando le commesse eccedevano quelle effettuabili col lavoro personale dell'artigiano, che istruiva lavoratori terzi, destinati però rapidamente a rendersi autonomi, come indicato al par. 2.6 sulla dimensione "personale" dell'artigianato.

Era un contesto più semplice per la maggiore importanza del lavoro individuale e dei saperi artigianali rispetto a quelli contenuti all'interno delle macchine, tipiche dell'era aziendale e che vedremo al prossimo capitolo. Gli **attrezzi** erano **ingegnosi**, ma empirici, derivanti da **intuizioni tramandate**, organizzate e migliorate da generazioni di artigiani.

Il tenore di **vita** era **modesto**, come conferma il tramandarsi di generazione in generazione, in quell'epoca, di cose che oggi cambiamo per moda, come l'arredamento, le suppellettili, il vasellame e persino i vestiti, come ricorda anche la tradizione dei "corredi" delle spose.

Appare quindi **fuori luogo** la mitizzazione del medioevo da parte di una cultura di massa tendente a credere che le merci si producano per magia sullo scaffale dei supermercati o l'energia esca dalla presa elettrica per un incantesimo<sup>2</sup>; l'idealizzazione *fantasy* di un medioevo romanizzato (tipo *il signore degli anelli* o *Game of thrones*) dimentica che la vita era invece molto dura e conferma l'importanza della formazione umanistico-sociale su cui torneremo al par. 4.3 sulla pubblica opinione.

### **2.3. Importanza economica del territorio come fattore produttivo dell'economia agricolo artigianale**

Da quanto indicato ai paragrafi precedenti, si capisce il **fondamento agricolo** di quest'era economica, basata sui prodotti della terra e sulla pa-

---

<sup>2</sup> Questa componente "magica" nella spiegazione della realtà risulta da episodi, non so se veri, ma verosimili, come quelli dei contadini capitati per la prima volta in città che smontavano rubinetti e lampadine con l'idea che funzionassero comunque anche senza reti idriche o elettriche.

storizia, cui erano finalizzati i servizi degli artigiani. Questa centralità della terra, che ha caratterizzato ogni collettività, fino alla rivoluzione industriale, risulta anche dalle teorie economiche settecentesche dei fisiocratici, dove la terra veniva considerata principale fonte di produzione di ricchezza.

Per la struttura economica “agricolo artigianale” era fondamentale la **conquista e difesa** dei territori; non era infatti più possibile, come nell’era economica dei “cacciatori raccoglitori”, evitare i conflitti spostandosi in nuovi terreni di raccolta, o di caccia; infatti le **società agricole** non potevano spostare il frutto del dissodamento, dell’irrigazione e della semina, e quindi **dovevano combattere**; erano infatti in gioco i raccolti, frutto di fatica e condizione di sopravvivenza della comunità, che non avrebbe potuto altrimenti sopravvivere, in mancanza di eccedenze alimentari, non certo recuperabili tornando alla caccia o alla raccolta. Su questa premessa, la lotta all’ultimo sangue aveva maggiori giustificazioni, e da questo viene la matrice organizzativo militare, essenzialmente guerresca, dell’era agricolo artigianale. I popoli nomadi scoprirono presto che l’assoggettamento, e l’organizzazione, di popoli sedentari era molto più efficiente di pastorizia, caccia e raccolta di frutti.

Questo **sfruttamento delle terre e delle risorse naturali** era garantito da un potere del gruppo, militare, diplomatico, o addirittura religioso, nei rapporti con altri gruppi. Il **potere militare** del gruppo indirettamente rendeva un servizio istituzionale di “sicurezza e ordine sociale”; è un servizio **istituzionale** nel senso di essere inidoneo allo scambio bilaterale; è un bene pubblico nel senso di cui al par. 4.8, ed oggetto di consenso politico multilaterale (par. 1.3), valutato dall’intera collettività, attraverso il peso sociale delle varie categorie che ne fanno parte (pubblica opinione par. 4.3).

#### **2.4. Segue. Potere militare e funzioni pubbliche: diritto e giurisdizione**

Il ruolo del potere politico-militare nell’attribuzione del dominio sulla terra creava una simbiosi tra lavoro e forza, dove il primo sosteneva la seconda, che a sua volta lo garantiva, in un circuito sintetizzato da un’espressione emblematica dell’era agricola dove “*l’aratro traccia il solco, ma la spada lo difende*”. Questa formula, scritta retoricamente sui muri al tempo del ventennio fascista, alludeva alla protezione esterna da parte del potere militare, usato invece anche per l’**ordine interno** nell’attribuzione della **terra**. Riferita a un contesto agricolo artigianale l’espressione sintetizza il

clima dipinto dalle allegorie dei Lorenzetti nel palazzo pubblico di Siena, dove una “saggia politica”, semplicemente tesa al bene comune, interagiva utilmente con l’economia, restando nel proprio ambito. La coltivazione, la pastorizia e l’artigianato, ben organizzati, consentivano infatti, rispetto all’epoca dei cacciatori raccoglitori, “eccedenze alimentari” sufficienti a mantenere un certo numero di individui con **compiti organizzativi** del gruppo, cioè guerreschi, politici o spirituali.

Dall’importanza economica del territorio, in una società basata sull’agricoltura, si comprende l’importanza del gruppo sociale che era in grado di effettuare prima la conquista, e poi la difesa, del territorio produttivo. Il riferimento è chiaramente agli **eserciti**, le istituzioni più significative dell’era economica agricolo artigianale, **il sottogruppo sociale più importante**, dal punto di vista **materiale**<sup>3</sup>. Quest’importanza del controllo militare del territorio collocava, al vertice della piramide sociale dell’era agricolo-artigianale, non certo i contadini, o gli artigiani, bensì tendenzialmente **organizzatori-guerrieri**; erano loro i destinatari delle prime **eccedenze alimentari** rispetto a quelle necessarie al sostentamento-riproduzione di chi direttamente **produceva il cibo**. Un po’ come le formiche guerriere (cui non a caso sono stati rivolti molti studi sperimentali degli economisti), questi organizzatori non svolgevano lavoro diretto; sotto questo punto di vista erano attivi solo militarmente, non economicamente, ma coordinavano il lavoro degli altri, ed anche l’azione collettiva. Per questo nell’era agricolo artigianale, la terra, come fattore produttivo, fece rapidamente rima con guerra; la conquista del territorio diventò rapidamente un mito, e chi scrive è abbastanza vecchio per ricordare (forse pure con un po’ di nostalgia), espressioni come “i sacri confini della Patria” (oggi per certi versi rivalutate). La guerra per il territorio agricolo diventava *l’antica festa crudele* di Cardini, ripreso dal godibilissimo saggio di Massimo Fini, *Elogio della guerra*. Tutto ciò fino alle carneficine dei conflitti mondiali del ventesimo secolo, quando il bagaglio culturale ancora “agricolo artigianale”(par. 2.11) si unì con le tecnologie scientifiche, finalizzandole agli eccidi di massa e provocando la crisi, in occidente, del modello organizzativo gerarchico-militare, sulla quale torneremo al par. 5.1.

Oltre che difesa e conquista verso l’esterno, l’**organizzazione militare** era anche il puntello del **potere interno**. La **forza militare** aveva anche riflessi economici interni, secondo una costante del presente capitolo, es-

---

<sup>3</sup> L’altro gruppo sociale di base era a matrice spirituale, avendo fondamento religioso.

sendo alla base dell'**appartenenza della terra**, e dando la possibilità di **concederne lo fruttamento economico** a chi contribuisse a mantenere la struttura sociale, con una quota dei relativi frutti. A questo **collante materiale della società** si univa il **collante religioso**, altro importante elemento di coesione del gruppo, accanto ai clan familiari indicati sopra.

La proprietà fondiaria era infatti spesso detenuta da esponenti delle gerarchie sociali elevate (potere politico militare, cfr. par. 2.5), e la coltivazione era svolta a vario titolo da braccianti o concessionari in compartecipazione, secondo varie forme di condivisione dei frutti della terra.

Queste funzioni istituzionali del potere politico, pur non in grado di **generare direttamente ricchezza** (che come noto **non si crea per decreto**), agevolavano l'impegno, l'iniziativa e il lavoro organizzativo da cui la ricchezza derivava. L'assetto sedentario dell'era agricolo artigianale aveva anche **riflessi giuridici** in quanto i diritti proprietari, e in genere il "diritto dei privati" (vero "diritto dell'economia") era garantito dal gruppo sociale, come indicato già dal par. 1.4 sulla funzione pubblica di giustizia; è l'intuizione secondo cui la proprietà privata, e tutte le altre forme di appartenenza, sono questioni di diritto pubblico, in quanto non certo derivanti dal rapporto tra "l'individuo e l'oggetto", ma attribuzioni del gruppo. La proprietà territoriale dell'era agricolo artigianale rendeva evidente una riflessione adeguata per tutto il diritto, e ogni forma di appartenenza, cioè che *tutti i beni sono diritti*. Si intravedono quindi già nell'era agricolo artigianale le funzioni classiche "di difesa, sicurezza e giustizia", che vedremo attribuire allo "stato liberale" al capitolo 4. In questo schema il vertice politico deteneva saldamente il potere militare, in una trama di deleghe fiduciarie di cui andrebbero investigati i riflessi giuridici; altre "funzioni delegate" dalla politica a contenuto non giurisdizionale esistevano, nell'amministrazione del patrimonio e determinazione delle imposte (cap. 8), ma il grosso delle deleghe riguardavano la funzione giurisdizionale, come garanzia del diritto dei privati. La **giustizia** era così un "servizio funzione", che riduceva i **costi transattivi** (come li chiamano gli economisti) dell'incertezza dei rapporti giuridici con connesse vendette private. La giustizia è stata la prima funzione pubblica in cui il diritto si è autonomizzato dalla politica, nel cui alveo si era sviluppato (sopra parr. 13-1.4); *si comprendono quindi i condizionamenti di un'idea di diritto tratta dalla funzione giurisdizionale su tutte le altre funzioni pubbliche di cui ai capitoli 4 e 5*, man mano che esse si separano e si autonomizzano soggettivamente dall'autorità politica.

## 2.5. Piramide sociale dell'era agricolo artigiana: aristocrazie militar-religiose

Nell'era agricolo-artigiana, dove la maggior parte della ricchezza derivava dalla terra, le istituzioni politiche avevano una prerogativa in più rispetto ad oggi. Con la loro organizzazione gerarchico-militare, **attribuivano infatti il diritto di sfruttamento del territorio**, presupposto di gran parte della produzione. Nell'attribuzione di fattori produttivi facilmente sfruttabili era dominante l'organizzazione politica a **matrice militare e religiosa**, che invece al capitolo terzo vedremo oggi più in difficoltà rispetto alle grandi organizzazioni di impresa.

Queste **attività istituzionali** non sono solo **un servizio economico**, un "bene pubblico", come riduttivamente le considerano molti economisti (par. 4.9), ma una forma di **potere**. Torna il filo conduttore secondo cui **le istituzioni non vendono**, bensì **prendono** oppure **danno**, ma fuori da un contesto di **scambio bilaterale**.

Il settore privato, anche qui, dipendeva dal pubblico, e quindi il primo titolare dei beni controllati dal gruppo erano all'epoca i governanti del gruppo; per questo, incidentalmente, il **finanziamento della politica**, che oggi agita le nostre società, non era avvertito come problema in queste epoche; la politica manteneva infatti, attraverso il potere militare, un dominio eminente su tutto il patrimonio della collettività; il *fiscus* imperiale era un patrimonio pubblico finalizzato anche al mantenimento del sovrano e dei suoi funzionari.

Nell'era economica agricolo-artigiana il rapporto tra politica ed economia era abbastanza chiaro, e la prima, con le istituzioni, costituiva il contenitore in cui si svolgeva la seconda. L'una non poteva fare a meno dell'altra, e le sfere di operatività avevano molti contatti, restando però abbastanza distinte, mentre tendono maggiormente a mescolarsi nell'era economica aziendale tecnologica in cui oggi ci troviamo.

Cresce quindi in quest'era economica, l'**intervento istituzionale**, innanzitutto militare, di sicurezza, di giustizia, sviluppandosi poi nelle infrastrutture, nelle opere pubbliche, nella garanzia degli scambi attraverso la monetazione (par. 7.7), nella coesione religiosa e dei costumi, su cui si fondava il consenso. Sono le prime fasi di un intervento pubblico che si svilupperà nella successiva "era aziendale tecnologica" (capitolo quarto).

L'economia, in questo quadro, rimaneva tuttavia libera, creandosi senza averne la consapevolezza una società ad "**economia mista**", secondo un

assetto naturale teorizzato al paragrafo 4.13 ss. Era comprensibile quindi che la prosperità economica individuale consentisse le promozioni sociali di cui diremo al paragrafo 2.7.

## 2.6. Attività economiche nell'era agricolo artigianale: la manifattura artigianale

La relativa prevalenza della **gerarchia politico militare**, nell'era aziendale, non eliminava l'importanza dell'attività economica, fondamentale per la soddisfazione dei bisogni. Tuttavia le possibilità di affermarsi socialmente attraverso attività economiche di successo era diversa a seconda dei settori.

L'**agricoltura** faceva infatti capo, come indicato al paragrafo precedente, al **potere politico-militare**. Quest'ultimo delegava il materiale sfruttamento della terra a una filiera di incaricati, che usavano tecniche abbastanza fungibili, basate sull'esperienza e su conoscenze tramandate; quando l'**impegno organizzativo** di questi incaricati, per il miglioramento delle coltivazioni, veniva seguito e ricompensato dagli esponenti del potere aristocratico-militare cui faceva capo la terra, l'**agricoltura** era **florida**. Inversamente accadeva, secondo infinite sfumature intermedie, quando i soggetti investiti del potere ultimo sulle terre erano disattenti e svogliati. Non mi dilungo sugli istituti, come l'enfiteusi, tendenti a conciliare il potere di vertice sui terreni con la necessità che essi fossero efficientemente gestiti da chi, a vari livelli si occupava di utilizzarli. Tuttavia, proprio il collegamento tra dominio sulla terra e potere militare rendeva difficile lo sviluppo diffuso di "liberi imprenditori agricoli", pienamente proprietari delle terre lavorate (perché ciò avvenga si dovrà arrivare alle "riforme agrarie" del novecento, in piena era aziendale). Era difficile quindi acquisire ricchezza e prestigio sociale operando in agricoltura, se non si avevano già investimenti di terre. Solo raramente gli uomini di fiducia, che amministravano le proprietà agricole nobiliari, riuscivano a crearsi una solida posizione individuale, anche con qualche infedeltà rispetto a chi affidava loro tali incarichi.

Le **altre attività** economiche, **non agricole**, erano generalmente accessibili, nell'era agricolo artigianale, variamente condizionate da concorrenti, monopoli, corporazioni, privative, etc.. La **proprietà**, e la libertà economica, riconosciuta dal diritto, consentiva di migliorare la propria condizione attraverso attività imprenditoriali, che però – come vedremo – scontavano i limiti tecnologici dell'epoca.

La **produzione**, cioè l'attività **manifatturiera**, doveva svolgersi in forma artigiana, in quanto **mancavano le tecnologie** per l'**odierna** produzione "**di serie**". L'**empirismo manifatturiero artigianale perfezionava abilità** già presenti nell'era economica dei "cacciatori-raccoglitori", come testimoniano gli archi, e gli ami da pesca, trovati in tanti villaggi del neolitico. Con la sedentarizzazione degli insediamenti umani, il sapere artigianale poteva però tramandarsi e affinarsi, sempre basato su tecnologie empiriche, affinate da una **lunghissima tradizione, senza** bisogno di **masse di lavoratori** coordinati. La convenienza economica di aziende manifatturiere simili a quelle di oggi era rara, utilizzando piuttosto il coordinamento di più artigiani; persino il tintore fiorentino trecentesco, ai tempi dei "Ciompi", era un tecnico qualificato, con un lungo apprendistato, tendente alla trasmissione di un sapere artigianale, radicato nelle generazioni.

Era in altri termini **inevitabile** quindi utilizzare, **lavoranti** a loro volta **proiettati a diventare** essi stessi **artigiani**. L'interesse dei collaboratori dell'artigiano **non era** quindi "il **salario**", come nella fabbrica moderna, ma l'apprendimento del **mestiere**; gli "apprendisti" erano desiderosi di imparare le tecniche artigianali, per poi creare altre botteghe artigiane, senza abbassare i costi del prodotto. Da ciò il già indicato alto costo dei prodotti artigianali, cui non corrispondevano grandi profitti per l'artigiano, in quanto i tempi di lavorazione erano lunghi. L'**artigiano** era certamente **considerato** e rispettato, aveva un **buon** livello di **benessere** rispetto ai lavoratori agricoli, grandi possibilità di spostamento, dovute alle sue abilità, **ma raramente** diventava "**ricco**"; facevano eccezione i rari casi in cui l'artigiano si aggiudicava opere pubbliche importanti, che richiedevano l'allestimento di un'organizzazione, ma erano casi rari, anche perché si tendeva sempre a suddividere le opere tra più artigiani. Si arricchirono forse di più pochi grandi artisti, pittori o scultori, anch'essi dopotutto artigiani, divenuti "di moda", con molti incarichi e una "bottega" piena di apprendisti e allievi. **Mancavano** però i **presupposti tecnologici** perché l'**artigiano** diventasse una figura economica di primo piano come l'"**industriale**" di oggi, **che** dopotutto, nel ruolo manifatturiero, **gli corrisponde**. Il peso politico degli artigiani all'interno del gruppo riguardava quindi più **categorie** di operatori economici (si ricordi il peso delle **corporazioni** artigiane nei comuni medievali) che singoli individui, come invece diremo ora per i mercanti.

Le maggiori possibilità di **arricchimento** sussistevano invece per le attività **mercantili**, come diremo al prossimo paragrafo.

## 2.7. L'attività mercantile come presupposto per scalate sociali e cooptazione nell'aristocrazia

Nell'era agricolo artigianale, le possibilità di arricchimento per via economica, non derivante cioè da capacità “politico-militari”, o religiose, derivava quindi soprattutto dall'attività **mercantile**. Quest'ultima consiste in senso ampio in un “**servizio di distribuzione**” con **scambi** organizzati di merci prodotte da altri, come già precisato al par. 2.1. A differenza dell'artigianato, basato soprattutto su abilità personali apprese (paragrafo precedente), l'attività mercantile **richiedeva organizzazione**, nonché notevoli **capitali**, per acquistare le merci da scambiare, trasportarle, con **rischi di incidenti** (naufragi) o **attacchi** di banditi durante il tragitto. Questa **necessità** del **mercante** di “**anticipare capitali**” spiega probabilmente, come vedremo al par. 3.13, anche la **definizione** di “**capitalisti**” dei moderni industriali, che invece derivano – in quanto “trasformatori”, dagli antichi **artigiani**, cui si è aggiunto il contributo di macchinari e di altri lavoratori (operai).

Lo **status sociale** del **mercante** era inferiore a quello dell'aristocratico, ma portava a una ricchezza **superiore** a quella dell'**artigiano** e a maggior ragione della massa dei **contadini**. Dalla via della Seta, alle carovaniere del Sahara, alla marineria cretese, alle spezie di Magellano, **trasferire** beni abbondanti in un certo luogo, e quindi a **buon mercato**, in un luogo dov'erano **scarsi**, poteva creare **enormi profitti**. Questa reputazione sociale del mercante era tipica di tutte le società agricole, anche afro-asiatiche, e non a caso i migranti provenienti da quelle aree preferiscono oggi dedicarsi a commerci, pur miseri, che ad attività artigianali od operaie. Il **successo commerciale** poteva essere infatti la via per la **scalata sociale**, cioè uno **strumento** per ottenere **peso politico**, in una sorta di **trampolino di lancio** per **innalzare il rango** della famiglia, fino a **inserirla** nel circuito delle **classi dominanti**. Il collegamento tra condizione economica e posizione militare è confermato dal maggior rango di chi fosse economicamente capace di provvedersi di spada, scudo, corazza e addirittura una cavalcatura per scopi militari; non è casuale l'etimologia della parola “**cavaliere**”, a partire dagli “equites” dell'antica Roma rispetto all'aristocrazia terriera senatoria. Il **passaggio** dalla **solidità economica** al **peso politico** era abbastanza **rapido**, dimostrando che la società agricolo artigianale era meno chiusa di quanto possa far pensare l'idea di “aristocrazia”. Mercanti e banchieri passarono facilmente dall'economia alla politica, come i Medici a



Firenze; chi aveva successo economico, cercava di venire **cooptato** nel **potere politico** attraverso il denaro e le relazioni economiche che ne derivavano. È verosimile che questa tendenza a “entrare in politica” fosse dettata dalla già indicata importanza delle istituzioni pubbliche nell’attribuzione del territorio, come fattore produttivo (par. 2.5); in questo contesto la **ricchezza** poteva anche essere **acquisita** con i **commerci**, ma si cristallizzava solo nella **proprietà fondiaria**, fortemente dipendente dal potere politico, in cui perciò le famiglie abbienti cercavano di farsi cooptare. Si creava così una cinghia di trasmissione, in cui i nuovi ricchi venivano cooptati nelle classi nobiliari, in un circolo virtuoso che **alimentava** la **classe dirigente** con **forze nuove** e dinamiche. La cooptazione era quindi un riflesso della utilità sociale di mettere al servizio della collettività le migliori e più costruttive energie organizzative. Per questo, anche se basate sull’agricoltura e l’artigianato, le società indicate al paragrafo precedente non erano insomma organizzate né da agricoltori, né da artigiani, bensì da soggetti che si proponevano, appunto, di acquisire il consenso della base, di agricoltori e artigiani, per organizzare le esigenze collettive.

Nell’era agricolo artigianale c’era quindi **una qualche mobilità sociale**, cioè una **possibilità** di **migliorare** la **propria condizione**. Questa sorta di **ascensore sociale** serviva anche a **incanalare** le **energie** di individui ambiziosi e determinati, **che** altrimenti avrebbero potuto **rivoltarsi** contro l’ordine costituito, o **conspirare** per rovesciamenti politici, mentre la cooptazione suddetta giovava alla coesione del gruppo.

È infatti **importante** per la **coesione** di qualsiasi gruppo sociale, la **possibilità** di **promozione sociale**, di successo, per i **capaci** e i **meritevoli**, secondo criteri condivisi; è una valvola di sfogo, magari **simbolica**, di qualcuno che “ce l’ha fatta”, che attira il consenso anche dei molti rimasti al punto di partenza o giù di lì; in presenza di questi **sbocchi** l’assetto sociale sembrerà così **più accettabile**, in una specie di **sgogno americano**, necessario alla **coesione** di qualsiasi gruppo, anche nell’attuale era aziendale tecnologica, come indicato al par. 3.15.

## **2.8. Spontaneismo, familiar-religioso, dell’attività socio-assistenziale nell’era agricolo-artigianale**

Nel passato dell’era agricolo artigianale ritroviamo molte funzioni pubbliche del presente, relative ai **rapporti esterni** (difesa, diplomazia, com-

merci) e **l'ordine interno**, in materia di sicurezza e giustizia, intesa come soluzione delle liti, inevitabili all'interno di ogni gruppo sociale. Erano funzioni indivisibili, d'ordine, spesso di carattere coercitivo, **premessa per gli scambi economici**, ma ad esse estranei; si affaccia insomma già la dialettica tra "contenitore pubblico" e contenuto privato dell'organizzazione sociale, che vedremo al par. 2.11.

**Nell'era agricolo artigianale mancavano invece le funzioni pubbliche erogatrici di servizi specifici, "divisibili"**, come quelli odierni di sanità, previdenza, istruzione, e simili attività genericamente definite anche di "welfare" (oggi a carico del bilancio pubblico, nei termini indicati al capitolo 6). I relativi bisogni erano fronteggiati con una sorta di "welfare" familiare, parentale e di vicinato, oppure lasciati alla richiesta privata di chi poteva permettersi di pagare medici o precettori.

Era una situazione resa socialmente tollerabile in quanto i suddetti bisogni erano meno avvertiti di quanto siano oggi. Prima di tutto per le minori pretese di una società più elementare, in cui si viveva peggio e si era abituati ai "tempi duri", non avendo parametri di confronto (si ricordi la capacità umana di adattamento *darwiniano* all'ambiente). Inoltre il bisogno di educazione scolastica era meno avvertito, per la necessità di essere immediatamente produttivi, di solito in lavori agricoli. Anche la possibilità di cure mediche era modesta, per l'arretratezza delle relative discipline, che si sono enormemente sviluppate solo con le scienze fisiche (par. 3.1 ss.).

La flessibilità dei lavori agricolo-artigianali sdrammatizzava anche il problema della previdenza, come indicato allo specifico par. 6.14, e gli anziani riuscivano comunque ad essere produttivi, e poi oggetto di assistenza familiar-vicinale, da parte di reti di solidarietà. La storia ricorda infatti, accanto al suddetto "welfare familiare", e con esso variamente intrecciato, anche un "welfare religioso"; per i bisognosi, a causa di malattie, età o altre inabilità, esistevano iniziative **religioso-caritatevoli**; sia nella cristianità sia nell'Islam (con l'istituto dell'elemosina c.d. "zaqat"), si formavano confraternite per alleviare le sofferenze dei disagiati, come le opere pie, le misericordie in Toscana, le "madruse islamiche" per l'educazione della gioventù, etc..

## 2.9. Dalle istituzioni non territoriali agli stati nazionali nell'era agricolo-artigianale

Già dall'era agricolo artigianale si può capire la maggiore **complessità**, dei pubblici uffici e in genere dei gruppi sociali con **finalità politiche**

rispetto a quelli con **finalità economiche**, come a suo tempo potremo chiamare le **aziende**, come **gruppi sociali** tenuti assieme dal **prodotto** (par. 3.6-4.5). Istituzioni politiche e pubblici uffici, che ne sono espressi, hanno invece finalità molteplici e varie, realizzate in modo anche diverso da quello dei moderni **stati nazionali**, ritenuti **forma necessaria** della convivenza solo verso la fine dell'era agricolo-artigianale, pur essendo apparsi già nelle antiche civiltà, dall'Egitto alla Persia. Per tutta l'era agricolo artigianale **gruppi sociali** a **matrice** etnica, feudale, cittadina, religiosa, militare, mercantile, persino criminale (leghe di pirati) si sono **intrecciati** con gli **embrioni** di stati nazionali.

**La base territoriale**, necessaria alla produzione agricola, era condivisa da aggregazioni sociali molteplici, comprese le famiglie allargate (Clan), che si coordinavano, anche sovrapponendosi e intrecciandosi sulla medesima area geografica. Tutti questi gruppi esercitavano però un qualche “**potere**”, cioè possibilità di coercizione nei confronti di altri gruppi (esterni) o di membri “devianti” del gruppo.

Questo **complesso pluralismo** della società medievale si è evoluto in occidente, all'inizio dell'era moderna, verso un più semplice **stato nazionale**.

Oggi, il **ricordo** di queste remote **istituzioni politiche “non territoriali”**, aiuta a capire l'importanza di **organismi istituzionali sovranazionali**, di varia fonte, connessi ai processi di integrazione economica e di globalizzazione di cui parleremo al par. 4.16. In tale sede vedremo i **tentativi**, a mio avviso **illusori**, di **diluire**, in queste unioni politiche (come quella Europea su cui par. 4.16 ss.) stati nazionali con lingua, cultura, pubbliche opinioni (par. 4.3), organizzazioni pubbliche, diritti acquisiti, aspettative differenti.

## **2.10. Istituzioni politico-giuridiche come contenitore dei rapporti economici già dall'era agricolo-artigianale**

Nella società agricolo-artigianale trovano una prima conferma le interdipendenze, teorizzate in generale al par. 1.3-1.4, tra scambi economici bilaterali e uffici pubblici con poteri autoritativi. Già nell'era agricolo-artigianale le **funzioni pubbliche** di difesa, sicurezza, giustizia, infrastrutture, avevano **effetti sull'economia**, senza appartenere all'area degli scambi bilaterali, del consenso economico, ma restando in quella del consenso politico.

Le stesse forme di **appartenenza** dei beni (la “proprietà”), come pure il **riconoscimento** formale degli **impegni** reciproci (crediti e debiti) erano, allora come oggi, **basate** sul riconoscimento del gruppo<sup>4</sup>. Già nella società preindustriale troviamo questo **legame tra economia e diritto**; non a caso le pretese reciproche, sorte negli scambi, che caratterizzano l'**economia**, sono tutelate da pubblici uffici del gruppo attraverso il **diritto dei privati (par. 1.4)**, assistito da varie forme di coercitività. Senza questa **organizzazione collettiva, con** difesa esterna, ordine interno, giustizia, beni strumentali all'intero gruppo, etc. non si potrebbe neppure parlare di società, né potrebbero svilupparsi, come rilevato al par. 4.9, gli scambi privati, diretti a soddisfare i bisogni economici.

Già nel contesto agricolo artigianale, era percepibile che la **politica e le funzioni pubbliche** costituivano il **contenitore dell'economia e del diritto dei privati, entrambi espressione, da punti di vista diversi, del consenso bilaterale di scambio di cui al par. 1.3**. L'autorità pubblica proteggeva i singoli dal pericolo esterno, garantiva l'incolumità personale e quella patrimoniale, risolvendo le liti con la funzione giurisdizionale. Nelle pubbliche funzioni, finanziate nei modi di cui al cap. 8, c'era una componente di potere e una di **servizio istituzionale**, ma esse non vendono nulla (par. 1.3), sono caratterizzate dall'**autorità**, servono all'economia, ma non sono **economiche**, in quanto **sottratte** al **consenso bilaterale di scambio** e soggette al consenso politico multilaterale, controllato nei modi di cui al par. 5.3..

La guerra, la giustizia e la fede non sono insomma attività di scambio, e lo confermano i fallimenti dei tentativi di trasformarle in qualcosa di simile, con truppe mercenarie o giustizia a pagamento; i sostanziali insuccessi di questi tentativi, coi mercenari che si impadronivano del potere politico, confermano che i **politici di vertice vanno espressi dal gruppo, non possono essere acquistati a pagamento dall'esterno**. Già queste poche considerazioni consentono di inquadrare la maggiore e complessa sovrapposizione tra servizi economici e funzioni pubbliche, creatasi nell'era aziendale-tecnologica e descritta al capitolo 4. Il vero snodo tra stato e mercato si colloca infatti in quei settori in cui il **pubblico potere**, per gestire tensioni sociali, deve intervenire anche in settori governati dallo scambio economico, con sovrapposizioni e confusioni di cui al paragrafo 4.13; in epoca

<sup>4</sup> È molto efficace in proposito la formula secondo cui “tutti i beni sono diritti”, cioè non comportano un rapporto tra il titolare e l'oggetto, ma sono mediati dal gruppo sociale, al di là di formule ideologiche sulla proprietà come diritto naturale degli individui.

preindustriale, invece, questi problemi si avvertivano meno, e l'intervento pubblico restava esterno all'economia, tenendola assieme coi suddetti poteri autoritativi, ma senza sovrapporvisi.

**L'interdipendenza tra politica ed economia era quindi facilmente gestibile, perché gli snodi si esaurivano in gran parte con l'allocazione delle risorse terriere da parte dei vertici politico militari (par. 2.4), che ne venivano a loro volta mantenuti, con uno scambio politico multilaterale (par. 1.3). Il resto dell'economia, mercantile e artigianale, non era in grado di intralciare la politica.** Quando invece l'economia, a partire dal settecento, si è **svincolata dal territorio**, come indicato ai parr. 4.2 ss., la politica e vaste tendenze della pubblica opinione, hanno dimostrato un **fastidio** dovuto alle **vischiosità** di bagaglio culturale di cui al prossimo paragrafo.

### 2.11. Radici “agricolo-artigianali” dell'attuale bagaglio culturale

L'insieme delle **spiegazioni** scientifico sociali interagiscono con la produzione e gli scambi, ma non si esauriscono in essi; è quindi **normale** che la **società industriale moderna** sia esaminata col **bagaglio culturale disponibile**, in gran parte di **origine preindustriale**; il **bagaglio socioculturale della pubblica opinione (par. 4.3)**, compreso quello utilizzato per comprendere la struttura sociale ed economica, viene in prevalenza **dall'era agricolo artigianale**. In essa sono **radicate** anche oggi le **credenze**, le **religioni**, le filosofie, le metodologie, gli schemi interpretativi della realtà. Le **relazioni** tra struttura economica e sovrastruttura socio-culturale sembrano però **inverse** rispetto alla **spiegazione marxista**, secondo cui la **struttura economica** esprimeva l'**assetto valoriale** e **socio culturale**. Nella **pubblica opinione (par. 4.3)** l'era aziendale-tecnologica (successivo capitolo terzo) è infatti **affrontata** con un bagaglio culturale formatosi nella **precedente** era agricolo-artigianale; anzi, come vedremo al par. 4.6 e al par. 5.4, l'**economia** e le **altre scienze sociali**, oltre a risentire del bagaglio culturale preindustriale, hanno **trascurato** la **struttura economica attuale**, ispirandosi invece alle **scienze fisiche**. Ne risulta ancora una volta smentita la correlazione “struttura-sovrastuttura” secondo cui la cultura socioeconomica, in buona parte marxista, interpreta la società, mentre il resto degli **studiosi** umanistico sociali **utilizzano**, come detto sopra, il **bagaglio culturale** preindustriale; quest'ultimo, lungi dall'essere un **reliitto del passato**, è quindi lo **sfondo culturale di questioni attualissime**. Così come

i **nuovi modi di produrre** non rinnegano, ma **aggiornano**, i **precedenti (par. 3.2)**, anche il **bagaglio culturale** agricolo artigianale va **aggiornato** coi **nuovi gruppi** sociali consistenti nelle **organizzazioni aziendali** (capitolo 3) e nei **pubblici uffici** (capitolo 5). Trasferire meccanicamente il bagaglio culturale agricolo artigianale sul contesto attuale ha **ostacolato** la **coesione** sociale, come vedremo al par. 3.7 a proposito dell'azienda, 3.13 sul "capitalismo", 5.2 sull'onnipotenza della politica, etc..

È fondatamente sostenibile che il retroterra militare agricolo-artigianale (par. 2.4) applicato a un contesto industriale abbia dato luogo ai **conflitti disastrosi** e alle **tragedie umanitarie** del secolo scorso, fino alle soglie del disastro nucleare. Proprio la possibilità di quest'ultimo ha impedito secondo alcuni altre guerre mondiali, ma forse si è trattato di una **lenta percezione** del diverso contesto **economico-produttivo**. Insomma in qualche misura la struttura economica filtra sul bagaglio culturale, che lentamente la recepisce, con un'interdipendenza variabile, e senza la meccanica cinghia di trasmissione ipotizzata dalle correnti culturali suddette.

Purtroppo il **bagaglio culturale** è una questione "di massa" (non a caso si parla di "scienze sociali") e viene quindi influenzato dal **mito**, sia quello del **passato** (si pensi al già indicato fascino del medio evo, dalla cultura *fantasy* a *Game of thrones*) sia quello del **futuro**, con la fantascienza, la robotica, l'intelligenza artificiale, le stampanti in 3d, che dilagano nel mito, prima di affermarsi nella realtà. Quest'ultima viene trascurata, coi suoi moderni nuovi corpi sociali intermedi, rappresentati dalle aziende pluripersonali e dai pubblici uffici, assenti nel bagaglio culturale agricolo artigianale. Quest'ultimo non ha quindi adeguatamente preparato all'**elemento organizzativo**, tipico dell'era aziendale-tecnologica, e da declinare diversamente per le varie organizzazioni, a seconda dell'attività e della funzione (vedremo infatti ai prossimi capitoli che il modello organizzativo viene dal basso, dal tipo di produzione o di pubblica funzione svolta). Con un'**inversione** rispetto al suddetto **rapporto marxista**, tra **struttura** economica e c.d. "**sovrastrutture** culturali", la mancanza nel bagaglio culturale dell'idea di **organizzazione** (par. 3.15), ha impedito lo sviluppo delle organizzazioni, come indicato al par. 3.14 per il capitalismo familiare italiano. Del resto, le inquietudini culturali alla base dello sviluppo delle scienze fisiche, hanno generato l'avvio dell'era aziendale tecnologica, come vedremo al prossimo paragrafo.

## CAPITOLO III

# PRODUZIONE SCIENTIFICO TECNOLOGICA DI SERIE E AZIENDE COME GRUPPI SOCIALI

**SOMMARIO:** 3.1. Scienze fisiche e loro ricadute produttive nell'avvio dell'era aziendale-tecnologica. – 3.2. Espansione graduale della produzione tecnologica di serie, anche nell'agricoltura e nell'artigianato. – 3.3. Necessità di spiegazioni scientifico sociali dell'era aziendale tecnologica. – 3.4. Mancata comprensione dell'azienda tecnologica come gruppo sociale e suoi travisamenti “oggettivistici” e “antropomorfici”. – 3.5. Azienda come gruppo sociale tra base proprietaria e articolazioni organizzative. – 3.6. L'aggregazione attorno al prodotto come “limite culturale” di questo gruppo sociale. – 3.7. Rigidità aziendali imposte dal mercato e loro fraintendimento moralistico-antropomorfo. – 3.8. Ragioni culturali generali dei veri “lati oscuri” dell'azienda, come parcellizzazione del lavoro e alienazione (rinvio al prossimo capitolo). – 3.9. Inadeguatezza del bagaglio culturale agricolo artigianale per capire l'azienda come gruppo sociale. – 3.10. L'equilibrio aziendale: economie di scala, costo medio, costo marginale e *break even point* come espressione di equilibrio. – 3.11. Efficienza ed efficacia nell'azienda tecnologica. – 3.12. Scarsa importanza del profitto rispetto all'equilibrio economico dell'azienda e alla creazione di “valore aggiunto”. – 3.13. La fuorviante definizione di “capitalismo” come indizio della subalterità culturale delle aziende. – 3.14. Relatività settoriale delle c.d. “qualità manageriali” e “passaggio generazionale”. – 3.15. Necessità di un bagaglio culturale inclusivo dell'idea di azienda come gruppo sociale.

### **3.1. Scienze fisiche e loro ricadute produttive nell'avvio dell'era aziendale-tecnologica**

La struttura economica “**agricolo artigianale**” di cui al capitolo precedente era compatibile con le più diverse spiegazioni dell'esistenza, con religioni, costumi, filosofie e concezioni spirituali del mondo diversissime tra loro; esse però di volta in volta rispondevano al bisogno di senso e assicuravano la coesione sociale. L'evoluzione economica verso l'attuale era

aziendal-tecnologica avvenne quindi anche per via di manifestazioni dello spirito, **concezioni del mondo, aspirazioni**, prodottesi negli ambienti culturali europeo-occidentali. Anche lì la religione era stata una delle prime spiegazioni della natura, vista come creazione di un essere superiore, concepito secondo criteri antropomorfici, sublimando l'esperienza della riproduzione umana. Su questo sostrato comune si inserivano, in determinati tempi e luoghi dell'occidente, le riflessioni ulteriori, e i desideri di conoscenza, di alcune minoranze colte, che cercavano **risposte più razionali**, con la **filosofia**; attraverso essa poche "elites", sempre partendo dall'uomo, cercavano di spiegarsi la natura, la conoscenza, la sostanza e l'apparenza delle cose. Erano tentativi tipici soprattutto – per quanto ci consta – della **curiosità inquieta** della **cultura europea**, che già con l'**ellenismo** cercò di superare le suddette spiegazioni soprannaturali dell'esistenza. Queste **filosofie europee tardoantiche**, soprattutto stoiche ed epicuree, umanamente fredde, adatte per pochi spiriti eccellenti, intuirono le spiegazioni date oggi con le scienze della materia (par. 1.1 e par. 5.5), ma non rispondevano al bisogno di trascendenza e di collante sociale di massa. Questo si affermò in occidente con la **nuova spiegazione religiosa** del cristianesimo, con cui l'Europa medievale si proiettò nell'"al di là" trovando in buona parte il senso dell'esistenza in una prospettiva ultraterrena; la frequente intolleranza, spesso comune ad altre religioni e culture, si spiegava forse proprio in quanto la religione era una risposta al bisogno di senso, rispetto al quale la presenza stessa di altre fedi era motivo di dubbio.

Sul piano economico l'occidente medievale era più arretrato di civiltà mediorientali (islamiche) o orientali, come l'India o la Cina, fino a quelle dell'America precolombiana. Queste ultime tuttavia dimostravano meno dinamismo e curiosità di quelle che covavano nell'Europa dei secoli bui, con le sue nostalgie del mondo greco-romano, la sua **curiosità di conoscenza**, confermata dalle esplorazioni e spedizioni, anche cruente come le crociate. Era una tendenza non riscontrabile in altre civiltà, forse più sagge ed equilibrate, come quelle orientali, che però non hanno prodotto spedizioni e curiosità in senso inverso: mancò insomma, ad esempio, un Marco Polo cinese, in Europa<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Uno scambio di battute del romanzo storico del 700 "Rasselas principe d'Abissinia" rende l'idea quando il protagonista chiede ad un filosofo "In che modo gli europei sono così potenti? O perchè, essendo a loro così facile spingersi in Asia per ragioni di affari o di conquista, non possono asiatici e africani invaderne le coste, fondare colonie nei loro porti e dar leggi ai loro principi naturali? Sarebbe lo stesso vento a portarci là dove essi ritornano". La risposta del filosofo è "'Essi sono più



Quest'inquietudine culturale ha verosimilmente riportato l'attenzione umana sull'*al di qua* (rinascimento) e poi innescato le **ricerche sulla natura e la materia** che da Galileo in poi portarono alle **scienze fisiche** e alle loro **ricadute tecnologiche**, che vedremo alla base dell'“era aziendale” e della produzione di serie (par. 3.2).

Ciò conferma un intreccio tra lo spirito e l'economia, i bisogni materiali e il modo di soddisfarli, l'importanza del sogno, dell'immaginazione, del bisogno di senso della vita, dell'interdipendenza tra **bisogni e sogni** non inseribili nelle varie formalizzazioni con cui gli economisti (par. 4.6) s'ispirano alle scienze della materia.

Benchè queste ultime possano in prospettiva rispondere agli eterni interrogativi sul senso delle cose (par. 1.1), richiedono oggi un lavoro di gruppo, costoso, potenzialmente autoreferenziale e da controllare socialmente, in quanto riservato a piccoli gruppi di scienziati “specialisti”. Il sapere umanistico-sociale serve quindi sia da cornice per impiegare risorse nelle scienze della materia, sia come nuovo collante sociale, che affianca le residue trascendenze, le metafisiche ideologiche di varia natura. Vedremo al par. 5.5 il ruolo di coordinamento degli studi sociali rispetto a principi neutri ideologicamente, amalgamando i vari gruppi sociali in cui si articola la convivenza. Tutto ciò nel pluralismo di una società aperta, ma costruttiva, che si difende dalle intolleranze e si proietta nel futuro. Alle società industriali occidentali, entrate in questo processo per prime, e ora affiancate da nuovi paesi sviluppati (par. 7.11), si richiede un ulteriore sforzo intellettuale per coordinare una ricerca scientifica in grado di rispondere, piano piano, abbandonate le metafisiche, ai suddetti grandi interrogativi esistenziali dell'uomo. È compito di quel sapere umanistico-sociale in cui ancora oggi l'occidente mantiene una posizione di leadership. Ieri era sufficiente **vincere**, in battaglia o sui mercati, mentre oggi l'occidente deve saper riflettere, interagire e **convincere** sul piano dei modelli organizzativi connessi al sapere umanistico sociale.

---

potenti, signore, di noi, perchè sanno di più; il sapere prevarrà sempre sull'ignoranza, come l'uomo domina sugli altri animali. Ma del fatto che il loro saper sia maggiore del nostro, non so dove vada ricercata la ragione se non nell'imperscrutabile volontà dell'Essere Supremo”. Dopo quasi trecento anni da quando Samuel Johnson scrisse queste riflessioni appare chiaro che il sapere degli europei era nella curiosità inquieta indicata nel testo e nelle “scienze della materia” di cui al par. 1.1, con le loro applicazioni tecnologiche.

### 3.2. Espansione graduale della produzione tecnologica di serie, anche nell'agricoltura e nell'artigianato

Nel linguaggio comune si parla di “**rivoluzione industriale**”, ma la produzione tecnologica di serie, come tutti i grandi cambiamenti sociali è avvenuta in modo graduale, quasi **impercettibile** rispetto alla quotidianità della vita di una persona; del resto abbiamo già detto al par. 2.1, che le **ere economiche** non si sostituiscono l'una con l'altra, ma si sviluppano l'una nel troncone dell'altra, recepita e modificata. Anche nell'era agricolo artigianale si cacciava, o si raccoglievano frutti spontanei, e anche nell'era aziendale si coltiva, o si esercita l'artigianato. Il gradualismo dell'evoluzione naturale (*natura non facit saltus*) si ritrova anche nelle scienze sociali, ma con qualche contaminazione, come l'uso di utensili industriali nell'odierna attività agricolo-artigianale, ad esempio trattori, trebbiatrici, macchinari elettronici, etc. Queste attrezzature tecnologiche arrivano anche in aree geografiche dove le fabbriche mancano del tutto, con la produzione aziendale-tecnologica che **pervade** tutta la vita sociale, comprese le parti e le aree che **non si industrializzano**.

Il **cambiamento produttivo, senza precedenti**, definito “**rivoluzione industriale**” consistette essenzialmente nelle **macchine**, mosse da **energie artificiali**, come vapore, idrocarburi, elettricità etc.

Le **macchine** erano destinate alle più **diverse finalità** di **produzione** di **merci**, ad esempio nella siderurgia, nella metallurgia, nella chimica, nella farmaceutica, nell'elettronica etc. La **produzione** non è però solo di beni, ma anche di **servizi** come il trasporto, la trasmissione di suoni e immagini, la comunicazione, tutti agevolati da **macchine**, derivanti dalle **ricadute tecnologiche delle scienze sperimentali**, di cui al precedente par. 3.1. Il concetto di **produzione**, denominata **manifattura e quindi riferita a beni fisici, nell'era agricolo artigianale**, va oggi **inteso** in senso **ampio**, riferendolo anche ai **servizi** compreso lo **scambio**, cioè le antiche attività “mercantili”, che oggi utilizzano le moderne tecnologie in modo che consente di parlare di “**industria**” anche per **attività** di **servizi**, come la grande distribuzione, il credito, le assicurazioni, i trasporti, le telecomunicazioni etc. La produzione tecnologica di serie riguarda cioè beni e **servizi**, come conferma, nella grande distribuzione, la tecnologia di lettura ottica, gestione informatica degli approvvigionamenti, delle entrate e delle uscite, etc..

### 3.3. Necessità di spiegazioni scientifico sociali dell'era aziendale tecnologica

Salta agli occhi che **questo contesto** sociale è troppo complesso per essere intuitivamente alla portata del bagaglio culturale diffuso tra le persone istruite. Per essere **governata**, nei suoi molteplici risvolti, una **socialità** così complessa ha bisogno di una **comprensione** adeguatamente diffusa. Servono quindi le **spiegazioni scientifico sociali**, cui abbiamo già accennato al capitolo 1 e di cui diremo al par. 5.3, nel loro **complesso**, mentre sull'economia e sulla sua ispirazione alle **scienze fisiche** anticiperemo alcuni profili al par. 4.6..

La **necessità di spiegazioni scientifico sociali** della produzione di serie aziendale-tecnologica serve per spiegarsi alcune **circostanze** in prima battuta **strane** per un bagaglio culturale proveniente, come indicato al par. 2.10, dall'era agricolo-artigianale. Le economie di scala, connesse alla produzione di serie, che riducono la quantità di lavoro, spiegano ad esempio perché il costo delle prestazioni artigianali rimane elevato, e spesso costa più riparare un bene che produrlo “ex novo”; l'artigiano che impegna grandi quantità di tempo per riparare un bene torna infatti ad essere costoso come accadeva nell'era preindustriale.

Socialmente ancora più **importante** è la **sufficienza** di una **base produttiva** ridotta, come osservato già al par. 2.1; il numero dei lavoratori direttamente produttivi, nei settori primario (agricoltura industrializzata come indicato sopra) e secondario (manifattura) può quindi **diminuire**, proprio in virtù della loro **maggior produttività**. La maggiore efficienza della produzione tecnologica **moltiplica le “eccedenze alimentari” rispetto all'era agricolo-artigianale**, consentendo di **mantenere** non solo soldati, regnanti, giudici e poliziotti, ma anche organizzatori, contabili, legali, pubblicitari, giornalisti, intermediari, consulenti di vario genere, artisti, sportivi, e altre **categorie in prima battuta estranee alla filiera produttiva e distributiva**. La produzione attraverso le aziende tecnologiche consente insomma di avere **meno addetti** alla produzione diretta di beni e servizi, creando spazi per **attività terziarie sempre più consistenti**. Naturalmente non si può esagerare, e la contrazione della base produttiva, come vedremo al paragrafo 7.11 per la globalizzazione, **riduce** anche lo **spazio** per sostenere le suddette **attività di servizi**.

Questo diverso modo di produrre modifica anche il contenuto dell'intervento pubblico nella società, che diventa anche **intervento pubblico**

**nell'economia**, cioè nei processi produttivi, analizzato al successivo capitolo 4.

### 3.4. Mancata comprensione dell'azienda tecnologica come gruppo sociale e suoi travisamenti “oggettivistici” e “antropomorfici”

L'**azienda tecnologica** è il riflesso economico delle scienze fisiche e dei macchinari creati grazie alle loro **scoperte**; tra esse si segnalano le **energie artificiali**, basate su vari generi di **motori**, il cui costo rendeva conveniente la produzione industriale di serie rispetto a quella artigianale, come indicato al par. 3.10 sulle economie di scala.

In questo modo la **produzione**, e l'**intera società**, diventavano più complesse rispetto al bagaglio culturale agricolo artigianale di cui al par. 2.11; la produzione agricola e artigianale, benchè complesse nelle loro svariate **tecniche** erano intuitive come **spiegazioni sociali**, tant'è vero che fino al settecento non si sentì alcun bisogno di una **teorizzazione dell'economia**, che ritroveremo al paragrafo 4.6 (vedendo in tale sede che essa neppure ha compreso o comunque socialmente diffuso la natura di gruppo sociale delle aziende, ed i suoi riflessi comportamentali sugli individui).

Questa convenienza di produrre attraverso macchinari **generalizzò** rapidamente l'**azienda** come **gruppo sociale** di tipo nuovo, **difficile** da **inquadrare** nel **bagaglio culturale** agricolo artigianale, in cui i gruppi sociali avevano una base associativo volontaristica; si pensi ai gruppi familiari, a quelli di clan, a quelli “corporativi”, a quelli di vicinanza territoriale, a quelli religiosi o monastici, persino a quelli militari. **Senza spiegazioni** conoscitive (**scientifico sociali** nel senso utilizzato a partire dal par. 1.2) ha prevalso un'immagine sociale di azienda basata sull'ottenimento, attraverso di essa, dei prodotti in precedenza forniti dagli artigiani (par. 2.6 sul concetto di “manifattura”) anche se ormai provenienti in misura crescente da macchine). Le **aziende** furono quindi **viste** in modo **antropomorfico**, come se fossero artigiani di dimensioni maggiori, cosicchè le acciaierie sono state viste come se fossero “grandi fabbri”, le industrie alimentari come “grandi pasticceri”, quelle tessili come “grandi sarti”, la grande distribuzione come un “grande bottegaio” e via enumerando. Ancora oggi, nel **dibattito** pubblico, quando si parla di **imprese**, sfugge se il riferimento sia alle industrie e alle banche, oppure a piccoli commercianti e artigiani. Questa visione troppo generica e indifferenziata dell'**operatore economico** ostacola la **comprensione** dell'azienda tecnologica, la sua **integrazione** con la socie-

tà, e in definitiva la sua **crescita**, intesa non tanto in senso dimensionale, quanto di **istituzionalizzazione**, e di **integrazione** delle **organizzazioni aziendali** nel tessuto sociale, come vedremo al par. 3.15. Quest'equivoco ha aggravato antiche tendenze pre-logiche, fundamentalmente animistiche, a concepire in modo antropomorfo persino entità naturali (spesso divinizzate), e ad attribuire ad oggetti ed esseri non umani atteggiamenti in tutto e per tutto simili ai nostri. Meno forti sono state invece queste interpretazioni "antropomorfe" per i gruppi sociali a base associativa più chiara, come il gruppo etnico, religioso, nazionale (la Patria, pure rappresentata in forma materna), il movimento politico o la tifoseria calcistica.

A questa personificazione hanno contribuito altri fattori, come il **compiacimento** del **capitalismo familiare** di **identificarsi** con l'azienda, vista come una propria **proiezione**, quasi come un **automa** da poter comandare, come un oggetto di proprietà, una **villa o un quadro d'autore**. Anche all'**immaginazione degli imprenditori** sfuggiva l'idea dell'azienda come **gruppo sociale**, per mancanza di **spiegazioni "scientifico-sociali"**, che non potevano venire certo dagli industriali, impegnati a produrre detersivi o biciclette. Essi non potevano certo soffermarsi a riflettere che l'azienda, in quanto gruppo sociale, non si potrebbe possedere neppure se, al posto di operai sindacalizzati (e agguerriti), vi operassero schiavi o servi della gleba; anche in questo caso l'azienda sarebbe comunque un insieme di **persone vive**, non oggetti, ma uomini, con cui **interagire**, e che bisogna saper **guidare** in quanto l'azienda cammina sulle loro gambe, non su quelle del **titolare**.

Quanto precede trova conferma nel fatto che il vero valore dell'azienda è infatti **l'organizzazione delle persone**, la loro costruttiva cooperazione, capace di regolarsi tra iniziativa e disciplina. È una caratteristica incorporea, impalpabile, che non è data una volta per tutte, ma va ricreata ogni giorno. Anche sotto questo profilo è fuori luogo l'idea di possesso, che mette in ombra quella di **organizzazione, istruzione, convinzione**, e altre forme di **interazione** con altri esseri umani.

Alla concezione "soggettivistica" e "monopersonalistica", dove l'azienda veniva vista come "un artigiano troppo cresciuto" si accompagnava quella "oggettivistica". Qui l'idea di azienda veniva confusa con l'insieme dei beni dell'operatore economico, intendendola **in senso materiale**, ad immagine e somiglianza degli attrezzi dell'artigiano, cioè capannoni, martelli, incudini, fornaci, paranchi, cazzuole e altre attrezzature, crediti e contratti di vario genere. Anche questa prospettiva mette in secondo piano

l'**azienda come gruppo di persone** che interagiscono e si condizionano a vicenda (capitolo 1).

Si oscilla insomma tra due equivoci, variamente intrecciati e spesso coesistenti: il primo è quello di spiegare l'azienda come **oggetto materiale**, e il secondo della sua **spiegazione antropomorfica**, come fosse un essere senziente.

Questa **pluripersonalità dell'azienda** emerge anche dal concetto di azienda di erogazione, che anche nella sua più piccola consistenza (la famiglia) è pur sempre pluripersonale.

È un equivoco che si riflette nell'odierno equivoco dell'azienda unipersonale, oppure "**monoaddetto**", comprensivo dell'artigiano e del piccolo commerciante. È un **errore** di prospettiva **compiuto persino dall'ISTAT**, nelle sue rilevazioni, e forse indotto proprio dalla difficoltà di stabilire un confine generale, in cui dal produttore indipendente si passa all'azienda pluripersonale. È una semplificazione statistico-classificatoria che non giova alla crescita delle aziende e alla loro integrazione sociale (paragrafo 3.15). Questa confusione tra azienda e imprenditore, con l'equivoco delle aziende monoaddetto, provoca vari inconvenienti, tra cui 1) la confusione tra lavoratori indipendenti e aziende e 2) la confusione tra individui titolari delle aziende ed aziende. Se infatti, come è giusto che sia, l'azienda monopersonale si immedesima con la persona dell'artigiano o del venditore ambulante, la pubblica opinione trasla questa chiave di lettura sulle organizzazioni aziendali pluripersonali.

### **3.5. Azienda come gruppo sociale tra base proprietaria e articolazioni organizzative**

Gli studiosi dei gruppi sociali, compreso il **giurista** (par. 1.4 e par. 5.4), hanno motivo di occuparsi anche delle aziende. **tecnologiche** moderne, gruppi tenuti assieme da valori e da regole come i pubblici uffici; tuttavia le **aziende** normalmente nascono per soddisfare **bisogni economici**, nel mondo del consenso bilaterale tipico del diritto dei privati (par. 1.3); benchè formate anche da migliaia di persone, le aziende hanno uno o più fondatori, **creativi**, nel senso di **entusiasti** e un po' **sognatori** e alcuni titolari. L'azienda può cioè avere anche una proprietà, spesso nella persona del fondatore o dei suoi eredi, nel qual caso si parla di "capitalismo familiare", molto diffuso in Italia, come indicato al par. 3.14. Mi riferisco alla titolarità della proprietà sull'attività sottostante, cioè il complesso dei beni

e dei rapporti giuridici di cui l'azienda di compone, anche se non ovviamente delle persone che vi lavorano, almeno da quand'è stata abolita la schiavitù. L'azienda è quindi un **corpo sociale** privato, non associativo né collettivo, anche se ciò può di fatto accadere come vedremo al par. 4.15 per lo "stato imprenditore", che avvia attività economiche. Proprio per questa proprietà privata, l'azienda non è quindi un corpo sociale "democratico" anche quando si colloca in regimi politici democratici. Vedremo invece al par. 4.12 l'abolizione nei regimi comunisti di questa proprietà privata delle aziende, non in quanto "gruppi sociali", ma in quanto "mezzi di produzione"; ne derivarono alcuni equivoci, che da una parte portarono ad abolire anche piccolo commercio e artigianato, contribuendo alla fine dell'esperimento comunista, senza risolvere la stranezza, sopra indicata, della proprietà privata di "gruppi sociali", anche se non ovviamente (ripetiamo) dei relativi lavoratori. Ripareremo dei problemi che provocano questi assetti di potere aziendale (c.d. *governance*) al par. 3.14, mentre qui rileviamo le difficoltà della mancata riflessione su questo tema nel rapporto tra aziende e pubblica opinione; questo rapporto è stato difficile anche perché queste **organizzazioni** basate sull'**autorità** del **titolare** (a matrice, come si diceva "padronale") si sono diffuse proprio **mentre cadeva l'autoritarismo politico**, e si affermava la **base consensuale** del potere politico; proprio l'ideologia liberale, che metteva in soffitta il diritto divino dei monarchi, creava contraddittoriamente aziende tecnologiche pluripersonali, a matrice **proprietaria**, governate dal **potere** assoluto, sia pure esclusivamente economico, dei **titolari**. Mentre la borghesia imprenditoriale contrastava i privilegi nobiliari, fuori dall'azienda, essa oggettivamente creava organizzazioni pluripersonali dove avrebbero regnato una sorta di dinastie imprenditoriali; questo avrebbe in prospettiva bloccato l'ascensore sociale (par. 3.15), provocando lacerazioni sociali nella pubblica opinione e nuocendo in ultima analisi all'idea stessa di azienda nella cultura diffusa. Era infatti difficile inserire questo corpo sociale, a vocazione **economico-produttiva**, nel bagaglio culturale precedente (par. 2.11), dove i corpi sociali e le loro gerarchie avevano una legittimazione diversa, soprattutto religiosa o militare. Questa difficoltà di inquadramento spiega la sbrigativa spiegazione delle aziende, descritta al paragrafo precedente, come artigiani di dimensioni maggiori, nella consueta visione antropomorfa di organizzazioni cui non si era abituati.

Tutte le organizzazioni, comprese le **aziende tecnologiche**, comportano dispersioni e inefficienze; anche la loro maggiore efficienza complessiva

è la risultante degli effetti positivi, derivanti dall'utilizzazione dei macchinari, e di quelli negativi derivanti dal coinvolgimento di una pluralità di individui, che qualche volta possono non sapersi coordinare, e qualche altra possono adagiarsi sul lavoro degli altri. Non a caso l'era economica agricolo-artigianale preferiva il **lavoro indipendente, vincolato ad un risultato**, e quindi più controllabile, oltre che comprensibile da chi vi era addetto, fosse pure uno schiavo o un servo della gleba; si ricorreva al lavoro di gruppo, relativamente massificato, nell'antichità, solo quando c'erano da compiere grandi opere pubbliche, come indicato al par. 2.6; con l'azienda tecnologica, e le economie di scala dovute ai macchinari, il lavoro di gruppo è diventato di nuovo conveniente rispetto a vaste aree di precedenti lavori individuali. Un numero crescente di forza lavoro è stata impiegata nelle aziende, divenute gruppi sociali a vocazione economico produttiva, senza reali precedenti nell'era economica agricolo artigiana e quindi, come già rilevato al paragrafo 2.11, senza riscontri nel relativo **bagaglio culturale**.

**Non spiegava** l'azienda la vecchia immagine del **potere fondiario** del nobile o del latifondista, destinatario del frutto del lavoro altrui, **passivo** e proprio per questo **distaccato**. Non serviva neppure l'immagine dell'**antico artigiano** che "si ingrandiva", ma veniva sempre dal basso e conosceva il mestiere, senza collaboratori paragonabili agli odierni operai; in estrema sintesi l'antico proprietario terriero "non lavorava", anche se esisteva un'organizzazione agricola, mentre l'antico artigiano, era impegnato nell'attività, senza però l'organizzazione pluripersonale dell'azienda tecnologica. Quest'ultima aveva la particolarità di avere un titolare-fondatore impegnato nell'attività, circondato da personale non destinato al percorso di apprendistato che, nelle antiche botteghe artigiane, faceva diventare i collaboratori artigiani a loro volta (par. 2.6).

**Non spiegava** l'azienda neppure l'immagine del **mercante** o dell'**appaltatore arricchito** (paragrafo 2.6), che ambiva al peso sociopolitico attraverso uno status nobiliare o signorile, per rifugiarsi poi nella ricchezza fondiaria, come indicato al par. 2.7.

### **3.6. L'aggregazione attorno al prodotto come "limite culturale" di questo gruppo sociale**

Se l'azienda, come indicato ai paragrafi precedenti, è una aggregazione sociale, cioè un gruppo di individui dobbiamo chiederci cosa li tenga



assieme, in quanto ogni aggregazione sociale ha bisogno di coesione, di un collante; quest'ultimo è costituito dai sentimenti, nei gruppi familiari, e da un insieme di bisogni e valori, nelle comunità religioso-politiche, come fedeli religiose, ideali o interessi di governo. Le istituzioni suddette, familiari, politiche e giuridiche hanno cioè **vocazione generale**, verso tutti i profili rilevanti per la gestione una determinata collettività, come la difesa, la sicurezza, la salute collettiva, l'educazione, le infrastrutture, la soluzione dei conflitti etc. L'azienda ha invece una vocazione molto più limitata, essendo **tenuta assieme dal prodotto**. Qui sta al tempo stesso la **forza** e il **limite dell'azienda come organizzazione**. Il prodotto è infatti il **valore** che tiene assieme l'azienda, e da questo valore derivano le regole del gruppo. Manca però nella pubblica opinione una concezione generale più ampia, dell'azienda come gruppo sociale, il che rende difficile integrare ogni azienda nella società; vedremo cioè al par. 3.14-3.15 la difficoltà a far accettare l'idea generale di "azienda" sino a che ogni azienda guarderà solo al proprio prodotto.

Non si fa infatti strada, nel bagaglio culturale diffuso (par. 2.11) che la **capacità organizzativa, finalizzata a una certa produzione tecnologica** è la vera caratteristica dell'azienda. I c.d. "economisti d'azienda", (cui evidentemente andava stretta l'espressione tradizionale di "studiosi di ragioneria"), cercavano di rendere l'idea definendo l'azienda come insieme di **"persone-mezzi-organizzazione"**, confondendo però aspetti diversi, cioè le **entità da organizzare** (persone e mezzi) e l'**attività organizzativa** dall'altra. Veniva poi trascurata anche l'importanza delle relazioni tra operatori economici diversi, cioè il coordinamento tra varie organizzazioni e istituzioni, anche esterne al mondo produttivo, come centri di ricerca privati (ad esempio università), infrastrutture pubbliche ed autorità regolatrici. Sfuggiva, insomma, a questa definizione un po' arcaica e tecnicistica, che l'**azienda** è un elemento di un più ampio **reticolo di relazioni sociali**, di cui inevitabilmente fanno parte anche le **istituzioni** e quindi la **pubblica opinione**, col rischio delle **incomprensioni** di cui diremo al par. 3.15.

In sé, i macchinari e le strutture delle aziende hanno un **modestissimo valore intrinseco** se estromessi dall'organizzazione, perché il loro mercato è ridottissimo, ristretto a produttori di beni molto specifici. L'azienda non è quindi una entità statica, che si possiede, ma un organismo vivente, che deve essere gestito, coordinando persone e mezzi, come indicato al prec. te par. 3.5..

L'azienda è una organizzazione sociale solitamente **privata** e di **carattere economico**; come tale, il suo elemento di coesione è la produzione e vendita di merci, a differenza delle aggregazioni sociali a carattere "politico-religioso". Anche l'azienda, come abbiamo visto al paragrafo precedente, è una aggregazione di individui, che però **non è tenuta insieme dal consenso**, ma dal **prodotto**. Al **prodotto** sono finalizzate tutte le attività aziendali, dalla **catena di montaggio**, alla **ricerca**, alla **vendita**, al **marketing**, alla **contabilità**, etc.. Le aziende non sono quindi aggregazioni misteriose e arcane, come tende a vederle la nostra carente formazione economico-sociale, ma **corpi sociali, specializzati sul proprio prodotto**; **ciascuna** è infatti rivolta solo alle sue attività particolari, siano esse automobili, bevande, trasporti, cemento, linee aeree etc.. È del tutto legittimo che sia così, perché in queste **specifiche attività** l'azienda si rende utile come "**bene comune**" (ancorché di proprietà privata, con le avvertenze di cui al par. 3.12 sul c.d. "profitto") per la soddisfazione di **bisogni umani**. Le aziende devono **far bene il loro mestiere**, senza utilizzare le loro settoriali competenze per **divagare sulla politica**, come spesso mediaticamente fanno **esponenti** di dinastie imprenditoriali cui evidentemente la specializzazione della rispettiva azienda va stretta (cfr. paragrafo 3.14 sul passaggio generazionale e la *governance* aziendale). Le **aziende** non devono filosofeggiare sull'organizzazione sociale, ma **occuparsi del prodotto, detersivi, merendine, vernici e trasporti**; attraverso il prodotto le aziende hanno un "peso sociale" che travalica la riduttiva spiegazione basata sul profitto; occuparsi dei destini della società, delle scale di valori sarebbe **eccessivo** rispetto a tali compiti aziendali dando per definizione esiti **deludenti**; se si pretende troppo dalle aziende su questo piano si rischiano le alienazioni indicate in precedenza e riprese al par. 3.8. Invece di **intromissioni** delle aziende sulla politica generale, servirebbe **integrare il bagaglio culturale generale della pubblica opinione** con una **idea di azienda**, trasversale ai vari **tipi di attività**. Sarebbe questa la funzione delle **associazioni di categoria** e delle innumerevoli **fondazioni di impresa** promosse da esponenti di dinastie imprenditoriali cui, come già anticipato sopra, il singolo *business* andava umanamente stretto. Sarebbe anche un modo per **aiutare le aziende a fare gruppo** attorno al loro **comune modo di essere**, indipendentemente dalle settorialità produttive. Sarebbe anche un modo per superare le **ingenuità** con cui gli uomini delle aziende si proiettano fuori dal loro settore specifico, con una tendenza a spiegarsi le istituzioni e la società nel suo complesso (compresi *mass media* e

pubblica opinione) usando i modelli cognitivi dell'azienda; anch'essi risentono delle carenze del bagaglio culturale diffuso sulle organizzazioni sociali pluripersonali; questa concezione degli uffici pubblici come organizzazioni aziendali trascura così che essi fanno corto circuito con la pubblica opinione e i mezzi di informazione, né hanno un consiglio di amministrazione o una assemblea (in ultima analisi, come vedremo al prossimo capitolo, non sono precisamente di nessuno, non hanno una "appartenenza", e al tempo stesso appartengono a tutti, nella misura in cui influenzano la vita sociale). Confondere i corpi sociali, come le **aziende**, che **vivono per vendere** attraverso il consenso bilaterale, economico, dei consumatori, con quelli che vivono di consenso politico, come le **istituzioni**, nuoce a tutta la società. Ma lo vedremo meglio al capitolo quarto.

### 3.7. Rigidità aziendali imposte dal mercato e loro fraintendimento moralistico-antropomorfico

Le aziende pluripersonali sono **ingranaggi complessi**, che possono entrare in crisi anche per piccole disfunzioni su uno dei loro elementi; il blocco di un qualche fattore produttivo, come noto, ostacola anche il lavoro degli altri, che funzionerebbero benissimo. In un lato oscuro delle organizzazioni complesse, esse rischiano di disgregarsi in quanto devono comunque sostenere i costi delle loro componenti in grado di funzionare, ma che non danno risultati a causa di quella che si è bloccata. Anche quando la **produzione è bloccata** per una qualche ragione, l'azienda ha comunque **dipendenti da pagare**, i **mutui** e gli **affitti in scadenza**, le relazioni coi **fornitori** da mantenere. L'organizzazione va salvaguardata, altrimenti si disgrega, rischiando di non esserci più quando le condizioni di mercato saranno di nuovo favorevoli. Occorre comunque assorbire i costi fissi, sia quelli degli impianti sia quelli dei dipendenti, che non possono essere presi e lasciati seguendo proporzionalmente le oscillazioni del mercato, se non si vuole disgregare l'organizzazione. Se però ci sono i **dipendenti**, bisogna anche **farli lavorare** un minimo, pagando le materie prime ed i finanziatori. Ecco perché, a differenza dell'artigiano, l'azienda **opera anche in perdita**, pur di creare quel **valore aggiunto** di cui al par. 3.12. L'artigiano può **graduare** il proprio impegno rispetto all'intensità del lavoro, e se questo manca può anche star fermo con relativa tranquillità, col solo vincolo di trovare qualcosa per sopravvivere (par. 2.7), senza costi da pagare comunque, per mantenere un'organizzazione faticosamente costruita.

Questa **rigidità** si vede anche nei momenti di **crescita**, che avviene solo attraverso **nuovi investimenti**, e quindi “a scatti”; una volta sfruttati gli impianti in modo ottimale, occorre scegliere se effettuare o meno nuovi investimenti, aumentando la capacità produttiva, in un modo che potrebbe essere eccessivo rispetto a quanto il mercato è in grado di assorbire. Questo vincolo dell’investimento minimo efficiente fa aumentare la produzione “**per salti**”; vi si può rinunciare affidando quote di produzione a terzi (**contoterzisti**), trasferendo però loro quote importanti di valore aggiunto (par. 3.12).

Questa rigidità produttiva si vede anche negli **investimenti** immateriali, in **ricerca** applicata, in **progetti**, tendenti all’elaborazione di **nuovi prodotti**.

Nell’insieme, questi **vincoli economici**, fanno apparire le aziende tecnologiche **spregiudicate**, **ciniche** ed anche **scorrette**, colpendo negativamente l’opinione pubblica, che trasferisce, come già rilevato, sulle aziende categorie moralistiche tipiche degli individui. **L’azienda guarda all’equilibrio economico** di base, non al profitto di un individuo, e per questo può apparire come **insensibile o spietata** rispetto alle scale di valori diffusi nella società, rispetto alla gestione dei lavoratori o ad altri valori sociali, come l’inquinamento ambientale o la sicurezza dei consumatori.

La rigidità, e la vincolatezza rispetto agli equilibri economici, talvolta sembrano cinismo, se guardate col bagaglio culturale antropomorfo di cui al par. 2.2. Ad esempio, dopo aver investito sullo sviluppo di un prodotto, o su un certo macchinario, gli uomini dell’azienda tendono a non disperdere questi sforzi, personali ed economici, di fronte a meri dubbi su ulteriori controindicazioni, sanitarie, ambientali, di sicurezza, etc., rispetto a quelle già prese in considerazione in corso d’opera. Prima di investire su un progetto, il corpo sociale rappresentato dall’azienda ne analizza le compatibilità sanitarie, ambientali, infortunistiche, alla stregua di tutte le altre componenti per la fattibilità dell’iniziativa. A differenza delle operazioni del piccolo commerciante e dell’artigiano, mosso dalle proprie esigenze immediate di sopravvivenza, gli investimenti aziendali sono recuperabili e profittevoli solo nel lungo periodo, e quindi neppure vengono messi in cantiere quando si intravedono fattori di rischio (sanitari, ambientali, etc.) che potrebbero compromettere l’iniziativa, vanificando gli sforzi già compiuti. C’è quindi una comprensibile tendenza, istintiva, a minimizzare interpretazioni che potrebbero smentire le ipotesi iniziali, sia per la tendenza di tutte le istituzioni a non ammettere gli errori, sia per la connessa

dispersione di risorse. Il danno a valori molto importanti, come la salute o l'ambiente, spesso si vede solo a posteriori, e una volta fatto l'investimento diventa vitale per l'azienda utilizzarlo, piazzando i relativi prodotti, pena la sua stessa sopravvivenza, e qui il comportamento dell'azienda può apparire "amorale", secondo un filo conduttore del testo. È un comportamento spregiudicato, attribuito dalla cultura di massa a bieco **desiderio di massimizzare il profitto** "sulla pelle dei consumatori", dei lavoratori, dell'ambiente, etc., spiegando ancora una volta l'azienda col bagaglio culturale "agricolo-artigianale" (par. 2.2); è il solito schema antropomorfo, dove l'azienda è un "omone interessato al profitto"; un ambiente sociale con questi pregiudizi di partenza, anche se per altri versi mitizza le aziende e le agevola, sarà sempre svantaggiato, come attrattività delle imprese, rispetto a dove si capiscono queste organizzazioni, anche senza agevolarle. La più efficace agevolazione alle aziende è infatti comprenderle, anche per gestirne i veri lati oscuri di cui al prossimo paragrafo.

### **3.8. Ragioni culturali generali dei veri "lati oscuri" dell'azienda, come parcellizzazione del lavoro e alienazione (rinvio al prossimo capitolo)**

L'azienda tecnologica, basata sui macchinari, è certamente più produttiva rispetto al lavoro artigianale, ma comporta la parcellizzazione del lavoro, di cui gli addetti, a differenza degli antichi artigiani perdono la visione di insieme. Nelle aziende tecnologiche il lavoro è non solo parcellizzato, ma anche **ripetitivo** e spesso banale, svolto utilizzando macchinari di cui non si capisce l'intimo funzionamento. Il **lavoro** manuale, grazie alla macchina ed alla **parcellizzazione dei compiti**, da una parte diventa **più produttivo**, ma dall'altra diventa in genere **meno vario, meno consapevole, meno flessibile perché più dipendente da quello degli altri, meno gratificante nei contenuti, anche se più remunerato**. È quindi svanito il prestigio degli antichi artigiani preindustriali che addirittura, nell'Inghilterra del settecento insorsero (con tumulti denominati "Luddismo") contro la crescente produzione attraverso macchine, che li rendeva non più competitivi. Il prestigio del lavoro passa da chi materialmente lo svolge (l'artigiano di un tempo), a chi ne progetta, costruisce, migliora o gestisce meglio le **attrezzature tecnologiche** su cui si basa ormai la produzione. Il **lavoro** diventa, nell'era aziendale-tecnologica, **diversamente importante** a seconda del proprio rapporto con la "macchina", e con la complessiva or-

ganizzazione pluripersonale attraverso cui si svolge la produzione. Con l'avanzare della tecnologia nessuno di quelli che sono a contatto con essa ne domina tutti gli aspetti, si tratti di costruttori, programmatori, riparatori o utilizzatori. Questa "produzione socializzata e parcellizzata" è anche meno controllabile socialmente dell'antico artigianato, la cui opera era verificabile anche da chi non sapeva compierla; oggi è tutto l'opposto (par. 4.14), e se ne trova conferma nella quotidiana utilizzazione da parte di tutti noi di **macchine di cui non conosciamo l'intimo funzionamento, come** automobili, computers, cellulari, e reti internet.

Queste **minori comprensioni** del proprio lavoro, del lavoro altrui e della società, sono lati oscuri della produzione aziendale-tecnologica, non dovuti a **ragioni strutturali**, ma **culturali**; cioè quelle di affrontare l'era aziendale tecnologica col bagaglio culturale agricolo artigianale di cui al par. 2.11. Sarebbe quindi autolesionista affrontare questi problemi tornando al misero, anche se più consapevole, perché più elementare, assetto sociale precedente.

Il rimedio contro l'alienazione, cioè l'inserimento in un ambiente lavorativo complesso, estraneo al proprio bagaglio culturale, non può venire dalla singola realtà aziendale, dove inevitabilmente ci si muove in funzione del prodotto, della vendita, della reputazione dell'azienda. Quest'ultima è insomma un gruppo sociale aggregato dal prodotto, non dalla riflessione sulla società e le scienze sociali. All'azienda non si chiede cioè **produzione di cultura**, ma di **merci e servizi**. Se l'alienazione dipende dall'inadeguatezza, rispetto al lavoro in azienda, del bagaglio culturale diffuso, bisogna agire su quest'ultimo. Non si tratta di sconvolgerlo, ma di integrarlo, inserendovi l'idea di azienda, alla cui natura di gruppo sociale ci stiamo dedicando dal par. 3.4. Le **spiegazioni scientifico sociali** e il bagaglio culturale sono infatti **problemi generali** del gruppo, non **problemi aziendali** di una fabbrica di vestiti o di detersivi. Il bagaglio culturale della società non è un problema **aziendale** perché la **cultura** riguarda la società in generale, che deve **metabolizzare** anche l'idea di **azienda** come **organismo pluripersonale, superandone le concezioni oggettivistico-antropomorfiche di cui al par. 3.4**. Si tratta cioè di **includere** anche l'azienda nel **bagaglio culturale** proveniente dall'era agricolo-artigianale, inserendovi il concetto di gruppo sociale a vocazione economica, indicato al prossimo paragrafo 3.9. In questo modo il **bagaglio culturale generale** può **accogliere** l'azienda, aiutandola a trovare un equilibrio col resto della società. Senza un supporto degli studiosi sociali e della **pubblica opinione** nel suo

complesso, gli operatori dell'azienda non riusciranno mai a **vedere oltre** le loro **preoccupazioni immediate**, sul prodotto, la quota di mercato e l'**equilibrio** tra i costi ed i ricavi.

### 3.9. Inadeguatezza del bagaglio culturale agricolo artigianale per capire l'azienda come gruppo sociale

In quanto insieme di individui, aggregati dal prodotto, come loro colante, l'**azienda** non va analizzata coi criteri di giudizio applicabili alle persone (par. 3.4); in sé l'**azienda** non è quindi né buona né cattiva, in quanto **non è un essere senziente**, ma una **organizzazione** tenuta assieme dal **prodotto**. Quest'ultimo è la **cornice** sotto cui esaminarne la responsabilità sociale (par. 3.15), con appelli che in realtà dovrebbero essere indirizzati a coloro che vi operano; non in quanto operatori dell'azienda, bensì in quanto membri di una **pubblica opinione** (par. 4.3), che include l'azienda, e la valorizza per quanto può dare.

Gli apparenti punti di debolezza dell'azienda, come la prospettiva limitata al prodotto, ne diventano invece punti di forza se compresi dal bagaglio culturale generale. Questo **bagaglio culturale**, proveniente dall'era agricolo-artigianale (par. 2.2) va **salvaguardato**, non rinnegato, ma va **integrato** con **nuove figure** compresa l'azienda come entità organizzata pluripersonale, basata sulla scienza e la tecnologia.

Il bagaglio culturale proveniente dall'era economica "agricolo artigianale" non conteneva infatti categorie concettuali adeguate alla nuova parcellizzazione del lavoro attraverso le macchine. Si **traslavano** quindi sull'**azienda** le **concezioni preindustriali**, che consideravano il lavoro qualcosa di "poco nobile", fatto di brutale fatica, come il lavoro della terra, o di astuzia, come quello del mercante; nell'epoca preindustriale, del resto, la capacità organizzativa dava il meglio di sé nella guerra e nella politica, non nella produzione (si ricordi il manzoniano *vile meccanico* ne *I Promessi sposi*). Solo quando si è trattato di organizzare scienze, tecnologie, persone, valori, rapporti economici di vario tipo è nata l'espressione **capitano d'industria**, o **cavaliere del lavoro**, ambedue tra l'altro intrise della "nobiltà militare", di cui al par. 2.5. In precedenza il lavoro di gruppo esisteva, ma con le diverse caratteristiche indicate al capitolo secondo, insufficienti a comprendere la moderna azienda tecnologica; negli antichi cantieri, arsenali, latifondi agricoli, opifici avevamo infatti un coordinamento di compiti

provvisi di una loro compiutezza; a soggetti dotati di determinate conoscenze o capacità veniva affidato un obiettivo, di cui capivano il senso, fossero pure schiavi o servi della gleba. Per questo non si era formata una cultura **in grado di spiegare l'azienda tecnologica** come gruppo sociale a vocazione economica.

**Neppure le nuove discipline**, dedicatesi allo studio della nostra era economica **hanno adeguato il vecchio bagaglio culturale** al concetto di azienda tecnologica pluripersonale. La natura di “gruppo pluripersonale” dell'azienda è sfuggita all'**economia aziendale, tra questioni contabili e divagazioni di convenienza gestionale**. Si è riferito il concetto di azienda anche a quelle composte solo di un addetto, come il piccolo commerciante o l'artigiano; esso invece con una azienda solo in senso materiale, oggettivo, come complesso di beni analogo a quello dell'era agricolo-artigianale, senza un nuovo “gruppo sociale”, cui riferire spiegazioni scientifico-sociali. La necessaria pluripersonalità dell'azienda di produzione si vede invece anche nell'idea degli aziendalisti di “**azienda di erogazione**”; essa si sostiene ricevendo trasferimenti di terzi”, essendo “di **erogazione**” non in quanto erogatrice **di erogazioni**, ma in quanto loro destinataria. Per avere un'azienda di erogazione gli aziendalisti sostengono la necessità quantomeno di una famiglia, di enti pubblici, di associazioni private (ad esempio religiose, politiche, sportive, culturali etc.). Ciò conferma la rilevanza, nel senso scientifico-sociale come studio dei comportamenti umani, anche della pluripersonalità delle aziende di produzione. Questa necessaria pluripersonalità non è stata colta neppure dall'economia generale, dedicata ad aggregati generali dell'economia (macroeconomia) oppure all'esposizione logico-formale di correlazioni comportamentali elementari di astratti operatori razionali (microeconomia), schematizzate in quella che al par. 4.6 chiameremo “modellistica sociomatematica”.

### **3.10. L'equilibrio aziendale: economie di scala, costo medio, costo marginale e break even point come espressione di equilibrio**

L'utilizzazione di beni strumentali per la produzione di serie ha anche le sue controindicazioni. Le **applicazioni tecnologiche delle scienze fisiche** portano efficienza, ma creano rigidità, sconosciute nell'era agricolo-artigianale.



La macchina, l'energia artificiale, hanno un costo e richiedono investimenti. Il costo della **tecnologia**, delle ricerche e delle sperimentazioni, nonché dei macchinari che ne derivavano, rendevano molto conveniente il lavoro di gruppo, ma gli imponevano un grande coordinamento. E soprattutto rendevano necessari livelli minimi di produzione, per coprire questi costi fissi per la tecnologia, i beni strumentali, la ricerca e l'organizzazione.

Le **economie di scala** della **produzione di serie** sussistono solo se si distribuiscono i costi dei macchinari su una alta quantità di prodotti finiti. La produzione di serie abbassa moltissimo i costi rispetto ai tempi dell'artigianato, dove l'incidenza del costo del lavoro era così alta da far lasciare in eredità stoviglie, vestiario e mobilio. Attraverso le **macchine**, si possono abbassare moltissimo i costi unitari del prodotto, intesi come "costi medi", che tengono conto di tutti i fattori produttivi, sia quelli fissi, come la progettazione e i beni strumentali, sia quelli variabili, come le materie prime.

Nell'economia agricolo-artigianale, dove la manifattura era basata soprattutto sul lavoro degli artigiani, il costo di un bene era sempre il medesimo, quale che fosse la quantità prodotta. Il **costo marginale**, cioè quello di una quantità aggiuntiva di merce, era in linea con il **costo medio**, proprio per la **modesta incidenza** degli **impianti** e degli investimenti fissi. L'incidenza del **lavoro diretto** e del costo dei **materiali**, rendeva il costo dei beni **indifferente** rispetto alle quantità prodotte; per un fabbro medievale produrre una scure o produrne dieci non faceva molta differenza in termini di costo unitario. Con l'azienda tecnologica, invece, questa **antica flessibilità** è andata **perduta** ed è divenuto **prevalente il costo per beni strumentali** (impianti, come ad es. il forno del fabbro) e quindi quello di **ricerca, ideazione – progettazione**. Visto che tali investimenti sono necessari comunque, il suddetto **costo marginale**, è diventato molto inferiore al **costo medio**, influenzato non solo dai macchinari, ma anche da progettazione, ricerca, costruzione delle reti di approvvigionamento e di sbocco, come esempio di costi organizzativi generali. Tale costo influisce sul costo totale attraverso gli **ammortamenti**, che si distribuiscono in funzione del logoramento materiale dovuto all'uso (cioè della **vita utile**) e dell'obsolescenza tecnico-economica, connessa alla permanenza di interesse per il prodotto e alla mancanza di più efficienti modalità produttive. Solo il **costo marginale**, consistente nella manodopera impiegata e nella materia prima, varia in modo **direttamente proporzionale** alla quantità di prodotto. È un riflesso della già indicata rigidità della produzione azien-

dale (paragrafo 3.7) mentre quella artigianale, senza macchinari, era più flessibile (e il costo marginale era poco inferiore a quello medio). La rigidità dell'azienda tecnologica è infatti quella di dover produrre una quantità di merci che consenta di assorbire i costi fissi, abbassando il costo medio per unità di prodotto in modo da essere competitivi con altri produttori.

**Da quanto precede dovrebbe risultare che il costo medio** si abbassa con l'**aumento** della **quantità prodotta**, perché i costi fissi, di progettazione generale e degli impianti, si distribuiscono su una maggiore quantità di beni. Chiaramente, se un'azienda tessile producesse poche paia di pantaloni, il costo sarebbe maggiore di quello necessario per un sarto che lavora a mano. Solo che, producendo in serie migliaia e migliaia di pantaloni attraverso macchinari molto sofisticati, i costi del singolo pantalone vengono abbattuti, fino a rendere non più competitivo il vecchio sarto. La condizione per raggiungere le suddette economie di scala è però un **volume minimo** di produzione aziendale, sufficiente a coprire costi marginali e costi medi, assorbendo così i costi fissi degli investimenti in macchinari, impianti e organizzazione generale. A differenza della flessibilità del lavoro indipendente, l'azienda è rigida, perché presuppone il coordinamento tra una pluralità di individui, di strutture, di clienti e di fornitori.

Quando i ricavi, influenzati anche dalla **domanda** e dal **prezzo di vendita**, coprono sia i costi fissi, calcolati attraverso il già indicato processo di **ammortamento**, sia i costi diretti di materia prima, energia e manodopera, la **produzione è remunerata**. Questo livello è denominato **break even point (punto di pareggio)**, dove **tutti i costi sono coperti**, e già si crea **valore aggiunto** cioè ricchezza per dipendenti e finanziatori (paragrafo 3.12). Anche sotto questo punto di pareggio si crea valore aggiunto, ma solo per una parte dei dipendenti e dei finanziatori. Comunque, va tenuto presente che gli **investimenti** aziendali, in beni materiali e a maggior ragione in costi di avvio, possono essere ripagati solo attraverso l'attività, in quanto privi di **valore intrinseco**. Questa è la ragione che spinge a insistere nell'attività di organizzazioni "in perdita", a differenza di un lavoratore indipendente, per cui il profitto è essenziale alla sopravvivenza personale e familiare, come indicato al par. 3.12.

Una volta superato il punto di pareggio, si va verso lo **sfruttamento ottimale degli impianti** e il recupero dei costi di progettazione e impianto. La differenza tra il prezzo di vendita di queste quantità aggiuntive, e il loro costo diretto (materia prima, lavoro, etc.) è integralmente **utile lordo**. Da esso si dovranno sottrarre i costi generali e amministrativi, connessi alla

contabilità, alla pubblicità, alle strutture aziendali di servizio, solo che questi costi saranno stati dimensionati, nel preventivo (budget), secondo una determinata quantità produttiva prevista. L'aumento della quantità effettivamente prodotta, in questi limiti, non provoca costi aggiuntivi, in quanto i costi sarebbero stati pagati comunque. Anche un contabile, insomma, è un costo fisso, indipendentemente dalla sua utilizzazione per registrare cento fatture al mese, oppure duecento. Solo quando si supera la sua “capacità produttiva” di adempimenti amministrativi occorrerà una integrazione. Anche qui, come si vede, le dimensioni aziendali procedono “per salti”.

Col passare del tempo, infatti i **processi produttivi** materiali, almeno per i beni a **tecnologia matura**, diventano sempre più fungibili, sempre più **diffusi e volgarizzati**, e anche per questo “la fabbrica”, almeno quella tradizionale, diventa sempre più una “commodity”, cioè una **parte secondaria del processo produttivo** esternalizzabile su terzi (in senso ampio “**contoterzisti**”, cioè operatori economici per conto di altre aziende, il c.d. “indotto”, di cui si parla spesso nelle crisi occupazionali); è una soluzione molto diffusa per le tecnologie collaudate e “mature”, dove il committente deve solo assicurarsi sufficienti **garanzie di qualità** del prodotto.

### 3.11. Efficienza ed efficacia nell'azienda tecnologica

La **rigidità aziendale**, di cui al precedente paragrafo 3.7 deriva dal carattere pluripersonale di queste organizzazioni, corpi sociali dove interagiscono una pluralità di individui, con funzioni diverse: basta che alcune funzioni o alcuni individui si blocchino per **paralizzare** tutta l'**organizzazione**. Siccome i fattori produttivi vanno remunerati tutti, anche se per il loro scoordinamento la produzione è insufficiente, brevi periodi di squilibrio tra entrate e spese rischiano di sfaldare tutta l'organizzazione, e questo spiega l'importanza attribuita dagli imprenditori all'equilibrio finanziario, alla c.d. “liquidità”, rispetto alle immobilizzazioni (ad esempio i crediti verso debitori morosi, compresa la pubblica amministrazione, mentre i debiti verso i dipendenti o i fornitori vanno comune pagati, a pena di interruzione della vita aziendale). È questa, più in generale, la complessità dell'azienda, con una serie di funzioni **da tenere in vita** anche quando **non servono**, per **averle pronte** quando **necessarie**. Questo vale per il lavoro, i macchinari, i trasporti, il marketing e un'altra ampia serie di servizi aziendali, siano essi **internalizzati**, cioè svolti da collaboratori dell'organizzazione, o **esternalizzati**, cioè svolti da operatori indipendenti. Le rigidità sono più

evidenti nel primo caso, perché i relativi costi vanno pagati tutti, anche se non danno risultati, per colpa di altre contingenze. Se alcuni **segmenti** di organizzazione sono necessari all'azienda in prospettiva, vanno mantenuti, anche quando non lavorano.

Qualche volta, per avere più **flessibilità**, alcune funzioni si **esternalizzano** su fornitori formalmente e sostanzialmente indipendenti, come i cosiddetti **contoterzisti**; in tal caso si devono però spesso scontare **costi maggiori**, ed avere difficoltà nell'ottenere la prestazione, perché il conto-terzista è impegnato con altri clienti. L'**internalizzazione** comporta **rigidità** ed inefficienze sui **costi**, mentre l'**esternalizzazione**, più flessibile sui costi, crea **rigidità** per **ottenere la prestazione**.

Nell'azienda si lavora in gruppo, coordinandosi, e quindi la mancanza di un anello della catena rischia di renderne inutili gli altri. A questa rigidità, consistente nel coordinamento di persone diverse, si aggiunge quella di **remunerare i fattori produttivi, compreso il capitale** necessario per l'investimento negli impianti alla base delle **economie di scala**. Anche il lavoro, tuttavia, per molti versi è un costo fisso, a prescindere da rigidità normative su assunzioni e licenziamenti: infatti la formazione, il coordinamento e l'organizzazione del personale rappresentano processi complicati, che non possono essere smontati e rimontati a piacere.

Questa necessità di **equilibrio economico** comporta vincoli e rigidità aziendali assenti per l'artigiano, che si adatta molto meglio ai cambiamenti del mercato e del contesto. L'unico vincolo per questo lavoratore indipendente è quello di trarre dall'attività quanto gli serve per vivere, cioè quel "guadagno" che non è omogeneo al "profitto" dell'industriale, organizzatore di lavoro altrui e di altri fattori produttivi. Ispirarsi al bisogno di "guadagno", e quindi "di profitto", del lavoratore indipendente, è una chiave di lettura grossolana per interpretare le aziende. Dove magari viene "**creato valore**" (*infra* paragrafo 3.12) anche per aziende che non hanno mai "**dato profitto**", necessario invece per la sopravvivenza del "lavoratore indipendente". Questa necessità di profitto del lavoratore indipendente viene traslata **sull'azienda, scambiandone la rigidità** e l'inevitabile "non umanità" per avidità e durezza. Basta riflettere un attimo per capire che l'azienda "è disumana" non perché malvagia, ma perché le qualificazioni degli esseri umani sono inadatte ad un corpo sociale, una aggregazione di individui, secondo quanto rilevato sopra. Per l'azienda si potrebbe dire quello che Margaret Thatcher disse per la società, affermando che essa non

esiste (par. 1.2), in quanto esistono solo gli individui. Anche l'**azienda** è infatti solo un gruppo di persone che modificano il proprio comportamento, cooperando per un fine di equilibrio economico.

Per questo, nelle aziende, l'**efficienza** dell'organizzazione, intesa come massimizzazione dei benefici, in relazione ai costi, è una esigenza fondamentale, resa importante dalla frequenza di **possibili scoordinamenti** tra gli elementi dell'organizzazione aziendale, formata da persone diverse. Questo rischio diminuisce con le dimensioni dell'impresa, fino a scomparire per il lavoratore indipendente, che si **autoregola**, rende conto solo ai clienti e a se stesso, senza sfasamenti organizzativi, in quanto l'organizzazione coincide con la sua persona e le sue energie. Nell'azienda pluripersonale possono invece esserci **equivoci, asimmetrie informative e scoordinamenti** tra addetti, che rendono l'organizzazione meno **efficiente**, cioè con un basso **rapporto** tra **risorse** impiegate e **risultato** ottenuto. In ambito aziendale, il concetto di **efficienza** si declina in quello "**produttività**", cioè di risultato ottenuto rispetto alle energie spese, di output rispetto all'input; Vedremo al par. 4.6 in che modo gli economisti abbiano riferito questo concetto anche alla **Società**.

L'**efficacia** è invece la capacità di raggiungere un determinato obiettivo. Spesso il lavoratore indipendente, **pur efficientissimo**, se conosce il suo mestiere, può essere inefficace, con le sue sole forze, rispetto a compiti complessi. Il **lavoratore indipendente** cioè, **pur essendo efficientissimo**, dispone di forze troppo limitate per essere in molti casi **efficace**.

I due concetti si fondono nel concetto di "**economicità**" che è un obiettivo tendenziale, rispondente al principio di senso comune di massimizzare il risultato minimizzando i mezzi (ragionamento banale paludato come *legge del minimo mezzo*).

### 3.12. Scarsa importanza del profitto rispetto all'equilibrio economico dell'azienda e alla creazione di "valore aggiunto"

Le erronee concezioni **antropomorfe** dell'azienda, e dell'azienda come **oggetto** materiale, sono alla base dell'equivoco del **profitto**. Quest'ultimo concetto oggettivamente delegittima l'azienda rispetto ad altre forme di aggregazione sociale (essenzialmente le istituzioni politiche), perché la rappresenta come un operatore economico individuale, **traslando su di essa** l'immagine dell'artigiano, del "lavoratore indipendente".

Per il mantenimento personale e familiare di quest'ultimo il **profitto**, volgarmente il **guadagno**, è fondamentale. L'azienda come organizzazione viene quindi interpretata come un **enorme bottegaio** dedito al profitto. L'azienda però non è “**un omone**” e non ha bisogno di profitto immediato per spese personali di cui è per definizione priva, essendo una metafora per indicare un gruppo sociale, cioè un'astrazione. Il suo fondatore, quando organizza altro personale, tecnologie, etc., ha già abbondantemente risolto il problema di un decoroso mantenimento della propria famiglia; ciò sia perché dispone di capitali propri, oppure perché esce da una fase di **proficuo** e avviato **lavoro indipendente**; insomma, in genere il titolare di una azienda ha già personalmente le **spalle sicure** sul piano della propria condizione personale e familiare, preoccupandosi di **aspetti diversi**, entrambi relativi al corpo sociale da lui creato. La principale preoccupazione di chi gestisce una azienda è l'economicità, la remunerazione dei fattori produttivi, il grado di controllo del mercato, la stabilizzazione dei rapporti con gli “stakeholders” (par. 3.15), in una parola la creazione di valore. La creazione di valore significa capacità di remunerare i fattori produttivi usati per gli obiettivi aziendali; il concetto è comprensibile attraverso l'aggregato economico di *valore aggiunto* dato dalla somma tra compensi a dipendenti e amministratori, interessi passivi ed eventuali profitti. L'azienda ha già **creato valore** quando paga **salari, interessi e compensi** ai consiglieri di amministrazione e ai consulenti. Non è necessario che realizzi un utile per chi vi ha investito capitale di rischio, perché quest'ultimo ritrarrà in altra forma, indirettamente, il proprio profitto, se l'azienda è viva e vitale. La mancata remunerazione immediata del capitale è poco importante quando si tratta di remoti investimenti, radicati nel passato familiare o largamente finanziati dalle banche; anche chi acquista una grande azienda lo fa in una prospettiva di lungo periodo, oppure in una prospettiva, anch'essa gestionale, di “valorizzazione e rivendita”: nel qual caso, invece del profitto, ci sarà un “guadagno di capitale” come differenza tra prezzo di acquisto e di rivendita. Man mano che le dimensioni aumentano rispetto al lavoratore indipendente, la creazione di valore, monetizzabile con la rivendita delle azioni, acquista importanza rispetto all'acquisizione degli utili. Questi ultimi diventano quindi solo uno dei tanti indicatori della creazione di valore, e sono graditi se si verificano, senza che la loro mancanza metta in crisi l'equilibrio aziendale.

**Creazione di valore aggiunto** è essenzialmente capacità dell'organizzazione di **remunerare** i propri fattori produttivi. Il **valore aggiunto** è

infatti **parzialmente diverso dal reddito** dell'operatore economico, **riflettendo il plus valore rispetto ai costi** a loro volta affluiti ad altri **operatori economici** (materie prime, energia, servizi di impresa, professionisti); questo **plus valore** viene a sua volta retrocesso dall'azienda **prima di tutto** in forma di **salari e interessi**, una volta pagati i quali restano **profitti**. Il valore aggiunto, in altri termini, esprime i flussi verso tutti quelli che traggono sostentamento diretto dall'attività economica, senza essere essi stessi operatori economici, cioè i lavoratori, i percettori di interessi o di rendite immobiliari, infine gli imprenditori. Considerando oggettivamente l'attività economica, costituisce **valore aggiunto** quanto eccede la remunerazione di altri operatori economici ed è quindi disponibile per consumi dei dipendenti, dei finanziatori, dei titolari, o dello stato attraverso le imposte. Per arrivare dal “**valore aggiunto**” al **consumo** bisogna solo eliminare le **esportazioni**, dove c'è **produzione, ma non consumo**, ed aggiungere le **importazioni**, dove c'è **consumo senza produzione** (par. 7.1 sul PIL).

La **creazione di valore** è collegata al valore aggiunto, nel senso che, quando l'azienda è in grado di “remunerare i dipendenti ed i capitali di terzi che vi sono investiti”, acquisisce una quota del relativo mercato del settore, di norma molto specializzato (*infra* par. successivo) e quindi viene apprezzata dagli altri operatori di quella determinata “**nicchia**”. Nasce così l'“avviamento”, che non è neppure la capacità di produrre redditi, come riduttivamente lo si definisce, ma di gestire una determinata **quota** di un certo “bisogno sociale”, di esprimere una vitalità organizzativa comunque **appetibile** per chi opera nello stesso settore. Dove prima o poi ci sarà qualche operatore florido desideroso di entrare su quel mercato, di eliminare il potenziale concorrente, di attivare sinergie. A questi scopi egli vorrà entrare in società anche con l'organizzatore di aziende che non hanno mai fatto un centesimo di utili o addirittura **acquisirle** a prezzi rilevantissimi, solo per la loro capacità di “reggere” un confronto col mercato. Per il relativo **titolare**, questa prospettiva già comporta **creazione di valore**, anche senza utili o dividendi. Ammesso che il titolare abbia esigenze personali, il suo lavoro organizzativo potrà essere retribuito, nell'immediato, con un **compenso di amministratore**, cosa abbastanza frequente nel capitalismo familiare italiano, oppure come remunerazione di prestiti obbligazionari o acquisto di azioni proprie. Sono queste le ragioni, cui si potrebbero malignamente aggiungere le possibilità di evasione imprenditoriale (compendio di diritto

tributario par. 3.7), per cui molti affermano con orgoglio di non aver mai distribuito dividendi.

### 3.13. La fuorviante definizione di “capitalismo” come indizio della subalternità culturale delle aziende

Abbiamo già incidentalmente anticipato quanto sia riduttivo parlare di “**capitalismo**” per esprimere l’**organizzazione** di una azienda tecnologica, come **struttura pluripersonale**, alla ricerca di un costante equilibrio tra gli elementi che la compongono, ciascuno con le sue necessità finanziarie con l’esigenza di “equilibrio” appena vista al par. 3.12.

Il concetto di “imprenditore”, caratterizzato da un’attività di organizzazione, analoga a quella dell’“impresario” (non a caso con la stessa radice) è stato distorto per l’influsso culturale dell’idea del “mercante”, di cui al par. 2.6, la cui rischiosa attività si innescava soprattutto grazie alla disponibilità di “capitali”, da investire in attività profittevoli, ma molto rischiose. Le espressioni **capitalista** e **capitalismo sono quindi fuorvianti nella misura in cui ammiccano all’antico “mercante”, anziché all’antico “artigiano”, che è invece la matrice economica della produzione industriale di serie. Aggiungendo l’uso di macchine, di energie artificiali, di lavoro altrui, all’attività manifatturiera dell’antico artigiano si ottiene l’odierno industriale;** definire quest’ultimo come “capitalista” sottovaluta l’aspetto organizzativo, la componente **creativa e produttiva di beni reali** dell’azienda. **Un’idea industriale** di successo parte non già da un capitale finanziario, ma dall’individuazione di un bisogno economico e da un modo organizzativamente efficiente di soddisfarlo. Gli imprenditori sono però tutt’altro che passivi portatori di capitale, ma **attivi portatori di progetti, intuizioni, organizzazione**, creatività, coordinamento, nel loro sempre più specialistico settore di operatività.

Il **capitale finanziario**, del resto, potrebbe non essere neppure di proprietà dell’imprenditore, che utilizza molto spesso capitale di prestito, proveniente dalle banche (par. 7.8). Il resto è **iniziativa ed organizzazione**, che potrebbero anche essere apportate da chi non è imprenditore in proprio, ma azionista di minoranza, amministratore di una impresa pubblica, e tuttavia unire l’intraprendenza e la disciplina necessarie a promuovere e gestire queste organizzazioni. Anche quest’equivoco deriva dall’interpretazione dell’era aziendale col bagaglio culturale della precedente era agricolo artigianale, dove, come indicato al par. 2.6, gli organizzatori di lavoro al-



trui erano soprattutto i “mercanti”. Questa **pluripersonalità**, era guidata da privati, e diretta a soddisfare bisogni privati della clientela, in uno strano ibrido, senza precedenti nella vita sociale, come visto al par. 3.4.

Sarebbe da chiedersi perché gli organizzatori della produzione si siano lasciati chiamare “**capitalisti**”, con una distorsione così forte del loro ruolo sociale. Al contrasto di questa concezione è inadatto anche il fondatore, giustamente compiaciuto di vedere l’azienda come una **sua creatura**, e che perciò cade egli stesso nelle concezioni **oggettivistico antropomorfe** delle aziende, indicate al par. 3.5. Anche per questo gli imprenditori hanno **subito** senza reagire, per decenni, **l’egemonia culturale** di correnti di pensiero che li criticavano in quanto “capitalisti”. Una reazione avrebbe dovuto infatti sottolineare la **sostanza pluripersonale e organizzativa** delle aziende, cioè paradossalmente accreditarne una idea diversa da quella, appena indicata, di **aziende come proiezioni dell’imprenditore**. Non è questa la sede per chiedersi in quale misura, anche a livello inconscio, ai c.d. “padroni” di una volta, piacesse “sentirsi padroni”; è un interrogativo non tanto ozioso quanto limitato, perché gli imprenditori sono persone troppo concrete, impegnate e pragmatiche (par. 3.6) per scendere troppo in queste riflessioni esistenzial-filosofiche. Anche per questo hanno subito una **egemonia culturale ostile**, da parte di chi era invece dedito a queste riflessioni sistematiche, ma non aveva capito l’azienda, per via dei deficit culturali indicati al par. 3.9. Forse proprio l’appiattimento sul prodotto, sulla loro “nicchia economica”, sui relativi sforzi organizzativi, insomma sul **particolare** dei singoli imprenditori ha **sguarnito** la **sistematizzazione** generale del loro ruolo e della loro stessa **rilevanza sociale**. Anche **le associazioni di categoria** delle aziende, e molti imprenditori, nelle frequenti interviste, si occupano dei relativi **settori di mercato**, dai farmaceutici alla metallurgia, o di **politica generale**, criticando sotto vari profili l’intervento pubblico, senza valorizzare l’idea di azienda in sé. Anche quando si **critica** la **demonizzazione** del profitto ci si arrocca sulla difensiva, senza spiegare la **relatività** del **profitto** rispetto al **valore aggiunto**, rilevata al paragrafo 3.12; non si spiega così alla pubblica opinione che il **profitto**, per l’industriale, è **relativamente secondario** rispetto alla creazione di valore e ai motivi di convenienza già indicati al paragrafo 3.12 citato.

Il **blocco sociale** che gravita attorno alla **libera impresa**, quantunque alla fine **maggioritario** rispetto allo **statalismo** (vedi il par. 4.12 sulle vicende del comunismo), ha risentito dei **deficit culturali** di cui al par. 3.9 ed

ha lasciato che le **organizzazioni aziendali** fossero spiegate socialmente con l'immagine grossolana di **giganteschi lavoratori autonomi**; sono le già indicate metafore dell'acciaieria come "grande fabbro" o dell'industria dolciaria come "grande pasticciere", mosse dallo stesso legittimo desiderio di guadagno, ma elevato all'ennesima potenza. Questi grossolani accostamenti conducono agli **equivoci sociali** laceranti, che hanno contribuito nella storia a disastri, conflitti e tragedie. In gran parte tutti dipendenti dalla presentazione delle aziende come una specie di **mostro sociale**, anziché di nuovi corpi sociali intermedi, per la soddisfazione di bisogni umani.

Acquisendo questa **maturità culturale** si può abbandonare quel velo di **larvata denigrazione** che circonda l'espressione di "**capitalismo**". Non per **esaltare** le aziende e chi le organizza, in una **nuova mitologia**, ma **per capirle**, e integrarle socialmente una volta superato il momento eroico del loro avvio, nella difficile fase della loro gestione, quando viene meno la creatività del fondatore. E l'azienda si dimostra sempre più come un **fatto sociale**, ancorché **non statale**. Ne parleremo al prossimo paragrafo.

### 3.14. Relatività settoriale delle c.d. "qualità manageriali" e "passaggio generazionale"

L'avvio di una **azienda**, come abbiamo visto al paragrafo precedente, è un **atto creativo**, per certi versi **straordinario**. All'origine delle aziende c'è una combinazione di creatività, intuizione, organizzazione, entusiasmo, fortuna, capacità di individuare bisogni umani, soddisfacendoli in relazione a certe conoscenze tecniche, rendendosi conto della situazione di mercato, e dell'equilibrio di fattori produttivi. Per avviare l'azienda occorrono **entusiasmo** sul prodotto e sul mercato (par. 3.13), **determinazione**, **intuito**, flessibilità, **leadership**, e soprattutto capacità di trasmettere questi atteggiamenti ad altre persone. Questo coordinamento di **conoscenze** tecniche diverse, **persone** diverse, **macchinari**, **relazioni** commerciali, in funzione di un qualche **bisogno** umano è una sorta di **eroismo civile**, tipico dell'era aziendale, senza la matrice guerresca dell'era agricola, di cui al par. 2.5. La **straordinarietà** di questa nascita appariva quasi inspiegabile fino al punto di far scrivere a Balzac, sottintendendo le nuove ricchezze imprenditoriali, che all'origine di ogni grande fortuna c'è sempre un delitto.

Nulla però è per sempre, e la **straordinarietà** della creazione delle aziende, deve essere seguita da una fase di **mantenimento**, dove accanto al **visionario** che insegue un **sogno**, **subentra** il gestore, che tiene conto

dell'organizzazione esistente, la conserva e la salvaguarda, per poi magari cogliere **nuove opportunità** dipendenti dal prodotto o da prodotti affini (nulla vieta infatti che creatore e gestore coesistano nella stessa persona).

L'**organizzazione aziendale ottimale** non esiste in astratto, nonostante le società di consulenza cerchino di venderla a caro prezzo, ma si **modella** sulla **funzione** svolta, e deve adeguarsi alle esigenze del mercato.

Man mano che l'azienda cresce, il **titolare**, entusiasta e creativo, diventa necessariamente un supervisore del lavoro altrui, sempre più assorbito in compiti **organizzativi**, che svolge bene perché **conosce il prodotto**, collante del gruppo sociale "azienda". L'**organizzazione** deve coordinare essenzialmente **tre aree** delle aziende come gruppi sociali, cioè quella **produttiva** (e d'innovazione), **commerciale**, cioè di vendita, e **amministrativa**, cioè giuridico-contabile e documentale. Gli **addetti** alla **produzione** sono più modellati sul prodotto, più **specializzati** e quindi più legati al settore, se non all'azienda. Gli addetti all'**area commerciale** sono più intercambiabili e ancora di più lo sono quelli dell'**area amministrativa**. Queste aree sono molto articolate al loro interno, con necessità di coordinare **iniziative, energie, personalismi, irrigidimenti, dissapori** crescenti all'interno di qualsiasi gruppo sociale, man mano che ne **aumentano le dimensioni**. Non si tratta di **interessi egoistici**, contrari al bene dell'azienda, ma semplicemente delle **divergenze fisiologiche** sul modo migliore di farsi interpreti dell'interesse aziendale nelle varie circostanze. Si tratta di **spinte** che in un mondo perfetto dovrebbero **coordinarsi spontaneamente** e altrimenti vanno coordinate; si intuisce però il rischio di schermaglie per le promozioni, per il potere, per l'affermazione personale, che potrebbero **disgregare** la principale qualità dell'azienda, cioè l'**organizzazione**; quanto più vari dirigenti interpretano in modo diverso l'interesse aziendale ed il rapporto col mercato, tanto più serve una **stanza di compensazione**; emerge la vecchia massima di saggezza popolare, secondo cui "quando cantano troppi galli non viene mai giorno", e la frase di Napoleone secondo cui un cattivo generale è meglio di due generali buoni in conflitto tra di loro. Se queste frizioni non si innescano, e tutto fila liscio in una azienda ormai avviata, il titolare può anche farsi vedere poco o al limite ne può fare a meno del tutto. Altrimenti, una **proprietà personalizzata** è il primo modo per coordinare le iniziative, le proposte e i suggerimenti, spesso divergenti, anche se avanzati con la massima buona fede, che si accavallano nell'azienda. Spesso basta la sua presenza potenziale a tenere i dirigenti al proprio posto, in una serena combinazione di iniziativa e di-

sciplina. Quando invece i dirigenti percepiscono un vuoto di potere, come vedremo tra un attimo per il **passaggio generazionale**, si preoccuperanno per chi potrà riempirlo, e si sentiranno in dovere di riempirlo in tutto in parte, per timore che venga riempito da altri, a loro avviso **meno legittimati**. Il **capitalismo familiare** italiano si caratterizza per tale proprietà personale o familiare, con una elevata **ingerenza** nella **gestione**; un lato **negativo** è la sua **preferenza** per un'azienda relativamente più **piccola**, ma **controllabile** con una catena di comando breve.

Il **titolare**, o un **piccolo gruppo di soci**, continuano quindi a essere **figure di riferimento di ultima istanza**, dell'**azienda**; è un **elemento di coesione**, per contenere le frizioni indicate sopra, esistenti in qualsiasi **gruppo sociale**, dove serve un insieme di **iniziativa** e **disciplina**, in ogni **individuo** che ne fa **parte**. Se non si capisce questo, la **managerialità**, il **lavoro di squadra**, la **responsabilità sociale**, la **comunicazione** aziendale, rischiano di rimanere formule vuote, come la c.d. **corporate governance**; quest'ultima, benchè oggetto di varie stratificazioni legislative, ha infatti un senso sostanziale solo quando l'**azionariato diffuso** ha raggiunto dimensioni tali da **richiedere** una **proceduralizzazione** formale dell'**interazione** tra proprietà e amministratori. Fino a che esiste un azionista dominante, oppure pochi azionisti rilevanti che si accordano tra di loro, le procedure di "governance" restano un rito esteriore, dove si decide in una stanza e si verbalizza nell'altra, **senza un'effettiva dialettica societaria**.

Un ulteriore indizio dell'erronea tendenza a vedere l'azienda come un "oggetto di qualcuno" o in modo antropomorfo, come "un omone", confondendola coi lavoratori indipendenti (par. 3.5) è il cosiddetto **passaggio generazionale**. Si tratta di una **espressione riduttiva**, che sembra presupporre la già indicata semplicistica concezione "oggettivistica antropomorfica" dell'azienda; cioè quella di un bene di qualcuno che diventa di qualcun altro, sottovalutandone la natura di "aggregazione pluripersonale".

Con l'inevitabile **declino fisico** del fondatore, non è detto che gli **eredi** ne mantengano l'entusiasmo, perché magari coltivano altre ambizioni personali, e non hanno stimoli particolari al miglioramento della propria posizione sociale, già elevata per nascita. Al "**passaggio generazionale**" nella **titolarità giuridica** dell'azienda come **valore economico** non se ne accompagna necessariamente uno nella leadership, nella volontà e capacità gestionale. È il **primo caso**, inevitabile, in cui l'**azienda** come corpo sociale, comprensivo degli eredi del titolare, deve **imparare a fare da sola**. Nel **capitalismo familiare** italiano molti **passaggi generazionali** sono andati

empiricamente a buon fine per motivi contingenti, dovuti al buonsenso dei soggetti interessati, e all'emersione nel gruppo familiare di individui **sufficientemente equilibrati** per mantenere la coesione dell'azienda. A questo fine **non servono** capacità **eccezionali**, perché non si tratta di creare ex novo un'organizzazione, ma basta **mantenerla**, anche senza l'entusiasmo del fondatore. L'alternativa è stata la disgregazione di parecchie realtà aziendali importanti, dopo il passaggio generazionale, o il loro assorbimento in multinazionali a matrice estera, di maggiori dimensioni, il che non è di per sé un fatto negativo, se resta in Italia la produzione e la ricerca. Il problema generale è però quello della **crescita dimensionale** rispetto a quella consentita dalla **proprietà familiare**, la cooptazione di **nuovi soci** e la **co-gestione** e **interazione** col **management**; possono esserci vari strumenti per questa **personalizzazione** della proprietà, corrispondente a una **socializzazione** dell'azienda, senza le degenerazioni staliniste di cui al par. 4.12 sul comunismo. Un sistema è rappresentato dagli investimenti finanziari nelle aziende, dalle **aggregazioni aziendali**, dalle **quotazioni di borsa**, dai **fondi** di investimento, i **fondi pensione** e di **private equity**. Questo **circolo virtuoso** è però ostacolato dall'**incomprensione per l'azienda** come gruppo sociale, diffusa della pubblica opinione, che crea mitologie positive e negative, ma comunque **diffidenza**. È un riflesso della necessità di formazione economico-giuridico-politica di cui diremo al par. 4.3 sulla pubblica opinione, e che anticiperemo sulle aziende al prossimo paragrafo.

### 3.15. Necessità di un bagaglio culturale inclusivo dell'idea di azienda come gruppo sociale

Come tutti i **gruppi sociali** anche l'**azienda** deve **integrarsi** col resto **della società che la contiene entrando nel bagaglio culturale, della relativa opinione pubblica, di cui abbiamo detto al par. 2.11 e che riprenderemo al par. 4.3.** L'**azienda** è un gruppo sociale di piccole dimensioni, dove ognuno ha un diverso peso sull'organizzazione comune; l'azienda non è un gruppo sociale democratico, perché, a differenza della democrazia politica, in essa i voti non si **contano**, ma **si pesano**, secondo il famoso aforisma di Enrico Cuccia. È tuttavia **decisivo** un rapporto sereno tra gli individui che interagiscono all'interno dell'azienda, come **il fondatore o i suoi eredi**, altri **investitori**, management, lavoratori e loro sindacati; ma non ci si ferma qui, perché ci sono clienti, fornitori, consumatori,

che insieme con gli addetti interni all'azienda rientrano nel concetto di **stakeholders**. Quest'espressione indica nel loro complesso i vari soggetti con cui l'azienda deve **relazionarsi** e verso i quali si dirige la sua **responsabilità sociale** di cui pure molto si parla e per la quale si redigono "codici etici".

Per la **serenità** di questi **rapporti** è quindi essenziale anche l'**atteggiamento** della **pubblica opinione** e delle istituzioni politiche non tanto verso la specifica azienda, quanto verso l'idea stessa di azienda. La serena **interazione** tra le persone che lavorano all'interno dell'azienda, e tra essa e i suoi interlocutori diretti, è molto più facile se l'azienda come gruppo sociale è **compresa** dalla pubblica opinione e dai pubblici uffici. Ciò dipende dal bagaglio culturale diffuso, cui abbiamo fatto riferimento già dal par. 2.11. Dove questa positiva interazione si è verificata, la **socializzazione dell'azienda** non è avvenuta col suo **affidamento** ad una **burocrazia governativa**, come nell'**equivoco comunista** (par 4.12), ma attraverso il suo **inserimento** in una trama sociale, in un reticolo di istituzioni operanti secondo buonsenso.

In paesi dove le aziende si integrano nel tessuto sociale, e sono comprese dalla pubblica opinione, si riesce a istituzionalizzarle, in una **cogestione**, che coinvolge persino i sindacati e riporta ad unità le spinte potenzialmente centrifughe. Il tipico **capitalismo renano giapponese**, che ha dato grandi esempi di coesione, coniugando disciplina e crescita, sia il capitalismo **anglosassone**, comprendono le aziende come gruppi sociali. In questo modo l'azienda si **istituzionalizza** consentendo il c.d. "ascensore sociale", descritto al par. 2.6 per la società **agricolo-artigianale**, dando **sfogo** a **capacità** e **meriti**. In questo modo può essere data una **valvola di sfogo** alle capacità, l'impegno ed i meriti di chi è stato **meno fortunato** per nascita. È un presupposto della società "di mercato", caro al liberalismo, che altrimenti rischia di paralizzarsi in una **società bloccata** da un involontario **moderno feudalesimo**, incompatibile col sistema di valori moderno, giustamente **egualitaristico**; benché tra i **valori preindustriali** ci fossero anche le **differenze di rango** alla nascita, abbiamo visto che era possibile **elevarsi**, fino ad essere cooptati nelle classi nobiliari. In una **società moderna**, già programmaticamente basata sull'**eguaglianza**, è quindi indispensabile la percezione di potersi fare strada in modo trasparente, per capacità e meriti, il che può avvenire solo all'interno delle aziende o dei pubblici uffici come gruppi sociali. Per questo **non serve** una società **livellata**, ma **basta** una società dove tutti hanno un **ruolo** che garantisce loro **dignità sociale** e la

percezione di **sbocchi di miglioramento** per chi li merita ed ha un po' di fortuna; solo in questa cornice l'assetto sociale si stabilizza e si rasserena.

A questo fine l'istituzionalizzazione delle aziende è indispensabile anche solo per mantenere la mobilità sociale che esisteva, come indicato al par. 2.6, anche nella società agricolo artigianale; In questo modo l'azienda, una volta **avviata**, non è più **“un oggetto di qualcuno”**, ma è un **“bene comune”**, non di proprietà statale ma di tutti quelli che convivono, come sopra indicato, al suo interno, o hanno contatti con lei. Se questo circolo virtuoso non si innesta si crea una **frustrazione** che rischia di indirizzare energie in senso distruttivo. È un pericolo reale in contesti con alto tasso di **scolarizzazione**, in cui le **aziende** sono ormai **troppo grandi** per crearne una da zero con le proprie forze (soprattutto in una economia stagnante), ma **paradossalmente** troppo piccole e poco istituzionalizzate, per potervi fare strada con le proprie forze, ad armi pari, secondo una sana valutazione di capacità e meriti. L'idea di una competizione falsata da **rapporti relazionali** con le **famiglie imprenditoriali**, oppure con la **proprietà “politica”** di aziende pubbliche, è nociva per la coesione sociale, dando esca a ribellismi o rivalse non trasparenti, ad esempio violente o delinquenziali.

È un rischio percepibile in **Italia** dove il capitalismo familiare è efficiente, ma le aziende non sono ancora pienamente **autosufficienti** rispetto alla proprietà, sia nelle questioni strategiche sia nella selezione dell'alta dirigenza. Le aziende di grandi dimensioni sono relativamente numerose, alcune migliaia, ma non riescono ad istituzionalizzarsi, andando oltre la soglia della supervisione proprietaria, con alcune migliaia di dipendenti, e qualche centinaio di milioni di euro di ricavi. È un circolo vizioso, dove la concezione antropomorfo-proprietaria dell'azienda (par. 3.4) impedisce l'istituzionalizzazione del capitalismo a proprietà familiare, creando un ambiente organizzativamente inospitale per le grandi aziende, anche nel rapporto coi pubblici uffici. Questi ultimi, influenzati dalle tendenze latenti nella pubblica opinione, sono sospettosi verso entità oggetto di incomprensioni e diffidenze sociali; ne derivano **formalismi burocratici e** contestazioni spesso ispirate dal timore degli uffici pubblici di essere considerati **“deboli”**, dall'opinione pubblica e dalla stampa, nel rapporto con le aziende.

La **colpa** non è degli imprenditori, né dei funzionari pubblici, ma **della mancanza** nel bagaglio culturale comune di un'idea di azienda come gruppo sociale; questa confusione crea **diffidenze e aspettative**, che poi vanno deluse e aumentano le diffidenze. Sulle aziende cala così un reticolo

infinito di leggi e adempimenti che ciascun ufficio pubblico applica secondo il proprio estro soggettivo, proclamandosene però “vincolato” (par. 5.1). **Quest’atteggiamento esterno ostacola anche i rapporti**, e la fiducia reciproca, all’**interno** delle aziende, dov’è sempre più diffusa la tendenza a scaricare su altri le responsabilità dei rapporti con la burocrazia pubblica. Questa **diffidenza** esterna viene anche **strumentalizzata** in eventuali **liti-gi** interni tra esponenti dell’azienda, anche **fomentati** da terzi interessati, come **professionisti** che **seminano discordia** per crearsi lavoro. Invece di integrare dell’azienda nel tessuto sociale queste incomprensioni rischiano di disintegrarla, o di bloccarne la crescita, ed anche per questo in Italia, anziché il suddetto capitalismo renano, abbiamo un **capitalismo nano**, dove si teorizza che “piccolo è bello”; del resto la proprietà aziendale è spesso **costretta** a occuparsi suo malgrado di questioni che **vorrebbe delegare** senza però sapere bene a chi, nel clima di sfiducia e scollamento indotto da quanto sopra. Siamo insomma fermi al capitalismo familiare per la necessità, in questo clima di confusione, di una **figura di riferimento (un “padrone”)** che possa accollarsi le **responsabilità di ultima istanza**. Le aziende, in quanto votate al business (par. 3.6), neppure reagiscono alla diffidenza verso di loro, né protestano verso il suddetto atteggiamento ambientale negativo. Negli individui operanti all’interno delle aziende si fa però strada un’istintiva sensazione di ambiente antiaziendale, che pesa quando c’è da chiudere uno stabilimento o ricollocarne un altro. Senza sprecare incentivi e sussidi per attrarre le aziende, il miglior incentivo è un ambiente non diffidente, che ne capisce la natura di gruppi sociali aggregati dal prodotto, senza diffidarne né aspettarsi da esse più di quanto possono dare.



## **CAPITOLO IV**

# **“FALLIMENTI DEL MERCATO” E NECESSITÀ DI ULTERIORE INTERVENTO PUBBLICO NELL’ERA AZIENDALE**

**SOMMARIO:** 4.1. Aziende e uffici pubblici come gruppi sociali e rapporti con quelli precedenti (famiglie, comunità territoriali, religiose, etc.). – 4.2. Riflessi della produzione di serie sulla politica: minore importanza e maggiori responsabilità, rispetto all’era agricolo-artigianale. – 4.3. L’articolazione della pubblica opinione e i gruppi sociali a matrice “politico-idealistica”. – 4.4. Le “esternalità”, positive e negative dell’era aziednal-tecnologica sull’ambiente sociale. – 4.5. I malesseri dovuti alla mancanza di spiegazioni scientifico sociali dell’era aziednal tecnologica. – 4.6. Le risposte della scienza economica e l’ispirazione alle scienze fisiche degli studi sociali (“sociomatematica”). – 4.7 Le illusioni sulla capacità del mercato di trovare un equilibrio (portata effettiva del c.d.”fallimento del mercato”). – 4.8. La diversa combinazione tra stato e mercato nei vari settori della convivenza sociale (“beni pubblici e privati” come riferimento alle relative attività di soddisfacimento dei bisogni). – 4.9. Il senso dell’“economicità” delle funzioni pubbliche rispetto ai comuni scambi bilaterali. – 4.10. Profili di distinzione economica dei bisogni (*beni*) tra stato e mercato (“indivisibili”, “non escludibili”, “rivali” etc.). – 4.11. L’“economia mista” come evidenza empirica del ruolo economico del potere politico quale che sia il relativo regime. – 4.12. L’esperimento estremo del comunismo come assorbimento dell’economia nella politica. – 4.13. Necessità di combinare settorialmente mercato ed intervento pubblico (la “sussidiarietà”). – 4.14. L’intervento pubblico dovuto alle “asimmetrie informative” di una società complessa: la “regolazione”. – 4.15. Punti forti e punti deboli (rischi di inefficienza) dell’intervento statale diretto. – 4.16. L’unione europea e la libera circolazione di merci, persone, imprese, capitali tra stati diversi. – 4.17. *Segue:* fino all’illusione di creare un’unione politica attraverso l’economia.

### **4.1. Aziende e uffici pubblici come gruppi sociali e rapporti con quelli precedenti (famiglie, comunità territoriali, religiose, etc.)**

Rispetto all’era agricolo artigianale, le “aziende tecnologiche” sono **gruppi sociali nuovi**, esaminati nei loro rapporti interni al paragrafo pre-

cedente, e di cui dobbiamo ora vedere i **riflessi** sulla **collettività** in **generale**. Questo **nuovo modo** di produrre, e di aggregare gli individui, si **riflette** su tutti gli **altri corpi sociali** in cui, accanto al **nuovo venuto** (l'azienda) si articola la **collettività**; mi riferisco naturalmente alle **famiglie**, alle **comunità di vicinato**, ai **gruppi** tenuti assieme da **collanti spirituali** di vario tipo, a cominciare da quelli **religiosi, ideologici** o persino **ludici e sportivi**, fino alle **istituzioni politico-amministrative**, cui è dedicato questo capitolo.

Abbiamo visto al par. 2.8 il ruolo sociale, non solo affettivo, di **aggregazioni sociali di base**, che si formano **spontaneamente** come la **famiglia**, i gruppi di **vicinato**, uniti anche da **collanti religiosi e assistenziali**, che per molti aspetti erano **anche economici**. All'interno della **famiglia agricolo artigianale** venivano infatti soddisfatti una serie di **bisogni di base** a cominciare dalla **procreazione**, col sostentamento dei **fanciulli**, l'**autoproduzione** per il consumo personale di una serie di **beni e servizi**, l'assistenza **agli anziani**, ai momentaneamente **infortunati** o inabili. Sono tutte espressioni, in ultima analisi, di **autosufficienza sociale**, magari misera, rispetto alla quale sono fuori luogo sentimentalismi di **sollievo** o **nostalgia**. Si tratta di sfumature personalistiche, che implicano preferenze istintive, che impattano nell'indimostrabilità delle scelte di valore individuali (c.d. "legge di Hume"). Tuttavia è empiricamente evidente che le aggregazioni suddette erano strumenti di coesione, fondamentali per la convivenza sociale. La socialità insomma non sopravvive senza un certo grado di coesione, valore immateriale che può avere diversi contenuti, ma indispensabile alla convivenza. I legami sociali pre-industriali dovrebbero quindi essere **salvaguardati** e **conciliati** con le nuove forme di produzione e il **miglioramento** del **tenore materiale di vita** offerto dall'era aziendale. Quest'ultima ha avuto certamente una portata **destabilizzante, ancorché** per molti innegabilmente **positiva** (consentitemi un giudizio di valore), sulle precedenti aggregazioni sociali, a partire dalle **famiglie**. Il già indicato ruolo economico di queste ultime è stato messo in profonda crisi dal lavoro "presso le aziende" che ha fortemente **separato** la sfera lavorativa dalla sfera familiare; se si vuole è un altro riflesso dell'**alienazione lavorativa** descritta al precedente paragrafo 3.8 e che riprenderemo al par. 4.5. È diventata più netta la separazione tra il lavoro "in azienda", operaio o impiegatizio, fuori casa, ed il lavoro **casalingo**; non a caso l'espressione **casalinga** è tipica dell'era aziendale, ed è all'origine di una serie di frustrazioni, recriminazioni, risentimenti e rivalse cui sarebbe il caso di dedicare appositi

studi. L'alternativa tra “lavorare fuori dalla famiglia”, producendo redditi, e lavorare all'interno, si è posta in modo netto, soprattutto per le donne e gli anziani. Questa separazione “lavoro-famiglia” ha colpito soprattutto i ceti operaio impiegatizi, inseriti nelle aziende; le residue prestazioni agricolo-artigianali, ancorché modificate come descritto al par. 3.3, hanno continuato a vedere molte attività “a **conduzione familiare**” con la cooperazione, anche lavorativa, di parenti e dei congiunti. Qui l'aggregato economico ha continuato ad essere cementato anche dai sentimenti, portandosi dietro un po' dell'antica flessibilità lavorativa, che rendeva possibile utilizzare le energie disponibili di tutti i membri del gruppo, compresi i vecchi. Solo qui poteva continuare l'antica cooperazione economica, dove ciascuno poteva graduare il proprio contributo lavorativo, in relazione alle competenze, all'età, alla forza fisica e agli altri impegni, familiari e non.

Guardando la società in modo complessivo, l'aggregazione sociale rappresentata dalla vecchia **famiglia** patriarcale ha **perso importanza** a favore dell'azienda, restando prevalentemente un **aggregato affettivo**, una struttura di **consumo**, basata sempre più **sui trasferimenti finanziari** dei suoi membri, impiegati all'esterno. Le vicende esterne lavorativo-aziendali si ripercuotevano perciò all'interno della famiglia, con le ansie da assunzione, promozione, trasferimenti, disoccupazione e cassa integrazione. Le odierne **espulsioni** dal mondo del lavoro generano traumi individuali e frizioni familiari, che diventano anche sociali.

Lo stesso **indebolimento** ci fu per le aggregazioni di matrice **religiosa**, che pure contribuivano alla **coesione sociale**; le **scienze** fisiche fornivano nuove e convincenti spiegazioni della realtà, dandone riprove tecnologiche con invenzioni senza precedenti. Questo iniettava **relativismo** della società, **scuotendo** anche i **riti** e le **tradizioni** delle chiese. Ne è quindi derivato un bisogno nuovo di coesione, solo in parte soddisfatto, anche in modo tragico e deludente, da credi politici di varia natura (paragrafo 4.12 sul comunismo).

Questo indebolimento del collante religioso e valoriale (politico ideologico in senso ampio) ha messo in crisi anche le reti volontaristiche di protezione sociale che si incaricavano, come indicato al paragrafo 2.10, di **assistenza** a chi non poteva badare a se stesso. Paradossalmente, inoltre, il miglioramento del tenore di vita rese percepibili una serie di “nuovi bisogni” rispetto ai quali l'offerta di queste reti era insufficiente.

Le **aziende**, da parte loro, non possono risolvere questi problemi: esse in ultima analisi, come abbiamo visto al paragrafo 3.6, sono gruppi sociali

che si occupano di merci, merendine, vestiti, detersivi, etc.; non hanno il compito di riflettere sulla società nel suo complesso, e non possono certo mantenerne la coesione a colpi di spot pubblicitari. Senza chiedere alle aziende quello che non sono programmate per dare, vediamo l'unica risposta possibile, cioè quella della pubblica opinione, della **cultura** e delle **istituzioni**.

#### **4.2. Riflessi della produzione di serie sulla politica: minore importanza e maggiori responsabilità, rispetto all'era agricolo-artigianale**

Gli uffici pubblici, cioè le organizzazioni istituzionali, emanazione della società nel senso indicato al par. 1.3, sono quindi decisivi per **coordinare** i vari aspetti dell'era aziendale e della sua produzione tecnologica di serie.

**L'intervento** dei pubblici uffici è tuttavia più **difficile** man mano che la società diventa complessa, nell'era aziendale; si complica infatti il sistema di deleghe, politiche e giuridiche che, in una lunga catena di comando, viene dalla società, passa per la politica e giunge ai funzionari dei pubblici uffici; l'importanza **dell'azienda, organizzazione territorialmente mobile (parr. 3.4 e seguenti)**, consente di organizzare la produzione di beni e servizi in altri luoghi (paragrafo 7.11), dovunque fossero disponibili i fattori produttivi e l'accesso ai mercati di sbocco. Un **imprenditore**, che conosce le relative tecniche, può superare il vecchio vincolo territoriale delle società agricole-artigianali, ed organizzarsi dovunque, dipendendo quindi molto meno dal tradizionale controllo del territorio, da parte del potere politico-militare. Le aziende non hanno certo preso il sopravvento sulla politica, anche perché ciò non le interessa minimamente in sé, in quanto dedite al prodotto (par. 3.6.); le **aziende tecnologiche**, in quanto corpi sociali economici e settoriali, limitati cioè al prodotto, **non si** considerano in **concorrenza col** corpo sociale generale, rappresentato dalla politica. Esse piuttosto **si affrancano**, in quanto non legate a un territorio, dal dominio che la politica aveva su di esso, e che rimane su agricoltori e allevatori. Il nuovo potere contrattuale delle aziende si ricollega a quello che avevano anticamente gli artigiani, oggettivamente liberi, grazie alle loro abilità manifatturiere, dalla servitù della gleba, e capaci facilmente di trasferirsi ovunque la loro opera fosse apprezzata.

Sarebbe erroneo affermare che il potere economico ha acquisito potere politico: semplicemente, il potere economico si è autonomizzato dalla politica, diventando più autosufficiente rispetto ai tempi delle guerre continue e delle bande di predoni che infestavano le strade e le campagne. I mercati delle materie prime e dei manufatti non sono controllabili dalla politica come era controllabile la terra, e travalicano i poteri di intervento degli stati. Per i quali l'alternativa è “chiudersi”, con il controllo del potere militar-coercitivo che blocca le frontiere, costringendo però i propri cittadini a consumare merci di minore qualità e convenienza il che, in una società politicamente aperta, ha degli svantaggi. Pur riducendo i margini di manovra della politica, le aziende, come creatrici di ricchezza, produttrici di ricerca e innovazione tecnologica, etc., non si ponevano in concorrenza con essa, avendo le diverse preoccupazioni (di prodotto) di cui al capitolo precedente. La particolarità delle aziende, rispetto all'era agricolo artigiana-le, era casomai, secondo un filo conduttore del testo, quella di essere corpi sociali a vocazione economica; questa “novità” unita alla suddetta minor dipendenza dalla politica, era sufficiente a creare, verso le organizzazioni aziendali, le diffidenze indicate al par. 3.9. Tuttavia le aziende si pongono sul piano dell'economia, e interferiscono con la politica solo per quanto riguarda il proprio specifico prodotto, senza alcun desiderio, per il resto, di farle concorrenza

Questo relativo indebolimento della politica rispetto all'economia si accompagnava alle aspettative crescenti che, verso la politica, si levavano dalla società. Il passaggio dall'**era agricolo artigiana-le a quella aziendale-tecnologica creò infatti una serie di tensioni sociali**, già indicate parlando delle aziende al capitolo 3, e **che riprenderemo in questo capitolo. La politica** subiva anche nuove richieste di intervento per la complessità dell'economia, che tendeva a riprodursi verso nuove tecnologie e nuovi mercati, con grandi difficoltà di governo rispetto ai cicli biologici e ai rapporti mercantili della precedente era agricolo-artigiana-le; quest'ultima, come abbiamo visto al par. 2.5, pur caratterizzata da una nobiltà di sangue, aveva meccanismi di ascensore sociale basati sull'arricchimento-cooptazione, difficili da riprodurre in un contesto di produzione tecnologica di serie. Il contenuto economico-produttivo, più complesso rispetto a quello dell'era agricolo-artigiana-le, mette quindi in difficoltà il contenitore, rappresentato dalla politica, anche per la diminuzione del suo potere sull'economia, meno legata al territorio come fonte produttiva. La politica, nonostante questa minore rilevanza, diviene per certi versi più importante,

come **sintesi** di una **pubblica opinione (par. 4.3) sempre più complessa**. Sono però fuori luogo **aspettative esagerate** verso la politica, che in quest'epoca ha anche più bisogno di consenso, e quindi paradossalmente di rispondere anche ai disorientamenti e alle incertezze che pervadono la pubblica opinione, di cui ora è il caso di parlare.

### **4.3. L'articolazione della pubblica opinione e i gruppi sociali a matrice "politico-idealistica"**

Proprio nel suddetto diffuso appello alla "politica", indicato al paragrafo precedente, si intravedono sostituiti alla minor coesione sociale dei gruppi familiari, territoriali e religiosi. Nell'"era aziendale" aumenta infatti il peso della **pubblica opinione**, esistente in qualsiasi gruppo sociale e molto ristretta nell'era agricolo artigianale, dove solo ristrette *èlites* militari, religiose, mercantili erano libere da bisogni materiali e potevano dedicarsi alle questioni comuni della "polis", che travalicavano la propria personale sussistenza. L'odierna alfabetizzazione, il maggior tempo libero, la soddisfazione dei bisogni primari, il pluralismo e la circolazione delle idee (si pensi a internet) hanno moltiplicato le dimensioni quali-quantitative della pubblica opinione; le varie tendenze tematiche su cui ci si aggrega e ci si confronta sono diventate addirittura una forma di aggregazione sociale, che per certi versi rimpiazza il vuoto di coesione creato dalla crisi dei gruppi sociali tradizionali, di cui al par. 4.1. All'interno della pubblica opinione si creano così varie attenzioni tematiche, con vari livelli di interesse, e varie prospettive politico-ideologiche, con le loro varie sfumature, associativo-sindacali, sia tra lavoratori dipendenti, sia tra imprenditori, artigiani, piccoli commercianti, sia ambientali, culturali e sportive.

Sulla pubblica opinione conta il **retrotterra storico**, che può generare un elevato **senso di appartenenza alla comunità facilitando il controllo sociale sui pubblici uffici (cap. 5)**. In parallelo rileva la **formazione ambientale** in primo luogo quella **scolastica e universitaria** che però su temi politicamente sensibili come quelli economico-sociali rischia di provocare polemiche e quindi viene messa in secondo piano rispetto alla tradizione umanistico-letteraria. Anche la discussione pubblica e i mass media (par. 5.2 ss) hanno una ricaduta sulla formazione economico-giuridica e sociale, ma si disperdono molto su contingenze effimere, che fanno notizia per poco tempo. La capacità di **controllo** e di **indirizzo** della pubblica opinione si riflette sui pubblici uffici, come vedremo al cap. 5, determinando effi-

cienza ovvero “burocratizzazione” in senso negativo, con scoordinamenti, sovrapposizioni, gelosie, corruzioni o timori di corruzioni.

Anche se molto vasta, nella società mediatico-pluralista, la pubblica opinione ha un interesse variabile tra un tema e l'altro, con curve di attenzione mutevoli e contingenti. Anche nell'era aziendale tecnologica gli individui devono gestire le proprie questioni private, e il loro interesse non potrà mai coprire nella loro intelligenza le varie **funzioni pubbliche** di cui al capitolo sesto. Ciò conferma la necessità delle **deleghe** “società-politica-diritto e l'**utopia** di una **democrazia diretta**, dove tutti si occupano di tutto; non a caso la c.d. “**sensibilizzazione**” è un tentativo di portare l'attenzione della pubblica opinione su certi temi, a scapito inevitabile di altri (c'è insomma una “**competizione per l'attenzione**”). Si conferma quindi l'idea qui sostenuta di una **giuridicità scientifico sociale** diretta allo studio delle funzioni pubbliche, a beneficio degli interessati.

Questi ultimi si settorializzano infatti, per sensibilità ed attenzione diversa, su varie **tematiche** (ambientali, sanitarie, educative, tributarie, previdenziali etc.) condite con le diverse sfumature ideologiche “stato mercato” di cui ai par. 4.7 e seguenti, intrecciate con varie risposte, religiose, esistenziali e consumistiche agli eterni “bisogni di senso” dell'uomo. In ogni settore la pubblica opinione include anche gli interessati ai temi per ragioni lavorative (si pensi ai sindacati, ai magistrati, ai commercialisti nella funzione tributaria, agli architetti e ingegneri in quella urbanistica, ai medici in quella sanitaria), e i loro studiosi, se in grado di interloquire socialmente (essendo numericamente irrilevanti, quando autoreferenziali, par. 4.6 e 5.5).

Ce n'è abbastanza per parlare di **tendenze di opinione**, non **contrapposte** secondo semplicistici schematismi mediatici, basati sugli stereotipi di destra, sinistra, conservatore, progressista, liberale, statalista, tradizionalista, innovatore etc. Le tendenze di opinione sui vari temi s'intrecciano invece all'interno dei sottogruppi sociali e persino nell'animo delle stesse persone, a seconda dei momenti e degli stati d'animo.

Un denominatore comune è un **interesse** molto **accresciuto**, rispetto al passato, per i temi della convivenza sociale, vista l'**alfabetizzazione** diffusa e la maggiore **libertà** dal **bisogno**, che ha ampliato i circuiti di discussione; quest'ultima nel passato gravitava attorno a “**elites**” culturali numericamente ristrette, non particolarmente **specializzate**, ma con un **bagaglio culturale** (par. 2.11) nettamente **superiore** a quello medio di popolazioni **assorbite** prevalentemente dalla **sussistenza**. È un **assetto** che si è **trasfigurato** nell'era aziendale tecnologica, **più alfabetizzata** e

con **più tempo libero**, ma anche molto **più complessa**. È una società segmentata, dove la padronanza dei settori, dei mercati e delle funzioni, è variabile, e dove anche imprenditori, alti funzionari, professionisti, dirigenti, ricercatori, al di fuori del loro settore, hanno l'informazione media del senso comune, poco più del normale spettatore televisivo. È un contesto di **elites settoriali** che vanno **coordinate**, di cui vanno controllati socialmente possibili comportamenti **opportunistici**, resi possibili dalle **asimmetrie informative** tra un'elite e l'altra, e tra esse e la pubblica opinione. È un'opera per cui **non basta più leggere e scrivere bene** ma occorre **gestire interazioni complesse**, ed è la vera **sfida delle scienze sociali** su cui par. 1.1, 4.6 sull'economia e 5.5 in generale. Altrimenti si produce un fenomeno confusamente etichettato come **crisi delle elites**, dipendente soprattutto dalla loro **autoreferenzialità** rispetto alle riflessioni di una pubblica opinione sempre più estesa quali-quantitativamente; essa avverte cioè **risposte insoddisfacenti** alla sua domanda di **spiegazioni scientifico sociali**; una pubblica opinione vasta e partecipe, nei limiti del tempo dedicato alle diverse tematiche, avverte risposte troppo contorte, rispetto al suo livello di attenzione, oppure al contrario insoddisfacenti perché semplicistiche. Questa crisi delle elites non può essere superata certo restringendo le dimensioni della pubblica opinione, o tacciandola di "populismo" per rilegittimare ipotetiche elites spesso autoproclamate in modi relazionali, se non clientelari. Si tratta piuttosto di proporre spiegazioni scientifico sociali adeguate ai vari livelli di interesse, nei modi indicati al par. 5.5, e poli di aggregazione degli spunti di una pubblica opinione nel complesso alfabetizzata, ma dispersa su moltissime tematiche parallele.

#### 4.4. Le "esternalità", positive e negative dell'era aziendale-tecnologica sull'ambiente sociale

La produzione **aziendale tecnologica** ha intuitivi **riflessi sociali** che gli economisti definiscono **esternalità**, positive o negative, portando gli esempi dell'ambiente, della sanità, della determinazione dei tributi, delle relazioni familiari. Prima di parlare di questi aspetti classici è però opportuna una **prospettiva più generale** secondo cui la produzione aziendale tecnologica avrebbe danneggiato le **condizioni spirituali** dell'umanità, pur avendo giovato al suo **benessere materiale**. È la prospettiva della "ricerca della felicità" che spinge a chiedersi in quale misura l'uomo dell'era aziendale tecnologica sia più felice di quello dell'era agricolo artigianale. Paradossal-



mente ciò sembra essere avvenuto per un miglioramento del benessere, e del **tempo** per **pensare**. Fino a che infatti ci sono da soddisfare pressanti bisogni materiali, come quelli dell'era agricolo artigianale, ci si interroga di meno sul **senso** dell'**esistenza**, anche perché lo si comprende nella sua crudezza, cioè quella di lavorare per vivere, traendo dalla terra o da misere attività artigianali, un magro sostentamento. Quando i bisogni materiali più importanti sono soddisfatti da un **lavoro** meno **intenso** e più remunerativo benchè meno comprensibile, o si può vivere senza lavorare, grazie alla posizione di famiglia, ci si cominciano a fare delle domande sul **senso** delle **cose**; non a caso, in generale, nevrosi, depressioni sedute dallo psicologo, si sono moltiplicate col miglioramento delle condizioni economiche, proprio perché si ha più tempo per pensare (*scire nefas* diceva Orazio).

Paradossalmente, quindi, in una società con maggior benessere economico, aumenta il **tempo per pensare** e **farsi** difficili domande esistenziali sul senso delle cose (par. 1.1.); in questo modo gli antichi **interrogativi esistenziali** restano, anzi **aumentano** e spingono sotto questo limitato profilo a rimpiangere i tempi in cui la durezza del vivere non permetteva queste domande. Non è però un malessere imputabile alle aziende, che devono produrre merci e servizi, ma a chi doveva rispondere ai bisogni di senso e alle domande di spiegazioni sociali. Gli equilibri esistenziali sono una questione spirituale a carattere essenzialmente personale, che ognuno deve risolvere per proprio conto, senza assolversi, quando non ci riesce, dicendo che la colpa è della società, come se fosse scritto da qualche parte un “diritto prestabilito alla felicità”, di cui è puramente e semplicemente possibile presentarsi all'incasso; è un po' la logica del “si stava meglio quando si stava peggio” che non fa apprezzare, rispetto al passato, ciò cui siamo ormai abituati (benessere), mentre fa rimpiangere quello pensiamo di aver perduto (credenze). Si intravede qui il nesso tra l'economia e le risposte esistenziali ai bisogni di senso, in ultima analisi le fedi non intese come mondi spirituali paralleli, ma come ideali per cui impegnarsi, se si vuole definibili come obiettivi motivazionali. È questa la molla del miglioramento sociale riferito alle proprie condizioni economiche, che innesca verso uno sviluppo frenetico economie in precedenza agricolo artigianali, come indicato al par. 7.11. Analogamente, il declino economico di molte economie occidentali, da dove tutto era partito (par. 3.1), dipende presumibilmente dall'esaurirsi degli impulsi motivazionali; si potrebbero fare riferimenti a corsi e ricorsi storici, come fasi “attive” e “passive” dei popoli, ma ci limitiamo ad aver

segnalato questo collegamento tra “scienze sociali” e “credenze”, intese come risposte ai bisogni di senso.

È comunque fuori luogo incolpare di quanto precede il gruppo sociale rappresentato dalle aziende, che producono merci e servizi, non spiegazioni scientifico sociali nè risposte generali al bisogno di senso o altri sostegni psicologici di massa.

Più specifiche sono le **esternalità negative** rappresentate classicamente dai costi ambientali per l'inquinamento, le malattie professionali, gli infortuni sul lavoro, i costi di smaltimento ambientale degli imballaggi dei beni di consumo. Possiamo anche considerare come esternalità negative, per certi versi, la disgregazione delle famiglie e delle comunità valoriali, ovvero di vicinato, di cui abbiamo parlato al par. 2.10. Ci sono però anche le “**esternalità positive**”, cioè le ricadute sociali di infrastrutture e soprattutto conoscenze, sensibilità professionali, generate all'interno delle aziende. Una di esse è rappresentata, come vedremo all'ultimo capitolo dedicato alla “tassazione attraverso le aziende”, proprio dalla determinazione delle imposte attraverso i conti tenuti dalle aziende per la propria amministrazione interna.

È naturale una certa spontanea **tendenza** delle aziende, per la loro rigidità produttiva, e per gli interessi delle categorie che vi gravitano intorno, dai finanziatori, ai soci agli stessi dipendenti, a **socializzare le esternalità negative**, ponendole a carico della collettività, ad esempio in tema di inquinamento ambientale, malattie professionali e simili. La stessa tendenza spinge invece a farsi riconoscere i costi delle esternalità positive, chiedendo **contributi** pubblici per infrastrutture utili all'azienda, quando esse tornano utili al resto della società.

#### **4.5. I malesseri dovuti alla mancanza di spiegazioni scientifico sociali dell'era aziendale tecnologica**

Sul piano delle **spiegazioni scientifico sociali** il maggior tempo per pensare, collegato al benessere, ha moltiplicato le riflessioni sulla produzione e distribuzione della ricchezza, (valore aggiunto di cui al par. 3.12) rispetto ai contributi dati alla sua produzione da chi l'organizza, da chi la finanzia o dalle varie categorie dei suoi addetti (dirigenti, impiegati, operai). Queste domande, cui si sono insistentemente date le risposte ideologiche di cui al par. 4.12, rappresentano il riflesso, in termini di tensioni sociali, della scarsa

comprensione dell'idea di azienda come gruppo sociale; sugli inconvenienti di tali incomprensioni e deficit di formazione sociale a proposito della serenità del lavoro in azienda ci siamo già soffermati al par. v 3.8 a proposito dei malesseri che comportano all'interno dei moderni luoghi di lavoro (cfr. il concetto di “alienazione”).

Ciò rende più **articolata** e **complessa**, e quindi **meno omogenea**, la pubblica opinione (par. 4.3), rendendo necessarie le “scienze sociali”, che ci accompagnano dal par. 1.1, ritroveremo al prossimo par. 4.6 e saranno riprese poi al par. 5.4 ss. Altrimenti, nella misura in cui queste spiegazioni sono inadeguate, la pubblica opinione vive in una società di cui, in varia misura, non conosce i meccanismi. Anche trascurando le domande ultime sul “bisogno di senso”, di cui al paragrafo precedente, servono almeno meccanismi utili ad interpretare la dialettica socio economica e giuridico-politica in cui ci troviamo immersi, per non limitarci agli effimeri battibecchi mediatici su cui torneremo al par. 5.4. Le spiegazioni scientifico sociali sono strumenti per capire l'ambiente in cui siamo immersi, in proporzione al livello di interesse che gli dedichiamo; l'equilibrio ideale di ognuno, su questi temi, è trovare spiegazioni proporzionali al proprio livello di interesse ai vari temi, che così sarà soddisfatto senza sopravvalutarsi, evitando di cadere vittima di demagogie, ma senza sopravvalutarsi e pensare di avere la verità in tasca. Per evitare demagogie, persuasioni occulte e strumentalizzazioni di varia natura, basta la consapevolezza di avere le risposte alle domande chi ci siamo posti, senza la presunzione di intendersi dei temi su cui non ci siamo interrogati. Sarebbe bastato questo perché l'opinione pubblica non si fosse fatta trascinare in tante spirali da cui sono poi derivate catastrofi. Il bisogno di spiegazioni esiste in quanto l'era aziendale-tecnologica, benchè più efficiente, è anche più **parcellizzata** e **complessa**. L'alienazione connessa al lavoro dentro organizzazioni di cui sfugge in tutto o in parte il senso (par. 3.8) si riflette anche sulla società in generale. È però logicamente **fuorviante** addebitare alla struttura economica la facilità o la difficoltà degli **strumenti culturali** con cui si cerca di spiegarla. Quando la struttura economica cambia, e diventa più complessa, è compito degli operatori culturali cercare di **spiegarla**. Se queste spiegazioni non riescono, per l'inadeguatezza dei bagagli culturali, è **mistificante** incolpare la struttura produttiva di un fallimento culturale. Non è colpa della produzione industriale di serie se la società agricolo-artigianale era più facile da capire; prima della produzione tecnologica di serie era facile capire l'osmosi tra potere politico, istituzioni ed operatori economici, e ciascuno comprendeva il

funzionamento degli strumenti che utilizzava. Tuttavia, invece di riportare la struttura sociale al medioevo, per capirla meglio, è preferibile adeguare la struttura culturale all'età contemporanea, come cerchiamo di fare in questo testo; altrimenti, estremizzando, potremmo rendere ancora più facile la comprensione sociale regredendo all'era dei cacciatori-raccoglitori (par. 2.1), oppure – per non farci mancare nulla – anche all'assetto ancora più elementare, dell'aforisma sul “leone e la gazzella”<sup>1</sup>.

**Rigidità aziendali** hanno travalicato i cancelli della fabbrica, e sono diventate **tensioni sociali**, che giustificarono l'**intervento** dello stato nell'**economia (par. 4.7 ss)**, di cui la **carenza di formazione** sociale rischia di far sbagliare modi, quantità, distribuzione, tempi, settori e rapporti col libero gioco del mercato. Prima di parlare dell'intervento dello stato è però bene riprendere dal par. 1.1 le riflessioni sull'economia come scienza sociale.

#### **4.6. Le risposte della scienza economica e l'ispirazione alle scienze fisiche degli studi sociali (“sociomatematica”)**

La **complessità** organizzativa dell'età industriale è stata **priva** come visto al cap. 3, di spiegazioni sociali adeguatamente diffuse e condivise, come vedremo anche al par. 5.4. Qui ne parliamo per la **scienza economica**, come tentativo più vasto e accreditato di fornire le suddette **spiegazioni scientifico sociali**. Il sostanziale insuccesso, nel raggiungere quest'obiettivo, per l'economia come per altre scienze sociali, ha varie motivazioni; tra esse verosimilmente c'è il prestigio delle **scienze della materia**, indicato ai parr. 1.1 e 3.1, che ha destabilizzato il precedente **sapere** umanistico-filosofico. Quest'ultimo, col suo **deduttivismo**, **sopravalutava il pensiero** umano, arrivando a presupporre trascendenze non dimostrate, come “lo spirito” nelle versioni filosofiche più raffinate del sette-ottocento. Le suddette **scienze fisiche** sono invece rapidamente **diventate le scienze per antonomasia**, e il loro prestigio ha condizionato le spiegazioni scientifico sociali, di cui la pubblica opinione, vista la già indicata crescente complessità della convivenza, avvertiva sempre più il bisogno. Come già anticipato

<sup>1</sup> Cercate su *google*, e su youtube *Woody Allen dialoghi filosofici* (sul pesce grosso che mangia il pesce piccolo e la metafora del mondo come *enorme ristorante*) ma è intuitivo che le condizioni più facili da capire sono anche le più difficili da vivere, e viceversa (non a caso i mistici e i filosofi si spogliavano dei beni terreni).

al par. 1.1. gli studi sociali si sono quindi ispirati alle scienze fisiche, prima di tutto nella **frammentazione** scoordinata delle prospettive di analisi (imitazione della **specializzazione**), in quanto è rimasta (sia pure indebolita) quella filosofica, e sono nate quelle economiche, politologiche, storiche, sociologiche, antropologiche, psicologico sociali e anche giuridiche. Ad imitazione delle scienze fisiche **queste comunità** hanno iniziato a **parlarsi** al loro **interno**, trascurando l'interlocuzione sociale con gli interessati al rispettivo tema. È stato trascurato il rapporto con questi ultimi, e le sfumature del rispettivo interesse, **equiparandoli** superficialmente “ai **profani**” delle scienze fisiche, e **recependo** impropriamente da queste ultime, in senso **negativo** di “non scientificità”, il concetto di **divulgazione**. Anche quello che un tempo i filosofi chiamavano **problema** “gnoseologico” (della conoscenza) e quindi **del metodo**, della legittimazione conoscitiva, è stato eluso, **acriticamente** ispirandosi alle **scienze** della **materia**, con una serie di complessi non esplicitati. L'**economia** è stata la disciplina che più organicamente ha cercato di rispondere agli interrogativi “scientifico-sociali” dell'era aziendale-tecnologica. Anch'essa è radicata nel sapere umanistico filosofico, come conferma il suo **inizio**, individuato convenzionalmente in una gemmazione della **filosofia morale**, insegnata all'università di Glasgow da Adamo Smith, nella **seconda metà del settecento**; in questo periodo si cominciava infatti a percepire la maggiore complessità dell'economia di produzione di serie, e di scambio, rispetto a quella agricolo-artigianale (paragrafi 2.4-2.10), **e si** avvertiva l'**insufficienza** del **senso comune** per organizzare le riflessioni sul soddisfacimento dei bisogni umani grazie allo scambio di beni e servizi (s'iniziava quindi a sentire il bisogno di quelle che chiamiamo “spiegazioni scientifico sociali”).

Anche l'economia, col tempo e davanti ai successi ottocenteschi delle scienze fisiche, si è posta il suddetto problema di **legittimazione** di “status conoscitivo”; la comprensibile risposta è stata, come anticipato, l'utilizzazione di metodologie esteriormente simili a quelle delle scienze fisiche, per esprimere **relazioni** tra i **fenomeni sociali**; si tratta di quelli di domanda e offerta, di produzione e di scambio<sup>2</sup>. Nacquero così, sul postulato del comportamento tipo di un immaginario “uomo razionale”, le curve della domanda e dell'offerta, le funzioni degli investimenti in relazione al saggio dell'interesse, le curve di indifferenza, l'effetto di sostituzione e tante al-

---

<sup>2</sup> Ampiamente, su questo problema generale delle scienze sociali, Lupi Diritto amministrativo dei tributi, cit., par. 4.3 e 4.7, mentre sull'economia in particolare par. 4.4

tre analoghe formulazioni, di cui i laureati in giurisprudenza hanno probabilmente un ricordo pessimo dall'esame di economia politica. L'economia inquadra le suddette correlazioni tra i comportamenti umani e sociali in formule e grafici, che potremmo chiamare "**sociomatematica**". Quest'ultima dava quel **rigore formale** necessario a definire le **correlazioni intuitive indicate sopra** come **leggi economiche**, equiparabili alle c.d. **leggi della natura**, o **leggi fisiche**. In questo disegno si intravede la già indicata ispirazione alle **scienze fisiche**, viste come **mito fondativo** di un nuovo sapere ("**scientismo**"); quest'atteggiamento è rimasto anche dopo che nuove epistemologie, più aperte al dubbio e su cui non si può indugiare in questa sede, si svilupparono anche sulla metodologia delle scienze fisiche. Le **correlazioni** tra "causa" ed "effetto", **ipotizzate** da questi **modelli** in capo ad assetti "operatori razionali", in base ad assunzioni convenzionali, appaiono **riduttive** e **astratte** rispetto alla **complessità qualitativa** e **quantitativa** dei motivi che influenzano i comportamenti umani, degli incentivi/disincentivi, delle scale di valori e delle fonti di senso percepite dai vari soggetti coinvolti; in altri termini le concause dei comportamenti umani sono molto più numerose di quelle inserite nei modelli suddetti e soprattutto ricorrono di volta in volta con intensità diversa. Con queste astrazioni, la scienza economica finisce sempre più spesso per rivestire di rigore formale quello che sapevamo già, tagliando fuori le variabili non inserite nel modello, e con un'astrazione che ne rende inutili i risultati, in quanto autoreferenziali, cioè "non sociali"; nessun elettore, nessun dimostrante, nessun politico e neppure nessun terrorista, si sofferma infatti a ponderare con precisione pro e contro di benefici o sacrifici presenti e futuri, come vorrebbero ad esempio le formalizzazioni dei motivi di consenso elettorale e le funzioni comportamentali dei politici in vista del medesimo (cfr modelli di Arrow e Wicksell esposti in molti volumi di economia pubblica come la teoria della "public choice").

A queste correlazioni fanno capo anche i tentativi di **misurare** gli **svantaggi** e i **vantaggi**, individuali e sociali, delle azioni umane, chiamati **paretiani** dall'economista Vilfredo Pareto; il c.d. **ottimo paretiano** come comparazione dei **vantaggi** e degli **svantaggi**, per tutti i soggetti coinvolti, è un modello di **morale razionale**, riportabile anche all'utilitarismo di Jeremy Bentham. La tecnica è quella di porre alcuni postulati, che dovrebbero essere "autoevidenti", come quelli della matematica, innescando su di essi una serie di deduzioni, che ricordano i giochi enigmistici; non a caso parte delle accademie economiche si dedicano alla "teoria dei giochi",

perdendo sempre di più i contatti con la realtà, che non è un gioco, anche se un atteggiamento “ludico” è fonte di senso; solo che nei giochi c’è un obiettivo preciso, mentre i comportamenti delle persone sono simultaneamente influenzati non solo da una molteplicità di bisogni materiali, ma da molteplici profili valoriali, fonti di gratificazione e di senso. Ognuno infatti risponde diversamente alle sollecitazioni della vita, e quindi l’“economia della felicità” dipende da scale di valori eminentemente individuali, e non può essere una “scienza sociale”.

Forse la scienza economica **sopravaluta** i **bisogni** materiali perché intuisce l’impossibilità di formalizzare i **moventi ideali**, spirituali, come “bisogni di senso”, di cui al paragrafo 3.1. Anche senza considerare **variabili esistenziali**, cui è difficilissimo dare un **peso sociale su larga scala**, la suddetta aspirazione al rigore formale ha ostacolato anche la considerazione di variabili economiche; ad esempio le **scelte d’investimento** industriale sono state correlate solo al tasso d’interesse, **trascu- rando** il costo del **lavoro**, la qualità dei prodotti o dei servizi, i tassi di **cambio**, le relazioni sindacali, i vincoli ambientali, la logistica rispetto ai mercati delle materie prime e di sbocco, l’atteggiamento generale delle **burocrazie** pubbliche verso l’attività economica, con cui interagiscono per diversissimi profili (anni di depressione economica con tassi di interesse vicini allo zero indicano la semplicistica sopravvalutazione del tasso d’interesse ai fini degli investimenti). Quest’**atteggiamento** ha **ostacolato** anche la **spiegazione sociale**, da parte della scienza economica, delle aziende come **gruppi pluripersonali**, nei termini di cui al par. 3.4, dove interagisce una pluralità di individui, ciascuno con qualche influenza sulle decisioni del gruppo; anche **economisti**, insomma, si sono allineati alla diffusa **personalizzazione** delle aziende nello **schema antropomorfo** dell’**operatore razionale**, come individuo in carne e ossa, con la confusione di prospettiva indicata appunto al par. 3.4.

È ragionevole ipotizzare che gli **economisti** si siano perfettamente **resicon- to** di quanto precede, come conferma la generale avvertenza che i loro modelli sono “a parità degli altri fattori”, cioè *coeteris paribus*. Essi però hanno sacrificato la **socialità** di ragionamenti “più completi”, in nome di una malintesa **scientificità**, ispirata come sopra indicato alla formalizzazione degli studi della materia. Il riflesso positivo del formalismo metodologico è stata forse la **barriera all’ingresso**, che ha tenuto relativamente lontane improvvisazioni parolai, ma l’inconveniente dell’**autoreferenzialità** è stato molto maggiore.

La crisi di queste metodologie è stata universalmente percepita coi **fallimenti** delle **previsioni** economiche collegate alla **globalizzazione** e alle **crisi finanziarie** del primo decennio del ventunesimo secolo; non si tratta solo della crisi del 2008, ma di altre che **sono giunte** senza essere previste, come di altre **previste**, che **sono mancate** (fino alla barzelletta dell'economista che ci spiega domani perché le sue previsioni di ieri sull'oggi si sono rilevate sbagliate). Controproducenti si sono rivelati anche i correttivi, comprensibili, ma semplicistici, con cui **teorie economiche dominanti (mainstream)** hanno equiparato riduttivamente a **merci il denaro** e il **lavoro**, lo **stato** a una **famiglia**, il **reddito** a un'entità da dividere e non da produrre (par. 8.12), le **aziende** a individui (par. 1.2); il **semplicismo** celato dietro ai suddetti modelli sociomatematici di legittimazione si è visto anche per le concezioni miracolistiche della **globalizzazione** (par. 7.11), della **svalutazione** (par. 7.12) e dell'**austerità** (par. 8.3). La **socialità** della **scienza economica** non viene recuperata neppure col **nuovo** criterio di **scientificità** basato sull'**analisi** empirica dei "**dati sociali**" anch'esso **ispirato** alle **scienze fisiche**, con formalizzazioni, **modelli econometrici**, istogrammi, teorie dei **giochi**, con **criteri deduttivo-convenzionali** applicati a un "**dato esterno**", concepito in modo "**non umano**" (come se si trattasse dello studio della materia); vedremo al par. 5.4 che il "**dato sociale**" è fondamentale per sapere "**di cosa parliamo**" (c.d. *factchecking*), ma **non è lui** (cioè "il **dato**") a **parlare**, bensì gli **individui** che lo **interpretano**, secondo **chiavi di lettura** e **parametri comportamentali** di **senso comune**, variabili da ambiente ad ambiente, ma pur sempre **umanistici**. Vedremo al par. 5.4, sulle scienze sociali in genere, che quest'autoreferenzialità ha radici comuni nella **ritrosia** a confrontarsi col **discorso comune**, esorcizzandolo, ma **senza misurarvisi**, coordinandolo e integrandolo.

Per ora, restando sulla scienza economica, rileviamo che la sua **perdita** di **prestigio**, davanti alle classi dirigenti e alle pubbliche opinioni, come una **religione laica** in crisi di fedeli, è **socialmente negativa** per **tutte le scienze sociali**. Il bisogno di **coordinamento** tra gli spunti della **pubblica opinione** in materia economico-sociale (par. 5.4), resta infatti sempre più affidato a *opinion makers* casuali, come giornalisti, politici, sociologi, psicologi sociali, personaggi televisivi e simili, studiosi sociali di altra estrazione, sindacalisti, scrittori (par. 5.4), in una varia mescolanza; al suo interno vi sono individualità anche molto apprezzabili, ma che non formano una comunità scientifica, con omogeneità accademica, relazioni tra studiosi, dedizione continuativa alle rispettive tematiche. Gli **econo-**



**misti**, in genere appassionati studiosi sociali, sono **consapevoli** di questa loro **crisi**, prima di tutto metodologica, ma **faticano** a trovare **criteri** per **legittimarsi** come “**scienziati**”, essendo al tempo stesso “sociali”, cioè mantenendo un **legame** con l’opinione pubblica. Riprenderemo questo problema comune a tutti gli studi sociali al par. 5.4, dopo aver inquadrato, nella seconda parte di questo capitolo, il rapporto “stato-mercato” nell’era aziendale tecnologica.

#### **4.7. Le illusioni sulla capacità del mercato di trovare un equilibrio (portata effettiva del c.d. “fallimento del mercato”)**

Con la produzione di serie si faceva sentire più forte il problema dell’**equilibrio** tra richiesta (**domanda**) e produzione (**offerta**) delle varie tipologie di merci e servizi; questo problema era secondario nell’era agricolo artigianale, perché basata in buona misura sull’economia di vicinato (par. 2.2) La produzione di **serie** è invece **più rigida** di quella agricolo artigianale, dovendo gestire investimenti costosi, e mantenere l’**equilibrio ricavi-costi** e **incassi pagamenti** di cui al par. 3.10. Quest’**equilibrio** delle singole aziende viene fatto corrispondere all’**equilibrio economico generale** che però è **multilaterale** ed ha innumerevoli valvole di sfogo, come l’**intermediazione bancaria** (par. 7.8), **le esportazioni** e **le importazioni** (par. 7.10), l’**indebitamento** (par. 8.3), la **svalutazione**, l’**inflazione**. L’**equilibrio complessivo** di mercato deriva da **vari equilibri tra domanda e offerta** su ciascun mercato settoriale, come quello alimentare, tessile o di altri beni tipologicamente omogenei; per alcuni settori c’è più domanda che offerta, per altri è l’inverso, in una interdipendenza dove l’**offerta** influisce sulla **domanda** e viceversa.

Secondo la tradizionale scuola di pensiero **liberista**, i problemi di equilibrio economico sarebbero stati **risolti** dal **libero gioco delle forze di mercato e più in generale dalle scelte spontanee della società**. Secondo queste teorie, l’intervento dello stato **non avrebbe dovuto fare ulteriori passi avanti**, rispetto all’era agricolo artigianale, in proporzione **alla maggiore complessità** di quella aziendale; l’intervento pubblico avrebbe dovuto quindi mantenersi nei limiti di quello precedente, della società agricolo artigianale, già indicato al capitolo primo (giustizia, difesa, sicurezza, al massimo infrastrutture).

In quest’ottica il c.d. **primo teorema** dell’economia del benessere affermava che l’**equilibrio** tra produzione, investimenti, consumi, finanza

offerta di moneta etc., sarebbe stato trovato dal movimento spontaneo del settore privato; c'è una componente **ideologica, quasi religiosa** in questa idea del mercato, come una “**mano invisibile**” (la provvidenza divina?), che organizza prima di tutto se stesso, e quindi risolve i problemi economici e sociali della produzione attraverso le aziende tecnologiche. Forse dietro queste ottimistiche concezioni c'era il bisogno di una nuova fede (par. 3.1) in società abbagliate dai successi industrial-tecnologici dell'uomo bianco, ma dove la scienza aveva scosso i fondamenti della religione, creando così nuove “domande di senso”; una risposta, inevitabilmente limitata e palliativa, era appunto questa “fede nel mercato”, dove una sintesi di egoismi individuali avrebbe miracolosamente massimizzato l'interesse collettivo.

La storia ha dimostrato, ex post, quello che il buonsenso indicava ex ante, cioè che **questo liberismo estremo** non poteva funzionare; tra l'altro perché i **fini individuali** sono perseguiti, **pur nella massima buona fede**, prevedendone solo le **conseguenze immediate**, specie in entità dirette alla produzione. Come indicato a partire dal par. 3.6, le **aziende** come **gruppi sociali** tendono infatti a massimizzare la propria **quota di mercato**, in quanto tenute assieme dal **prodotto, concentrate** sulla propria attività (il c.d. “business”), incapaci di elaborare chiavi di lettura complessive sia della società (par. 3.4), sia del coordinamento del proprio settore di mercato. Dopotutto anche i “cartelli” e i “trusts” tra produttori, che si accordavano per mantenere livelli di produzione e di prezzo, rispondono alla logica dell'azienda come gruppo sociale tendente all'equilibrio. Lo stesso concetto di concorrenza, modellato sull'artigiano del passato, mostra tutta la sua inadeguatezza se applicato ad organizzazioni pluripersonali, che in certi settori vanno inevitabilmente verso la concentrazione o gli accordi di mercato. Ancora una volta è stato trasposto sulle organizzazioni un atteggiamento umano, cioè di “inventarsi un'attività” (*economica*) facendola meglio di chi la faceva prima, che si riconvertirà ad altro. Quando invece si disgrega un'organizzazione con migliaia di addetti, è difficile ricostruirla ed è normale che i pubblici poteri la proteggano da occasionali squilibri. L'industria elettronico-aeronautica, farmaceutica etc. dimostrano la convenienza all'accorpamento, quando ci sono elevati costi di ricerca, e notevoli investimenti di capitale, mentre la concorrenza è più facile su tecnologie “mature”, attorno alle quali è più facile costruire organizzazioni innovative.

Per questo il complesso delle aziende è per definizione inadeguato a rispondere ai problemi creati dalla rigidità della moderna produzione di se-

rie, non solo per gli **squilibri** “domanda-offerta”, ma anche per le **tensioni sociali**, più generali, dell’era aziendale-tecnologica.

Sono stati quindi trascurati i nuovi bisogni pubblici, nati nella società moderna e fronteggiabili sia coordinando la domanda e l’offerta di beni economici, sia curando i beni necessari, cui nessun privato si dedica. È quello che il settore **pubblico** dopotutto ha **sempre fatto**, con le dovute proporzioni, e che deve semplicemente continuare a fare **dove serve**, senza confinarsi pregiudizialmente nei compiti del passato.

L’espressione “**fallimento del mercato**”, usata da tutti i manuali di **scienza delle finanze**, non deve però essere intesa come una critica al mercato, ma come consapevolezza dei suoi naturali limiti; è insomma un **fallimento dell’autosufficienza** del mercato nell’autoregolamentarsi spontaneamente. Neppure i teorici del “fallimento del mercato” ne auspicano quindi l’eliminazione, e la sostituzione con un intervento pubblico, che finirebbe come indicato al successivo paragrafo 4.12 sul fallimento, molto più immediato e diretto, dell’esperienza comunista; è semplicemente un fallimento sotto il profilo dell’**equilibrio economico** tra produzione, finanza, moneta e consumi, sia sotto il profilo delle **tensioni sociali** generate dalle aziende tecnologiche. Quando **l’organizzazione sociale, per sua natura mista**, diventa complessa, i pubblici poteri non possono limitarsi a difesa, giustizia e sicurezza, ma devono anche occuparsi di regolamentazione del mercato e di essere talvolta, su alcuni servizi essenziali, loro stessi operatori di mercato. Interventi in questo senso sono cominciati, pragmaticamente, negli stessi Stati Uniti dell’ottocento, culla dello sviluppo dell’economia privata e delle teorie dell’autoregolamentazione del mercato. Dove si vararono già le **leggi antimonopolistiche**, poi una legislazione **sindacale, previdenziale, educativa** e di tutela. Anche le crisi cicliche, tra cui quella gravissima del 1929, ricordano l’importanza di un equilibrio tra **mercato e stato**. L’ultima delusione del liberismo è la globalizzazione selvaggia (il “mercatismo”), con la delocalizzazione del lavoro manuale, materiale, tecnico, di cui riparleremo ai parr. 4.12, 7.11.

Vedremo in tale sede quanto peccchino di astrazione le idee di autoregolamentazione del mercato, di fallimento del mercato, fino all’assorbimento dell’economia nella politica (comunismo, par. 4.12) oppure di “fallimento dello stato”, con una generale “liberalizzazione”, con assorbimento della politica nell’economia. Si tratta piuttosto di coordinare pubblico e privato, settore per settore, nel quadro di spiegazioni scientifico sociali che coordinino la varia tipologia di bisogni umani, compresi i bisogni di senso, di com-

preensione, di riflessione sulla propria condizione, di ordinato pluralismo politico; rispetto a ciò gli schemi della scienza economica sono eccessivamente appiattiti su bisogni materiali abbastanza elementari, come vedremo ai paragrafi successivi (torneremo invece al ruolo delle scienze sociali al par. 5.4 ss).

#### **4.8. La diversa combinazione tra stato e mercato nei vari settori della convivenza sociale (“beni pubblici e privati” come riferimento alle relative attività di soddisfacimento dei bisogni)**

L'inadeguatezza della formazione sociale diffusa, eredità dell'era economica agricolo artigianale (par. 2.11) emerge anche a proposito della **confusione** diffusa sulle varie forma di intervento pubblico. Sono pochi a distinguere, nella pubblica opinione, tra le varie funzioni pubbliche, e spesso si contrappongono genericamente stato e mercato, come se il loro rapporto fosse sempre lo stesso, sia che si tratti di soddisfare bisogni alimentari minuti, sia che si tratti di infrastrutture o telecomunicazioni. Neppure il linguaggio degli economisti chiarisce la pluralità di settori in cui può in qualche modo inserirsi l'intervento pubblico. Le espressioni usate dagli economisti sono anche disallineate rispetto al discorso comune, in quanto utilizzano l'espressione “beni privati” e “beni pubblici” per **sottintendere merci, servizi e funzioni**.

In altri termini, quando gli economisti e gli scienziati delle finanze parlano di “beni pubblici” e “beni privati” non sottintendono solo “oggetti materiali”, come potrebbero essere l'aria, l'acqua del mare, le strade, ed altri oggetti materiali, ma anche concetti astratti, come sicurezza, giustizia, istruzione, ed altre cui corrispondono, in modo potenziale o reale, **prestazioni** dirette al soddisfacimento dei relativi **bisogni**. Occorre qualche sforzo per allineare questa prospettiva a quella giuridica, secondo cui i beni sono entità oggetto di diritti, comprese le prestazioni che consentono di parlare di sicurezza, giustizia, istruzione, sanità etc.. Chiarito questo, in termini giuridici quelli che sono chiamati beni pubblici dagli economisti sono “pubbliche funzioni”, mentre i “beni privati” degli economisti indicano i bisogni che possono essere soddisfatti dagli scambi di mercato. In entrambi questi sensi il “bene” è un'attività diretta alla soddisfazione di un **bisogno**, materiale o a uno di quei bisogni di senso difficili da inserire nei modelli formali degli economisti di cui al par. 4.6, proprio perché difficili da misurare, formalizzare o dimostrare empiricamente (bisogni di sogni).

Il rapporto tra stato e mercato si è comunque molto complicato rispetto all'era agricolo artigianale, quand'era riportabile alla metafora del contenitore (pubblico) e del contenuto (privato); si ricordi che il contenitore pubblico provvedeva, con la propria forza, alla difesa, alla sicurezza e alla giustizia, consentendo le attività economiche, dirette al soddisfacimento dei bisogni, e alla realizzazione coattiva, quando necessaria, del “diritto dei privati” (par. 1.,4). Con la produzione industrial-tecnologica questo tradizionale rapporto si è complicato rispetto alla suddetta metafora “contenitore-contenuto” quest'ultima presupponeva rapporti netti d'insieme, mentre oggi pubblico e privato s'intrecciano con diverse combinazioni in tutti i settori della vita associata. In alcuni continuano a predominare gli scambi privati, soltanto garantiti, come in passato, dal contenitore pubblico (difesa, sicurezza e giustizia), che ne ha sempre costituito la cornice. L'intervento pubblico si è però esteso ad altri settori dove prima era assente (sanità, istruzione, ambiente, etc.) ma soprattutto – in questi ed altri settori – si intreccia secondo innumerevoli sfumature con l'iniziativa privata. Ne derivano le precisazioni di cui ai paragrafi seguenti.

#### **4.9. Il senso dell'”economicità” delle funzioni pubbliche rispetto ai comuni scambi bilaterali**

Anche nell'era aziendal-tecnologica della produzione di serie, si ripropone uno dei fili rossi dell'organizzazione sociale, cioè l'inevitabile rapporto tra “economia” da un lato e “politica-diritto” dall'altro. Al paragrafo 2.10 abbiamo già spiegato questo rapporto con la metafora del contenuto, rappresentato da produzione e scambio, e contenitore, rappresentato da politica e sue emanazioni giuridiche, cioè i pubblici uffici. C'è un esempio, molto citato, in cui un economista liberale come Giulio Einaudi, parla del mercato e dei carabinieri (si trova facilmente digitando su google *Einaudi, tutti coloro che vanno alla fiera fanno che questa non potrebbe aver luogo.*), in cui si ribadisce che il funzionamento dei poteri pubblici (politica-diritto) è un presupposto per il buon **funzionamento del mercato**. Gli economisti, sul tema, tendono semplicisticamente a considerare “economiche”, anche le funzioni pubbliche, dove invece manca uno scambio, salvo quello politico generale (è una generalizzazione tipica delle scienze sociali, come quella degli aziendalisti, che chiamano “aziende”, sia pure “di erogazione”, anche i gruppi sociali, non di mercato, come la famiglia, cfr. paragrafo 3.9). Le **funzioni** dei pubblici uffici, invece, sono struttural-

mente **multilaterali** e non corrispettive, come difesa, giustizia, sicurezza, infrastrutture, ambiente etc.

Si può anche convenire di **considerare** le **funzioni pubbliche** “oggetto di scambio”, ma ampliando il concetto di **scambio** fino a comprendervi lo “**scambio politico**”, basato sul consenso multilaterale che ci accompagna già dal par. 1.3, e quindi riguarda la sfera “politico-giuridica” della convivenza sociale. Nulla di male a farlo, purchè non si confondano “scambio economico” e “scambio politico” in un indifferenziato concetto di “economicità”. Si deve prendere invece atto che, sul piano scientifico-sociale, quest’area di scambi economici, se così li vogliamo chiamare, va analizzata coi **meccanismi politico-giuridici** delle deleghe tra società politica e diritto (riprendendo il senso di questo testo, secondo cui le spiegazioni scientifico sociali dell’intervento pubblico nell’economia richiedono il fondamentale contributo dei giuristi, dotati del necessario armamentario concettuale, come vedremo al par. 5.5). Possiamo quindi anche chiamare “economiche” le funzioni pubbliche suddette (**difesa, giustizia etc.**) purchè non immaginiamo, dietro a questa loro particolare “economicità”, che esse possano essere svolte dal “mercato”; ricordiamo del resto che neppure i liberisti più accesi si sono infatti mai sognati di mettere in discussione lo svolgimento di tali funzioni da parte dei pubblici poteri. Pur con riflessi sull’economia<sup>3</sup>, gli interventi dei pubblici poteri sono **esterni** all’economia, e servono a tenerla insieme, così come il metaforico recipiente di cui al par. 2.10 tiene insieme l’acqua per evitare che si disperda. La sicurezza, la difesa, la giustizia, e le altre funzioni pubbliche, sono premesse sociali degli scambi economici, regolati dal diritto dei privati (par. 5.5); del resto i pubblici poteri non seguono le vie del **consenso di scambio economico**, bensì quelle, molto meno lineari, del **consenso politico, pervaso quindi dal sistema di valori, dall’immagine pubblica**, prodotta nella pubblica opinione e nella classe dirigente, dalla formazione, dalla cultura e dai mezzi di informazione, secondo un filo conduttore del presente scritto, su cui par. 5.3-5.4, 5.5.

Sarebbe quindi metodologicamente scorretto criticare la tesi dell’**auto-sufficienza** del mercato, come se essa volesse sbarazzarsi dell’intervento pubblico anche per le funzioni pubbliche tradizionali dell’era agricoltore-artigianale, come sicurezza e giustizia; gli economisti liberisti **non pro-**

<sup>3</sup> L’intervento di questi ultimi è valutabile economicamente, perché ha effetti sull’economia, come si percepiva già nel medioevo, con le allegorie del buono e del cattivo governo, dipinte dai Lorenzetti nel palazzo pubblico di Siena.

**pongono** – ripetiamo – di far **arretrare** i pubblici poteri rispetto ai loro **precedenti** compiti, ma di **non ampliare l'intervento pubblico** in proporzione alla maggiore complessità sociale provocata dalla produzione industriale di serie. Gli economisti liberali **criticano l'estensione** dell'intervento **pubblico** da difesa, sicurezza, giustizia, infrastrutture, moneta e credito, ad altri settori in cui sarebbe in concorrenza con l'attività economica, in quanto i privati potrebbero provvedere da soli, come istruzione, previdenza, sanità, ricerca scientifica, ambiente, energia. Si può discutere quanto si vuole sulla giusta combinazione tra stato e mercato, e si può anche dissentire (come fa questo libro al par. 4.7) dai teorici “liberisti”, ma sarebbe scorretto screditarli come “anarchici”, cioè teorici della scomparsa completa dello stato, anche rispetto alle proprie precedenti funzioni; la presunta autosufficienza del mercato non corrisponde, neppure nelle prospettive liberiste più estreme, a una autosufficienza della società, a una anarchia sociale, come se si potesse fare a meno di eserciti, polizie e tribunali (è una critica intellettualmente disonesta cui il marketing politico dello statalismo spesso strumentalmente allude).

La dialettica tra “liberisti” e “statalisti” riguarda invece quanto debba inserirsi lo stato in settori che potrebbero funzionare anche con gli scambi bilaterali, ferme restando le precedenti funzioni pubbliche (che – ripetiamo – **sono economiche solo in senso ampio**), che nessuno vuole privatizzare. Nell'era agricolo artigianale c'era forse una “**società mista**”, ma una **economia** prevalentemente **privata**, anche se **fortemente condizionata** dal **potere pubblico** sul **territorio** come fonte produttiva. Con la **produzione industriale**, e la sua mobilità, questo potere pubblico è diminuito, ma al tempo stesso, per la maggiore complessità sociale, si è dovuto **occupare** anche **di economia**. Si è passati cioè da una società mista, con economia essenzialmente privata, con forte controllo pubblico, a **società mista** con combinazioni “pubblico-privato” estese anche all'economia (**economia mista**).

#### **4.10. Profili di distinzione economica dei bisogni (*beni*) tra stato e mercato (“indivisibili”, “non escludibili”, “rivali” etc.)**

Il senso economico, indicato al paragrafo precedente, in cui si parla di “beni” intesi come “attività che soddisfano bisogni”, è confermato da altre classificazioni, sempre degli economisti, sul concetto di “beni indivisibili”. Alcuni di essi non sono influenzabili in modo determinante dall'opera

dell'uomo, o del singolo stato, come la libertà di godere della luce del sole o dell'aria per respirare, connessa alla tutela "mondiale" dell'ecosistema; qui la funzione pubblica (l'attività) è quella di salvaguardare l'ambiente.

Gli economisti chiamano poi "beni pubblici indivisibili" anche le funzioni generali di difesa, giustizia, sicurezza, infrastrutture di base, tutte appartenenti **alla sfera di attività delle istituzioni**, cioè della politica e del diritto, anziché all'ambito dell'economia. Ai beni offerti sul mercato non erano insomma assimilabili la difesa esterna, la sicurezza, l'uso delle infrastrutture collettive, offerti a tutti in quanto **non divisibili**. Esse avvantaggiavano inevitabilmente tutti gli appartenenti al gruppo, in quanto sarebbe stato antieconomico impegnarsi a escludere qualcuno dal godimento di beni, come la pace o la sicurezza, che gli si possono fornire senza costi aggiuntivi. Se si tenevano lontane le bestie feroci, le inondazioni o le orde barbariche, tanto valeva farlo senza esclusione, per tutti gli appartenenti alla collettività. Da qui, appunto, l'espressione di "beni non escludibili", che nella società industriale si è estesa all'uso delle strade, all'illuminazione pubblica, al verde pubblico o all'igiene urbana (ne ripareremo al par. 6.6). I beni "non escludibili" sono anche solitamente "non vendibili", sottratti al "mercato", allo "scambio"; per questo, come rilevato al paragrafo precedente, sono **beni economici solo in un senso molto particolare**, cioè quello di rispondere a **bisogni** sia pure collettivi. È facile fare esempi di bisogni facilmente soddisfatti dal mercato ovvero da funzioni pubbliche, ma le zone grigie saltano agli occhi anche per alcuni tradizionali interventi dello stato liberale; anche molte infrastrutture potrebbero infatti essere "a pedaggio", molte funzioni di sicurezza "a pagamento" (si pensi alle guardie giurate), come anche la giustizia. Anche in questi casi c'è però bisogno di un riconoscimento pubblico, di una legittimazione sociale di questi meccanismi nei confronti di tutti i consociati.. Anche se la collettività può avere **limitatezza di risorse** per pubblica sicurezza o tribunali pubblici, non ha limiti materiali nell'approvare o disapprovare il comportamento dei suoi componenti che, in queste condizioni, si organizzano per soddisfare in proprio questi bisogni. Anche sotto questo profilo emerge che le **istituzioni politico giuridiche** sono in gran parte **questione valutativa (valoriale)**, ispirata a un consenso multilaterale molto più complesso di quello economico, e non formalizzabile nei modelli della *sociomatematica* di cui al par. 4.6..

Per i classici beni economici, oggetto di scambio bilaterale, questo profilo di approvazione o disapprovazione del gruppo è irrilevante a soddisfare i bisogni. Si tratta dei beni più elementari, come il cibo, chiamati dagli eco-



nomisti moderni “**beni rivali**”, nel senso che il loro consumo da parte di un individuo, impedisce che possa fruirne un altro.

Per l'era economica aziendale-tecnologica possono riproporsi i **compiti** generali **dell'intervento pubblico** enunciati al par. 2.10 per il mondo agricolo artigianale con la metafora di **contenuto e contenitore**. Solo che il **contenitore** deve essere **più forte** per contenere **rapporti** sociali più **complessi**, estendendosi quindi a bisogni che astrattamente potrebbero essere soddisfatti anche con lo scambio economico. L'obiettivo è sempre quello della **coesione sociale**, come per la sicurezza esterna e interna dell'era agricolo-artigianale; solo che adesso la coesione sociale richiede intervento pubblico anche in settori come sanità, istruzione, previdenza. Per intervenire in questi settori i pubblici poteri devono anche promuovere in prima persona attività produttive. A ben guardare la complessità dell'era aziendale-tecnologica consiste proprio nel corto circuito, cioè nella possibile sovrapposizione, tra politica ed economia, con la politica che interviene non solo nella società, ma anche direttamente sull'economia. Vediamo come.

#### **4.11. L'“economia mista” come evidenza empirica del ruolo economico del potere politico quale che sia il relativo regime**

Le teorie sull'**autosufficienza** del mercato, indicate al par. 4.7, sembrano più una **professione di fede** (rivestita dalla formula di “primo teorema dell'economia del benessere”) che il frutto di una riflessione consapevole. Del resto, man mano che si passava da un'economia agricolo-artigianale a una industriale, l'**intervento pubblico** è sempre stato ampliato, nella storia, anche da governi liberisti; questi ultimi casomai hanno fatto passi indietro rispetto allo statalismo di governi socialdemocratici, quando sono loro subentrati, senza però tornare allo “stato minimo” dell'era agricolo artigianale.

L'economia privata non è autosufficiente per una ragione macroscopica, indicata al paragrafo 3.6 a proposito dell'analisi delle aziende tecnologiche come metafore per indicare gruppi sociali tenuti insieme dal prodotto, e che solo a quello sono in grado di pensare. Come tali sono **entità** in grado di **governare solo se stesse**, ma nessuna di esse metterà in discussione il ruolo del proprio prodotto per la società nel suo complesso, perché di questo vive e da questo è tenuta assieme. A una azienda dolciaria, ad esempio, non si può chiedere senso critico sulle merendine, ad una farmaceutica sulle

proprie pastiglie, ad una tessile sulle proprie camicette, a una autostradale sui criteri di mobilità, e via enumerando. **L'azienda** non guarda più in là del prodotto o –se si preferisce – **guarda** il mondo **attraverso il prodotto**. È una delle tante ragioni per cui l'insieme delle aziende non è in grado di governare il **mercato**, che del resto come **entità senziente non esiste**, né muove la sua imprecisata mano invisibile. Le **aziende** sono importantissime, ovviamente, e da loro dipende la ricchezza delle nazioni, ma servono a **produrre**, non a **governare**, e sul piano generale del governo esse neppure si pongono. Così come l'era agricolo-artigianale non era governata dagli agricoltori e dagli artigiani, ma dagli organizzatori della conquista e difesa del territorio (par. 2.5) **l'era aziendale non è governabile dalle aziende**; per il semplice motivo che esse sono **strutture** di **produzione** di beni e servizi specifici, **coordinabili** solo attraverso la **politica**, espressa dalla società.

È quindi chiaro che il ruolo dei pubblici poteri, nell'era aziendale, non può essere lo stesso che veniva svolto nell'era agricolo artigiana. Quest'illusione, e quelle uguali e contrarie sul "fallimento del mercato", hanno creato contrapposizioni aprioristiche ed ostacolato la serena discussione sulla combinazione tra sfera economica (mercato) e "politico-giuridica" (stato) in ciascun settore della convivenza sociale. Il "**fallimento del mercato**" non comporta insomma l'"eliminazione del mercato", alla stregua di un **oggetto inutile** (appunto "fallito") ma la semplice "**non autosufficienza** del mercato". I meccanismi di mercato non vanno quindi distrutti, ma **affiancati** da un adeguato intervento pubblico. Siccome quest'ultimo, pur avendo contenuto economico, cioè "soddisfacendo bisogni economici", è svolto **fuori mercato** da uffici **regolati dal diritto**, nei modi indicati al cap. 5, è sensato che i **giuristi** ne **propongano** spiegazioni scientifico sociali, come in questo libro. Ne consegue che in questa cornice gli studi giuridici avranno sia la loro tradizionale prospettiva di "scienza per tecnici" sia quella di **scienza sociale delle funzioni pubbliche**, nei modi già anticipati al par. 1.4 e ripresi al par. 5.4.

#### **4.12. L'esperimento estremo del comunismo come assorbimento dell'economia nella politica**

La coesistenza millenaria tra **stato** e **mercato**, tra sfera economico-produttiva e sfera giuridico politica è stata momentaneamente interrotta da

un lungo incidente di percorso, cioè il “comunismo”; quest’ultimo era ideologicamente proteso ad assorbire l’economia nella politica, abolendo la proprietà privata dei mezzi di produzione; il suo regime politico di dittatura, programmaticamente definita “del proletariato”, era particolare rispetto alle dittature “di destra” spesso sorte in contrapposizione ad esso (Germania, Italia, Portogallo, Grecia, Spagna, Cile, Argentina, e altre). Queste ultime, più o meno efferate, erano infatti limitate all’organizzazione pubblica, ferma restando la libertà d’iniziativa economica, nel suddetto tradizionale solco dell’**economia mista** o più esattamente della **società mista** in cui un **circuito economico** interagiva con un circuito **giuridico-politico**.

L’aspetto singolare del comunismo era invece la sparizione dell’economia privata ed il suo assorbimento nell’economia pubblica, abbandonando l’idea della **società mista**, con l’**economia** che diventava **politica**. Come se l’**eliminazione** del **fantomatico profitto**, chiaramente sopravvalutato come indicato al paragrafo 3.12, potesse risolvere i problemi socioculturali di cui ai paragrafi 3.7 e 4.5. Il **comunismo** era una specie di **ultima religione**, materialista in quanto influenzata dalle scienze fisiche, e che quindi collocava sulla terra, nel futuro, il paradiso degli uomini, accompagnato persino da una vagheggiata eliminazione della divisione del lavoro (di cui non si capisce la compatibilità con una società organizzata). Lo strumento era la già indicata **abolizione della proprietà privata dei mezzi di produzione**, il cui governo sarebbe stato svolto dalla burocrazia, di nomina politica. Il **divieto** riguardava a rigore l’azienda nel senso pluripersonale di cui al par. 3.4, fatta cioè di altri uomini; in questo modo sarebbe stato eliminato il c.d. “**sfruttamento**, parola oggi quasi caduta in desuetudine, **dell’uomo sull’uomo**”. Dietro quest’abolizione della proprietà privata dei mezzi di produzione si intravedono le riflessioni svolte al capitolo 3 sull’azienda come aggregazione sociale e quindi in un certo senso **bene comune**; la sua rilevanza pubblicistica non riguarda un fantomatico interesse nazionale, come nell’economia corporativa fascista, ma la sua sostanza di **gruppo di persone, inidoneo** ad essere “proprietà di qualcuno”. Vengono quindi naturali le riflessioni già formulate sulla impossibilità di possedere gli individui come gli utensili e le merci.

La **proprietà privata** era quindi **ammessa** per i beni personali, il denaro, l’orticello familiare, il mobilio, le biciclette e le autovetture Skoda, le case e persino le “dacie” cioè le seconde case della trionfante *nomenklatura* burocratica. In economia erano tollerate aziende **cooperative** e in una fase

tarda anche il **lavoro indipendente**, ancorché guardato con sospetto per timore che fosse l'anticamera di aziende pluripersonali.

Il **fallimento dell'esperimento comunista**, pur con la massima **buona fede** di molti suoi sostenitori<sup>4</sup>, dipese dall'illusione di poter **fagocitare** l'economia all'interno della politica; se scorriamo "Il Manifesto" di Marx ed Engels troviamo del resto tracce evidenti del bagaglio culturale agricolo artigianale, e di **aspettative** quasi **fideistiche** verso la **politica**, come espressione del proletariato.

Il risultato fu una società interamente **assorbita** nella politica, senza **pluralismo** di opinioni, in cui non si poteva discutere su "chi dovesse fare cosa", in quanto ci aveva già pensato "il partito". Che inevitabilmente gestiva una **dittatura** con intromissioni persino nella **cultura** e nell'**arte**, cui era dettata "la linea del partito", col "realismo socialista" in pittura, ma anche nella musica, nella poesia, nella letteratura (ci furono deportati in Siberia per deviazionismo artistico o culturale, con eccessi sotto questo profilo sconosciuti alle già indicate dittature di destra).

Il comunismo si trasformò quindi in **capitalismo di stato**, governato da una **tecnocrazia** tenuta in grande considerazione, ma sottoposta ad una burocrazia onnipresente ed invasiva. Il comunismo non è stato una evoluzione di economie capitalistiche, come aveva predetto Marx, ma ha attecchito in economie ancora agricole e arretrate (Russia e Cina), contro il vecchio potere quasi feudale delle vecchie aristocrazie; nella prima sappiamo come sono andate le cose, mentre nella seconda il regime si è evoluto verso il mercato, **mantenendo** il **totalitarismo** politico, **senza diritti sindacali**, facendo coesistere il libero mercato con una politica autoritaria, come sopra rilevato per i fascismi europei. È una specie di **nemesi** verso l'intelligenza comunista nostrana, che per decenni ha parlato di sfruttamento, e che ha visto **svanire la classe operaia italiana** per la concorrenza di una **dittatura comunista "di mercato"**, che non tutela i lavoratori. L'accodarsi di tanti studiosi sociali dietro **affermazioni antistoriche** sulla eliminazione della **divisione del lavoro**, rivela tutto il **bisogno di fede** di cui sono state intrise queste discipline; si conferma cioè la continuità del tentativo marxista rispetto alle filosofie occidentali su una spiegazione globale dell'esistenza, trascurando l'analisi empirico-

<sup>4</sup> Del resto, una fede si deve sostenere "In buona fede", pur essendo la negazione di una società "aperta" ed altrettanto in buona fede moltissimi sono diventati per questo "anticomunisti". Semplicemente perché ci vuole ordine, certo, ma non piace vivere avendo sempre qualcuno che ti dice quello che devi fare.

pragmatica della convivenza sociale, con la sua **dialettica** tra **stabilità** e **mutamento**.

L'esperienza comunista si dimostra oggi, ripetiamo, un grosso **incidente di percorso** nel ragionamento economico-sociale, e forse anche l'ultimo **fenomeno religioso di massa** dell'occidente superficialmente **materialista** (par. 3.1); al termine di questa parentesi ci si ritrova al **punto di partenza** dopo qualche decennio di guerre, stragi, terrorismo, timori di disastri nucleari, bisticci da talk show, recriminazioni in cui ci si rinfacciavano nefandezze storiche. Per **ripartire da capo** sulle ineliminabili combinazioni di pubblico e privato nella **convivenza sociale**, rispetto alle quali – in Italia – siamo indietro di decenni anche per via dell'equivoco culturale cui è dedicato questo paragrafo. La **singularità** della vicenda, istruttiva sulle condizioni delle **scienze sociali**, non è l'affermazione concreta di tali ideologie in alcuni paesi **politicamente arretrati**, ed ancora in parte contadini salvo quelli occupati militarmente dopo la seconda guerra mondiale. La singolarità è piuttosto il seguito che esse hanno avuto nella pubblica opinione, negli studiosi sociali, *nell'intelligenza* di paesi che **comunisti non erano**, fino ai paradossi del conformismo culturale (compreso quello di molti ex fascisti “ravveduti”), della *c.d. gauche au caviar*, trasfiguratasi nel *radical chic* del *politicamente corretto* (cfr. Aristodem, un godibile volumetto di tale Daniela Ranieri). È singolare l'**eredità liberista** del comunismo, in cui molti economisti già organicamente inquadrati nel pensiero di sinistra, inneggiano alla globalizzazione, come se dopo il fallito assorbimento dell'economia nella politica si dovesse **assorbire la politica nell'economia**; è singolare vedere intellettuali ex comunisti, che un tempo accettavano la **dittatura del proletariato** inneggiare alla sovranità **dei mercati** dando del **populista** a chi sia pure confusamente ancora distingue la politica dall'economia. La sopravvalutazione di quest'ultima, rispetto ad altri profili valoriali e ad altre fonti di senso della vita umana, sembra essersi trasferita dal vecchio pensiero **comunista** a quello odierno **liberista**, in cui del resto sono confluiti molti “ex comunisti” (se non l'avessero impedito ragioni anagrafiche, ex fascisti, passati al comunismo, sarebbero poi approdati al liberismo!).

**La discussione politica** si è quindi insterilita in queste **astrattezze pregiudiziali, trascurando** la pragmatica **ricerca caso per caso** della migliore combinazione tra organizzazione privata e pubblica. Questo **stallo dialettico** ha contribuito fortemente alla paralisi della macchina pubblica italiana, ed alla crisi delle istituzioni. Queste sterili contrapposizioni ideologiche, usate anche come strumento di rendita politica da partiti diventati

“gruppi di potere”, ma votati solo per “la paura del comunismo”, hanno lasciato una pesante eredità. Certo, poteva andar peggio, ma bisogna sempre cercare di migliorare, cioè di capire le combinazioni tra economia privata e intervento pubblico.

#### 4.13. Necessità di combinare settorialmente mercato ed intervento pubblico (la “sussidiarietà”)

Archiviata, almeno nelle grandi linee, l’idea “metafisica” di assorbire l’economia nella politica (comunismo), bisogna ripartire dalla strutturale natura “mista” di ogni **assetto** sociale, basato per definizione su una **combinazione** di intervento **privato** e **pubblico**, come diciamo dal par. 2.10. È singolare, ma importante, notare un **dato sociale** (par. 5.5) costituito dall’intreccio, nelle stesse persone, di impulsi a **invocare**, come **ricetta generale**, più stato o più mercato a **seconda dei casi particolari** da cui sono influenzati, con una curiosa **schizofrenia comportamentale**, riflesso delle carenze formative dell’opinione pubblica indicate al par. 4.3.

Astraendo da quest’influenza dei casi specifici, riepiloghiamo le percezioni generali che attirano verso queste due modalità (pubblica o privata) di soddisfare i bisogni. La **complessità sociale**, la **difficoltà di controllo** e le **“asimmetrie informative”** spingono a **chiedere intervento pubblico**, mentre la sua **inefficienza**, per carenza di controllo sociale adeguato (par. 5.4), **spinge** contraddittoriamente a chiederne una **riduzione**.

Davanti alla **combinazione stato – mercato** non ci si deve quindi porre in modo **ideologico** e **preconcetto**, come se esistesse un **fantomatico rapporto ottimale**, dato una volta per tutte, tra economia privata ed intervento pubblico; è l’atteggiamento di chi sostiene che lo stato minimo sia un valore in sé, e quindi vada liberalizzato tutto, oppure all’opposto che “il privato miri biecamente al profitto” e vada guardato con diffidenza.

C’è spesso una **tendenza retorica** ad **accusare** chi analizza l’efficienza di alcune spese pubbliche come un **nemico** dei loro **beneficiari**, come i **malati**, i **vecchi**, l’**ambiente**, i beni culturali, etc. Rivolgendo questa tecnica contro chi la elabora, la si potrebbe riferire a **settori** della **politica**, **attaccati** al potere connesso all’intervento pubblico “diretto”, e spesso distorto a fini privati, o gestito con indifferenza per le funzioni sottostanti; il punto è invece svolgere un’**analisi “costi-benefici”**, tra **spesa** pubblica e suoi **ritorni sociali**. Ad esempio verificando se **ospedali fatiscenti**, dove i

malati soffrono nel **lassismo** e nell'indifferenza, hanno un **costo** giornaliero per ricoverato come quello di **cliniche svizzere (par. 6.10)**.

Un altro equivoco è confrontare l'ammontare della spesa pubblica per funzioni in paesi diversi, confondendo la qualità con la quantità, rispondendo alle obiezioni secondo cui si **spende male**, dicendo che da noi si spende **meno**; è uno dei tanti riflessi della difficoltà di inserire parametri qualitativi negli schemi formali di analisi economica di cui al par. 4.6.

Ciò premesso, se l'intervento pubblico fosse **efficiente**, come un moderno **sostituto** della divina **provvidenza**, non ci sarebbe motivo per opporsi a una sua diffusione; il senso comune associa invece giustamente al controllo del cliente più **efficienza** che a quello, generico, della **pubblica opinione** (paragrafo 5.3),

Se si scende dalle contrapposizioni ideologiche pregiudiziali alla vita concreta, anche sui servizi a domanda individuale (divisibili) le contrapposizioni tra “liberisti” e “statalisti” sono molto meno nette di quanto può sembrare a prima vista. La questione diventa invece trovare, per tipo di bisogno, la giusta combinazione tra privato e pubblico, cioè tra aziende e uffici pubblici o “economia” e “diritto”; è una versione “scientifico-sociale” del normale pragmatismo, con cui la socialità umana si è sempre adattata alle circostanze; se guardiamo bene, i guai nella storia si sono sempre verificati quando si è cercato di forzare la realtà a preconcetti astratti, nel nostro caso ideologici, come quelli dell'autosufficienza del mercato o della pianificazione politica, come nei paragrafi precedenti su liberismo, comunismo, e 7.11 sul globalismo.

Si possono individuare delle costanti, come quella secondo cui pubblico e privato devono essere **proporzionati** e la **complessità** dell'uno **influenza quella dell'altro**; **questa proporzionalità smentisce le teorie sull'autosufficienza del mercato di cui al par. 4.7**; **infatti, nella misura in cui l'economia privata diventa più complessa, serve anche un intervento pubblico** più articolato per interagirvi; “**interagire**” è però diverso dal “**condizionare**”, pianificare politicamente la soddisfazione dei bisogni umani; l'**intervento pubblico** deve invece **coordinarsi** con le tendenze della società, trovandovi una sintesi che travalichi gli interessi particolari e riesca a tenerli in equilibrio.

Questo rapporto “pubblico-privato” è sintetizzabile nel cosiddetto **principio di sussidiarietà**, accolto anche dall'unione europea, come vedremo al par. 4.16 e dalla dottrina sociale della chiesa (economia sociale di mercato, mentre sulla sussidiarietà territoriale stato-enti locali par. 8.3),

ma da calare pragmaticamente nel concreto. La sua idea di fondo segue il senso comune secondo cui su un'ampia area di bisogni gli **individui** sono **più capaci di regolarsi** rispetto a quanto sappiano fare i **pubblici poteri** per loro; lo stato deve intervenire nella misura in cui i rapporti di scambio bilaterale (par. 1.3), cioè "il mercato" è insufficiente o ha bisogno di aiuto; quest'indicazione basta a dividere i compiti in molti casi netti, ad esempio la difesa (stato) o la produzione di magliette (mercato); su aree sociali "di confine", come scuola, ricerca, sanità, ambiente, spesso invece occorre chiedersi se sia più efficiente l'auto-organizzazione sinallagmatica di scambio, o una certa misura di intervento pubblico.

Spesso si parla, in termini **negativi** di quanto sopra come "**ordoliberalismo**", ma una liberà economica ordinata dai pubblici uffici è un concetto su cui dovrebbero convenire tutte le persone di buonsenso, specie vista la **non autosufficienza dell'economia** (par. 4.7) e il **fallito** opposto **esperimento** di inserirla nella politica (par. 4.12 sul comunismo).

Una attività di **produzione e scambio, aperta ai privati** (come conferma l'esito del comunismo cinese), è quindi **indispensabile**; d'altro canto è necessaria un'architettura pubblica che fronteggi i bisogni cui i privati non possono o non vogliono rispondere, secondo la metafora del contenuto economico e del contenitore politico-giuridico, che ci accompagna dal par. 2.10.

D'altra parte non è detto che la **soddisfazione** dei bisogni debba per **definizione** essere svolta da **aziende private**, e non pubbliche. La politica può creare ricchezza direttamente, cioè organizzando i fattori produttivi e mettendosi sul piano di qualsiasi altro operatore economico, oppure indirettamente, scegliendo fornitori terzi efficienti e facendo funzionare i servizi pubblici, come infrastrutture, giustizia, sicurezza, istruzione, ricerca, etc. con impegno, iniziativa, entusiasmo, progettualità, senza rigidità legalistico-burocratiche. L'importante è tener presente che anche il **potere pubblico**, quando scende sul terreno dell'**economia**, cioè della **soddisfazione dei bisogni**, deve entrare **nella logica economica** dell'**efficienza** e dell'**efficacia** nell'organizzare le energie e le risorse scarse.

Un **punto di partenza** è **prendere atto** che l'economia dell'era aziendale-tecnologica crea **tensioni** tali da **richiedere** un **intervento** pubblico **ulteriore** rispetto a quello dell'economia **agricolo-artigianale**.

Bisogna quindi organizzare un **sereno confronto** sulla **ripartizione** e il **coordinamento** dei compiti tra "attività private" e "attività pubbliche", molto più intrecciate che in passato. Questo rapporto mutevole tra eco-



nomia privata e funzioni pubbliche sdrammatizza così le contrapposizioni astratte tra liberisti e statalisti. Gli equilibri e le **integrazioni** tra **pubblico** e **privato** non sono dati una volta per tutte, né in assoluto e neppure **per funzione**, ma **cambiano** in relazione alle **contingenze** e alle priorità generali. Il carattere strutturalmente “misto” dell’economia e dell’organizzazione sociale, radicato nei periodi agricolo-artigianali, si rafforza, in forme diverse, nella società industriale e postindustriale. Un primo passo è la consapevolezza della pubblica opinione che il **potere** viene dal **consenso**, ma deve svolgere un **servizio**, e che la **ricchezza** viene dall’attività umana, materiale, organizzativa e intellettuale, ed è quindi qualcosa che si crea e si rinnova, non uno stock che si spartisce. La **ricchezza non si produce infatti per decreto**, né per decreto si soddisfano i **bisogni materiali**, cibo, abitazioni o vestiario, neppure con una **granitica maggioranza politica**. Per farlo la **politica** deve **scendere** sul terreno dell’**economia**, cosa che anche il **comunismo**, come indicato al precedente paragrafo, dovette fare.

Socialdemocrazia e liberalismo appaiono come **gradazioni diverse** di una **economia** strutturalmente **mista**; le combinazioni tra stato e mercato sono numerosissime a seconda delle materie, e tra esse bisogna ricercare quella più rispondente all’interesse generale nel caso concreto, nelle varie articolazioni dell’organizzazione sociale.

In una società coesa non c’è infatti una **linea di confine** tra stato e mercato, ma una osmosi con varie **integrazioni** nei **diversi** settori della **convivenza sociale**, come difesa, sanità, trasporti, istruzione, giustizia, settori diversi della produzione aziendale, ricerca scientifica etc. Non ha quindi senso uno scontro di principio, una guerra di religione dove il “pubblico” si contrappone al “privato”, ma c’è un’**osmosi settoriale**, nelle varie articolazioni della vita associata, dove la mano pubblica si inserisce sull’iniziativa privata.

#### **4.14. L’intervento pubblico dovuto alle “asimmetrie informative” di una società complessa: la “regolazione”**

Nell’era aziendale, gli incontri tra pubblico e privato si sono moltiplicati rispetto all’epoca agricolo-artigianale. La **complessità** dell’era aziendale-tecnologica presenta infatti **“asimmetrie informative”** che rendono i consumatori sempre meno in grado di valutare obiettivamente, prima dell’acquisto, le caratteristiche della merce, del servizio o in genere l’affidabilità della controparte.

Nasce quindi un intervento pubblico molto ampio, definibile **genericamente a tutela delle parti deboli** in quanto non in grado di controllare del tutto la controparte aziendale. Qualcosa del genere accade sia per la tutela dei **lavoratori** sia per quella dei **consumatori**, non più in grado di **verificare** affidabilmente, come nell'era agricolo artigianale, la qualità di molte **merci** prodotte in serie, come **cibo, bevande o medicinali**. Quest'intervento pubblico dovrebbe **riequilibrare** le posizioni di fornitori e clienti, anche su prestazioni socialmente rilevanti come **energia, comunicazione, trasporti, oppure ad elevata componente fiduciaria come banche, assicurazioni e mercati finanziari**.

In senso ampio si tratta del c.d. **intervento regolatorio** con cui il pubblico potere, anziché **fornire in proprio** beni e servizi divisibili, sostituendosi ai privati, **sorveglia il mercato** per evitare **abusi**.

All'intervento regolatorio è riconducibile, per certi versi, la **concessione** di servizi pubblici a privati, che se ne assumono i costi, a fronte di tariffe amministrate, come ad esempio nei settori delle **opere pubbliche** in concessione "a **pedaggio**" (porti, aeroporti, autostrade, etc.).

È una novità dell'era aziendal-tecnologica, perché in quella agricolo artigianale il cliente era abbastanza informato delle metodologie produttive per controllare la prestazione ricevuta. Quando oggi questo **controllo** diretto del **cliente** non basta, lo **stato** dovrebbe affiancarvisi, per **sorvegliare** il mercato, senza entrare direttamente nella materiale produzione.

Di quest'intervento regolatorio fanno parte anche i tentativi del governo di evitare concentrazioni monopolistiche, anche se l'idea di concorrenza perfetta è ispirata alla figura dell'artigianato pre-industriale, con mercati aperti alla bravura individuale, e non è facilmente trasferibile sulle organizzazioni pluripersonali, come già indicato ai par. 2.6, 4.7 e ripreso al par. 4.17 sull'unione europea. Nell'intervento regolatorio rientra, attraverso i "consumi pubblici", anche un contributo dei pubblici poteri all'equilibrio tra domanda e offerta di beni privati, cioè a quello che un tempo veniva chiamato **programmazione economica**. **L'obiettivo sarebbe di evitare eccessi di produzione** rispetto alla domanda, e domanda di merci cui non corrisponde produzione sufficiente.

L'obiettivo è stimolare l'economia in periodi di stasi, per assorbire gli eccessi di produzione, oppure per fare in modo che domanda e offerta si incontrino. Ne fa parte anche la **politica monetaria** come indicato ai par. 7.7 e al termine del par. 8.3.

#### 4.15. Punti forti e punti deboli (rischi di inefficienza) dell'intervento statale diretto

Dopo l'intervento **regolatorio** di cui al paragrafo precedente, si passa all'**intervento diretto** dei pubblici poteri per **rispondere a bisogni degli individui**. Pur essendo assurdo l'assorbimento totale dell'economia nella politica, come voleva la metafisica comunista (par. 4.12), è stata frequente nella storia la **gestione diretta** da parte dei **pubblici poteri di attività economiche**; si trattava soprattutto di attività infrastrutturali o strategico militari; penso all'arsenale di Venezia, all'industria militare sovietica, che nonostante il fallimento generale del comunismo tenne testa a quella tedesca durante la seconda guerra mondiale, a molte attività di ricerca, sanitarie e socio-assistenziali, dove l'intervento pubblico arrivò a risultati notevoli. Ce n'è insomma abbastanza per **respingere**, dopo la metafisica comunista, secondo cui lo stato dovrebbe **occuparsi di tutta** la sfera economica, anche l'opposta **metafisica liberista** (par. 4.7), secondo cui lo stato dovrebbe **tenersi del tutto al di fuori** da interventi in campo economico. **Interventi pubblici diretti** sono infatti sempre più **necessari**, man mano che ci si avvicina a **funzioni (beni) indivisibili**, nel senso di cui al par. 4.10 oppure **divisibili**, ma ad alta **tensione sociale**, come **istruzione, sanità, ambiente**, assistenza sociale, **previdenza**, e altri indicati nel corso del testo.

L'**intervento pubblico diretto** è necessario per **rimpiazzare** le reti di **protezione privata**, familiari, amicali, vicinali o religiose, indicate al par. 2.10 e al par. 4.1 sulla loro crisi; l'alienazione della produzione di serie (par. 4.5), la disgregazione della famiglia come unità produttiva, hanno reso l'individuo meno **autosufficiente**, più isolato e dipendente dagli altri, rispetto al pur misero contesto agricolo artigianale. Questo tanto più se si pensa ai nuovi bisogni, sia materiali (spesso superflui), sia di senso esistenziale, tipici di una società più tecnologicamente sviluppata. Lo conferma il dato empirico del maggior intervento pubblico in tutti i paesi sviluppati, quale ne sia il regime politico.

L'**intervento diretto** dello stato nell'economia, va oltre il meccanismo della **regolazione** perché vede lo stato entrare come **operatore diretto**, anche a fronte di tasse o tariffe (par. 8.4 sul principio del beneficio), come gestore di **servizi gratuiti** finanziati dalle **imposte**, come **erogatore** di sussidi a bisognosi, o **pagando** chi li assiste. L'**intervento pubblico** è stato visto anzi come “leva di sviluppo” economico da buona parte degli econo-

misti, secondo cui l'insieme “**imposte-sussidi**” con finalità di **redistribuzione** (par. 8.12) crea **più sviluppo** rispetto all'investimento del risparmio nel circuito bancario, di cui al par. 7.8. Molti **economisti** proposero addirittura la formula paradossale secondo cui era opportuno mettere la gente a **scavar buche** e **riempirle**, solo per stimolare un'economia **stagnante** di suo. Si tratta di un **consumo a debito**, di un **sussidio mascherato** da salario, apparenza di lavoro **senza** alcuna **utilità** intrinseca, pretesto politico per non ammettere di erogare un sussidio. L'intervento pubblico deve invece “**creare reddito**”, che non è rappresentato da quanto il lavoratore percepisce, ma **dall'utilità sociale percepita di quello che fa**; ad esempio in termini di infrastrutture, arredo urbano, sicurezza, istruzione, servizi, pulizia, ordine sociale, benessere etc.; solo in termini microeconomici il reddito è lo stipendio ricevuto alla fine del mese, ma in termini macroeconomici è l'utilità di quello che si fa per riceverlo. Senza questo contenuto sostanziale, il finto reddito è in realtà consumo sussidiato con redditi di altri, oppure a debito.

Anche l'intervento pubblico deve essere quindi **produttivo**, essendo **semplicisticamente grossolane** le spiegazioni secondo cui le sue inefficienze, come l'inefficienza o la corruzione, farebbero comunque aumentare i consumi.

Per l'**efficienza** dell'intervento pubblico, collocato fuori mercato, non si **può** però utilizzare il **controllo** dei clienti, il che crea il rischio delle **inefficienze** burocratiche di cui al capitolo 5, ma già anticipate al par. 1.4. È un intreccio tra pubblico e privato da valutare settore per settore, come indicato al par. 5.3 e seguenti. Prima di addentrarci su questi temi nel successivo capitolo è però **opportuno vedere** come si pone in generale **l'Unione Europea** rispetto alla **dialettica “pubblico-privato”**.

#### **4.16. L'unione europea e la libera circolazione di merci, persone, imprese, capitali tra stati diversi**

L'unione europea ha innanzitutto matrici **economiche**, essendo finalizzata alla **libera circolazione** delle persone, dei capitali, delle aziende e delle merci all'interno dell'Europa.

I **trattati europei** presuppongono quindi un **libero mercato** e quindi non avrebbe avuto senso l'inserimento **nell'unione** di **paesi comunisti** (par. 4.12); Polonia, Ungheria, Romania, Bulgaria, repubbliche baltiche, Ceca e Slovacca, sono infatti entrate nell'Unione solo dopo la caduta del comunismo.

Intenzionalmente, e programmaticamente, i **trattati europei non fanno enunciazioni esplicite** su una **combinazione astratta tra stato e mercato**, cioè sul grado di intervento dello stato nei settori tradizionali “socialmente sensibili”, come la sanità, l’educazione, la previdenza, le infrastrutture, i servizi sociali. Non c’è insomma una combinazione “stato mercato” imposta dall’Unione Europea, dove possono **coesistere** paesi ad **elevata tassazione**, con **elevata spesa pubblica**, e paesi a **bassa tassazione** con **modesta spesa pubblica**. In quest’ultimo caso ci si affida maggiormente al consenso e al “mercato, e quindi il singolo paese è più aperto all’interscambio comunitario. Tuttavia quando uno stato dell’Unione si **rivolge al mercato come cliente**, deve **rispettare** criteri europei di **concorrenza**; gli **appalti** ai fornitori esterni, **se economicamente rilevanti**, vanno **affidati** in modo **trasparente, accessibile** a tutte le imprese **dell’Unione**; mentre in precedenza gli enti pubblici si rifornivano da fornitori nazionali, con le Alfa Romeo e le Moto Guzzi, oggi è obbligatoria la c.d. “**gara europea**”, che comporta spesso controversie giudiziarie tra aspiranti fornitori ed enti pubblici appaltanti; l’eccezione è rappresentata da soggetti di emanazione pubblica (società “in house”) o cooperative sociali, senza fine di lucro e usate per opere ad alta intensità di lavoro; naturalmente, se una di queste società si rivolge al mercato come cliente, riemergono i doveri di gara pubblica, che altrimenti sarebbe facile aggirare. Lo stesso vale per le **concessioni** di opere pubbliche (autostrade, aeroporti, etc.) e per i regimi in **convenzione**, come le cliniche private operanti per il servizio sanitario nazionale (par. 6.10).

L’Unione Europea ha anche **oggettivamente ostacolato** l’intervento pubblico **sul mercato** finanziato secondo il **principio del “beneficio”**, **cioè con tariffe o tasse** (par. 8.4); quest’ultimo somiglia infatti a un criterio di mercato, cui ferrovie, poste, telecomunicazioni, gestione dei rifiuti, concessioni pubbliche hanno dovuto in buona misura essere “ispirate”, con le c.d. “**liberalizzazioni**”. Queste ultime sono avvenute a partire dall’ultimo decennio del ventesimo secolo, ed in effetti hanno portato **efficienza** in alcuni settori, come quello delle telecomunicazioni, del trasporto aereo e dell’energia, secondo il modello **regolatorio** di cui al precedente par. 4.14.

Rispetto agli interventi pubblici che **potrebbero ostacolare la libera circolazione** delle merci, dei capitali, delle persone o dei servizi nello spazio comune, esistono **vincoli comunitari**. I primi riguardarono le **imposte doganali** intracomunitarie, **vietate** dal trattato istitutivo dell’Unione, quando ancora (limitandosi a questo) si chiamava “MEC” (mercato comu-

ne europeo). Nella stessa sede furono anche vietate **imposizioni tributarie discriminatorie** a danno di **sogetti esteri**.

Misura inversa alle discriminazioni è invece l'**aiuto di stato**, tale da distorcere la concorrenza tra le imprese, che può verificarsi anche con **agevolazioni tributarie** in grado di avere quest'effetto economico; tali **agevolazioni** sono invece **comunitariamente** legittime se **generalizzate**, riferibili indiscriminatamente a **residenti e non residenti**<sup>5</sup>.

Su queste premesse l'**efficienza** e il **coordinamento** di **pubblico e privato influenzeranno la competizione economica** tra gli stati, che i padri fondatori dell'Unione giustamente **preferivano** alla competizione **politico militare** i cui **tragici risultati** erano **ancora freschi** nel 1960. L'efficienza **dell'economia pubblica** rispetto alle **risorse** prelevate da quella **privata** sarà importante per questa competizione economica; non a caso, in concreta sintesi, l'**Italia** è svantaggiata dal settore pubblico, mentre la sua economia privata riesce, grazie al capitalismo familiare di cui al par. 3.15, a renderci il secondo/terzo paese manifatturiero d'Europa.

Se invece si realizzassero gli utopici disegni di c.d. **unione politica**, il **settore pubblico** diventerebbe unico, con **riflessi ipotetici** sull'**economia pubblica** indicati al prossimo paragrafo.

#### **4.17. Segue: fino all'illusione di creare un'unione politica attraverso l'economia**

L'**integrazione economica europea** ha fatto grandi passi avanti, inducendo a formulare auspici di "**unione politica**"; quest'obiettivo però trascura le differenze, che c'accompagnano dal par. 1.3, tra **scambio economico bilaterale** e scambio "politico-giuridico" **multilaterale**. Finchè si trattava di gestire lo **scambio bilaterale** è stato relativamente facile per l'**unione europea** eliminare le interferenze politiche, come dazi e altre discriminazioni indicate al paragrafo precedente, che ostacolavano la competizione economica. Unificare lo **scambio politico multilaterale** è però più **difficile e** anche meno opportuno, per una **diversità** di linguaggi, tradizioni, retroterra culturali, formazione sociale, possibilità di comprendersi.

<sup>5</sup> Anche le agevolazioni tributarie sono illegittime sul piano comunitario se formulate in modo da attrarre nel paese investimenti provenienti dall'estero, escludendo direttamente o indirettamente le aziende già collocate sul territorio; si tratterebbe infatti di una concorrenza sleale tra stati sull'allocazione delle basi imponibili e delle aziende.

Il **consenso** politico **multilaterale** presuppone infatti la **possibilità** di **interagire** e se si pensa alle difficoltà di comprendersi nello scontro politico interno possiamo immaginare cosa accadrebbe se lo si trasferisse in contesti linguistici diversi; dove non si tratta di capirsi per **chiedere un'indicazione stradale**, in una lingua straniera stentata, ma dove il linguaggio deve veicolare discorsi ricchi di sfumature e distinzioni, difficili anche quando si parla la stessa lingua. Anche nell'unione europea ritroviamo insomma la sopravvalutazione della sfera economica rispetto a quella politico-giuridica, filo conduttore del testo dal par. 1.3, come i fattori spirituali e culturali indicati sopra (linguaggio, tradizioni, etc.). Eppure, l'inidoneità dell'integrazione economica a trasformarsi in integrazione socioculturale si vede palesemente nei figli di immigrati, ormai cittadini tedeschi o francesi, di seconda generazione e molto meno omogenei dei genitori nella loro patria di adozione. Quella che i tedeschi chiamano *heimat*, una delle tante parole senza corrispondenze in altre lingue, ma che potremmo tradurre come “identità socioculturale”, non deriva solo dagli scambi economici.

Su queste **premesse** appare **velleitario** unificare diverse **organizzazioni pubbliche** ciascuna con il suo **sistema di tutele**, i suoi **diritti** acquisiti, le sue aspettative, i suoi sistemi di **welfare**, e il suo **debito pubblico (par. 8-3)**. In ciascuno stato ci sono rapporti di “dare e avere” diversi tra **cittadini e istituzioni**, sullo sfondo di diversi sistemi di **spesa pubblica**, cioè fiscali (paragrafo 8.1). **Per tutte queste complesse funzioni pubbliche** ciascun **paese** dell'Unione Europea, **fa storia a sé**, prima di tutto per la propria combinazione tra iniziativa privata e intervento pubblico, in tutti quelli che oggi sono i diversi paesi membri<sup>6</sup>. Ogni paese europeo, oltre ad avere una sua **macchina pubblica**, ha anche altre specificità finanziarie; mi riferisco alla sua combinazione tra entrate e spese, a un proprio debito pubblico, un proprio sistema di **protezione sociale**, e un proprio **debito pensionistico**, verso gli anziani, a carico delle generazioni future. È possibile avere **un solo mercato**, inteso come **una sola economia privata**, ma da qui ad avere **una sola economia pubblica**, invece di tante “Economie pubbliche” quanti sono gli stati membri, **la distanza è siderale**.

Anche per questo la **forzatura**, sia pure culturale, verso l'unione politica attraverso quella economica, come vedremo al par. 7.12, sta creando resistenze crescenti nelle pubbliche opinioni, liquidate con sufficienza

---

<sup>6</sup> Sarebbe infatti singolare che un cittadino di un'unione politica avesse la sanità gratuita, e un altro dovesse curarsi a pagamento.

come “populiste”, senza analizzarne la sostanza e senza un’autocoscienza su quanto sopra.

Nel caso particolare dell’Italia, la duplicità di **regole, interne ed europee**, rispetto alle quali “stare a posto”, crea confusione e paralisi nella **burocrazia formalistica** e al tempo stesso **autoprotettiva**, descritta al par. 5.1 ss.,. Uffici pubblici esteri, che **contestualizzano** le **regole** nella cornice delle **funzioni** (par. 5.6) sono **meno ingessati** dalle regole comunitarie, traendo i maggiori vantaggi dall’unione Europea, con un po’ di disinvoltura, se non ipocrisia. Essi ricercano cioè di **rivestire** l’inevitabile **tutela** delle proprie **imprese** e dei propri **interessi** con argomenti “**europeisti**”, ma mantengono **determinazione e iniziativa**. I paesi burocraticamente più rigidi, come purtroppo l’Italia, spesso invece si pongono scrupoli di conformità europea del tutto insussistenti, come conferma l’incapacità italiana di utilizzare i fondi comunitari (il che porta l’Italia a contribuire all’Unione Europea per molto più di quanto riusciamo ad avere indietro).



## CAPITOLO V

# MODELLI ORGANIZZATIVI DELL'INTERVENTO PUBBLICO (GERARCHICO E AZIENDALISTICO) CONTROLLO SOCIALE SU DI ESSI E RISCHI DI BUROCRATIZZAZIONE

**SOMMARIO:** 5.1. Modelli organizzativi dell'intervento pubblico tra superamento dello schema gerarchico-militare e improprietà di quello aziendale. – 5.2. Il controllo sociale sulle funzioni pubbliche “fuori mercato”, tra utenti, pubblica opinione e mass media. – 5.3 *Segue.* Compartimentalizzazione ed emotività del controllo sociale sulle funzioni pubbliche. – 5.4. Studiosi sociali e controllo dell'intervento pubblico. – 5.5. Il diritto come scienza sociale delle funzioni pubbliche. – 5.6. Variabilità del controllo sociale sulle diverse funzioni pubbliche. – 5.7. Necessità di organizzare gli uffici pubblici secondo la rispettiva funzione. – 5.8. “Controllo contabile” e rigidità connesse al formalismo del bilancio pubblico.

### **5.1. Modelli organizzativi dell'intervento pubblico tra superamento dello schema gerarchico-militare e improprietà di quello aziendale**

L'**intervento pubblico** nell'economia **segui** necessariamente, in una prima fase, le tradizioni dell'era agricolo artigianale, cioè le **modalità gerarchico-militari**, tipiche delle funzioni di difesa, sicurezza, ordine e giustizia. Questo modello tradizionale dei pubblici uffici, ispirato agli eserciti, garantiva una qualche **efficienza**, anche se a prezzo di poca **trasparenza** e un certo **autoritarismo**. Nei corpi militari le regole avevano una finalità organizzativa, ma il loro rispetto non era fine a se stesso, come nella funzione giurisdizionale, intrecciandosi invece col fine pratico di garantire

la funzione di difesa; la reputazione sociale di un esercito dipende dalla vittoria o dalla sconfitta, non dal rispetto dei regolamenti. Nel modello militare, insomma, si affacciava la rilevanza della funzione, come in tante altre attività pubbliche gestite fuori mercato, ad esempio didattiche, sanitarie, tributarie, di assistenza contro calamità naturali (vigili del fuoco), ambientali etc.; il modello militare, con questa centralità della funzione, diede buoni risultati anche in attività esercitate dietro corrispettivo, come quelle postali o di trasporto pubblico. Per secoli postini, bigliettai, ferrovieri, pompieri e persino netturbini **indossarono l'uniforme**, come **simbolo** del suddetto modello d'intervento pubblico. Questa impostazione ha per alcuni profili determinato una certa efficienza, con la macchina pubblica che si faceva sentire, e controllava il territorio; c'erano ufficiali sanitari, uffici del genio civile che controllavano dighe e ponti, catasti che registravano immobili, case cantoniere per la manutenzione stradale, provveditorati alle opere pubbliche, lavori **in economia**, cioè svolti **direttamente** anziché appaltati a **fornitori privati**. In termini giuridici è una prospettiva per comprendere la maggior ampiezza del diritto come studio di funzioni pubbliche, rispetto a quella di giustizia sul diritto dei privati (par. 1.4); si vede così che il diritto non è solo lo "ius dicere" della funzione giurisdizionale, ma lo "ius facere" delle suddette funzioni sociali d'ogni tipo (sulla valutazione di queste attività ai fini del PIL par. 7.3).

Questo **modello gerarchico-militare** è diventato gradualmente **anacronistico** per una serie di ragioni, anche fondate. Prima di tutto le funzioni pubbliche si sono fortemente ampliate, estendendosi a settori sociali lontani da quello militare, come scuola, sanità, ambiente, previdenza, poste e simili. Inoltre, dopo il secondo conflitto mondiale, con le sue stragi e la pace imposta in occidente dal terrore atomico, c'è stato un calo reputazionale dei valori sottostanti al modello militare; i regolamenti di quest'ultimo, in tempo di pace, sono stati del resto sempre esempio di rigidità e formalismi, stile carabinieri delle barzellette. Il **modello militare** rispondeva poco, inoltre, al desiderio di **trasparenza** e **pluralismo**, e al notevole grado di individualismo di cui, specie nell'ultima metà del ventesimo secolo, si intrise la cultura occidentale; la mentalità "dei diritti", più che "dei doveri", il contesto sociale "aperto" al controllo della pubblica opinione, la sindacalizzazione (esagerata) dell'impiego pubblico, tolleravano sempre meno l'autorità immanente nel modello militare. Quest'ultimo, valido quando l'intervento pubblico era del tutto esterno all'economia (nell'era agricolo-artigianale come indicato al par. 2.10) si presta peggio a gestire, secondo

un filo conduttore del testo, le sfumate zone di cerniera tra “pubblico” e “privato”, soprattutto dopo le liberalizzazioni dei “servizi pubblici” di cui al par. 4.14. Anche la **mentalità “liberista”**, mercatista e **globalista**, di cui ai parr. 4.13 ss. e 7.11, successiva alla caduta del comunismo, ha **spinto ad ispirarsi** al modello aziendale.

Invece di adeguare, migliorare e rendere “trasparente”, cioè socialmente controllabile, il modello organizzativo funzionale basato sull'**autorità** e la **gerarchia**, ha preso piede la scorciatoia di un “modello aziendale”, con moltissimi equivoci. Come indicato al cap. 3, l'azienda è un'organizzazione pluripersonale, come i pubblici uffici, ma **opera** sul mercato, è valutata dai **clienti paganti**, in base alla qualità della prestazione resa; il modello aziendale andava quindi adeguato a settori “intermediati”, come le funzioni pubbliche, sottratte al suddetto controllo dei clienti. Per la maggior parte delle funzioni pubbliche **manca** infatti il suddetto “**cliente pagante**”, o comunque una sua possibilità di scelta tra offerte alternative, anche per funzioni pubbliche “a pagamento” (par. 8.4 sulle tariffe); l'impossibilità di rivolgersi a una struttura concorrente svaluta i parametri di controllo sociale (parr. 5.2 ss.), basati sul giudizio del cliente, e le vendite come “indice di successo del prodotto” (par. 3.6). Questo **modello aziendalistico** si **addice** anche **poco** a funzioni con forte matrice solidaristica, fondanti del gruppo, a forte **caratura sociale**, come quelle appunto di sicurezza, istruzione, difesa, determinazione dei tributi, ambiente, dove le parti avvertono anche, attraverso la loro relazione, di appartenere a uno stesso gruppo sociale; è una relazione che è riduttivo riversare in quella tra “cliente” e “fornitore”, più anonima, occasionale e spesso diretta a soddisfare bisogni molto meno importanti di quelli di cui si occupano le funzioni pubbliche.

Ispirandosi al modello aziendalistico, inoltre, si trasferivano categorie concettuali delle aziende private, con una **dialettica sindacale** anche aspra, in rapporti di lavoro pubblici. Nei pubblici uffici, che fanno riferimento, come vedremo, alla pubblica opinione e alle sue emanazioni politiche, il **potere** dell’“azienda” per definizione **manca**. **Senza un potere padronale**, il **contropotere sindacale** si trasformava a sua volta in un “**potere**”, con contrappesi inadeguati e rendite di posizione di lavoratori “iper-garantiti”, appiattimenti di carriera, trasformazione del “lavoro” in “un posto”, con effetti paralizzanti. L'imitazione esteriore del modello aziendale, abbandonando quello militare, **indebolisce** anche le **resistenze** degli apparati amministrativi alle **ingerenze** della **politica**, che tende a

comportarsi verso i pubblici uffici con l'arbitrio della "proprietà aziendale", ma con una prospettiva più limitata e un minore coinvolgimento. Viene quindi depresso ulteriormente il merito e la sostanza delle **funzioni**, già in secondo piano rispetto al burocratico rispetto delle regole; al tempo stesso però, l'allungamento della distanza tra la politica e i pubblici uffici crea oggettivamente margini di autogoverno fortissimi di questi ultimi, che però cercano di presentarsi comunque come "telecomandati" dalle leggi.

Un altro **inconveniente** del modello aziendale è stata l'**esternalizzazione** di numerose attività pubbliche su fornitori esterni, anche per le tendenze dell'Unione Europea, di cui al par. 4.16; non si tratta di un criterio da respingere pregiudizialmente, in quanto talvolta può essere più efficiente che alcune funzioni pubbliche siano svolte indirettamente, in concessione, come i trasporti (par. 6.9), o convenzione, come la medicina (par. 6.10). Tuttavia, man mano che la **funzione** si esternalizza su **fornitori terzi**, l'**ufficio pubblico** perde il contatto con la sua gestione diretta, incontrando **maggiori difficoltà** nell'interazione con tali controparti, subendone i condizionamenti e le pressioni. Gli uffici pubblici, un tempo **gestori di edifici, strade, ospedali, scuole, discariche**, etc., si trasformano così in "**gestori di appalti**", con inefficienze sotto gli occhi di tutti; ciò anche per lo svolgimento delle **gare d'appalto**, le **liti** tra gli appaltatori e le possibilità di **corruzione**.

La **mancata riflessione** sui pro e i contro dei **due modelli** (gerarchico-militare e aziendale) e sulle possibilità di integrazione, ha ostacolato l'elaborazione di parametri di efficienza per valutare il settore pubblico, come indicato al par. 5.6.

Il formalismo rigido e un po' ottuso del modello militare si è intrecciato con le tensioni e le litigiosità sindacali di quello aziendale (par. 3.8); ne sono derivate **difficoltà** dirigenziali di **premiare i meriti** e incidere sulle carriere degli impiegati; anche per questo molte funzioni sono state "esternalizzate", con gli inconvenienti indicati poco sopra. Vedremo al par. 5.7 che l'accesso alla dirigenza pubblica è stato in buona parte legato a formalismi esteriori, scollegati dalle capacità dimostrate sul lavoro, con un doppio livello di concorso, come se la dirigenza non fosse il naturale sviluppo di una "carriera direttiva" iniziata con un concorso pubblico precedente. Anche il tentativo di governare la macchina pubblica moltiplicando le "regole" ha contribuito al formalismo gestionale, rendendo conveniente impegnarsi per il "minimo sindacale", non esporsi nella *routine*, cogliere occasioni esteriori per "scatti di carriera", in una parola **burocratizzarsi, secondo un filo conduttore**

**del testo che inizia al par. 1.4. In tale sede abbiamo già visto che la burocrazia** è una **patologia** dell'ufficio pubblico, che via via tende più a “stare a posto” con le **regole** che a esercitare al meglio le proprie **funzioni**. Ciò accade soprattutto quando **mancano** le **spiegazioni** scientifico-sociali delle funzioni da svolgere, e su di esse la **pubblica opinione** è **disorientata**. Solo **se esistono indicazioni** socialmente **condivise** sulla **propria funzione** i pubblici uffici possono richiamarsi, mettendo altrimenti in primo piano il suddetto “rispetto delle regole”; ne deriva un **formalistico svuotamento di senso**, che paralizza le iniziative, **deresponsabilizza** chi sarebbe disposto a mettersi in gioco, esponendosi nella propria interpretazione di quello che riteneva fosse l'interesse pubblico assegnatogli in cura. Pur essendosi diffusa anche in strutture private, la burocrazia è un atteggiamento tipico dei gruppi sociali “fuori mercato”, con matrice in ultima analisi politica, come i pubblici uffici, dove “il **merito**” è **dell'istituzione** e le colpe sono “**di qualcuno**”; ciò espone al rischio che, se le cose vanno bene, **altri si prendano i meriti**, mentre se vanno male, scarichino la responsabilità dell'insuccesso su chi ha preso l'iniziativa. Nascono così le lungaggini, le difficoltà, le inerzie, le autoprotezioni, gli scarichi di responsabilità di cui abitualmente si parla nel rapporto coi pubblici uffici. Anche i c.d. “diritti” dei cittadini, le belle parole sull'amministrazione “di servizio”, ne escono frustrate nei fatti. La **burocrazia**, fortemente coinvolta nei processi legislativi (par. 2.2 e 2.4 di Diritto amministrativo dei tributi o del compendio di diritto tributario) **legifera** in modo da essere sempre “**normativamente coperta**”, imponendo divieti e obblighi contrari al senso comune, su cui poi gli uffici potranno “sorvolare”; quelli che dovrebbero essere “**diritti**” si **trasformano** così in **favori**, erogati da quegli impiegati pubblici disposti ad assumersi una qualche responsabilità, al di là dei formalismi autoprotettivi, nell'interesse degli utenti e del corretto esercizio della funzione. Gli **amministrati** vengono così tenuti **sotto scacco** non dai pubblici uffici, ma dai **formalismi** legislativi, che le parti più autoreferenziali e passive dei pubblici uffici redigono in modo da essere sempre “dalla parte della ragione”, qualora vogliano irrigidirsi.

È un circolo vizioso che si è praticamente autoprodotta, generando **deresponsabilizzazione, favoritismi, sprechi**, corruzione, **autoreferenzialità**, gestione relazionale, **autoprotezioni** burocratiche, **ritrosia** a **rischiare** nell'interesse generale ed altri fattori di inefficienza. Accanto ai fallimenti del mercato abbiamo avuto quindi **fallimenti dello stato**, poco efficiente, sprecone, magari clientelare e usato per bisogni privati di consor-

terie politico-affaristiche. Gli **utenti** dei servizi pubblici hanno **poca voce in capitolo**, in quanto non sono loro a sopportare i **costi** del servizio, che **ricadono** sulla finanza pubblica e sulla generalità dei contribuenti (par. 8.4).

I **principali difetti** dei pubblici uffici non sono quindi il **peculato**, la **malversazione**, l'**abuso**, bensì la **trascuratezza**, la **deresponsabilizzazione**, l'**inerzia**, in sintesi la **paralisi**. Questo **svuotamento** di senso della **funzione** ovvero il suo **svolgimento efficiente**, al di là del rispetto formale delle regole, dipende dal **controllo sociale** del **referente** ultimo dei **pubblici uffici**, rappresentato dalla **pubblica opinione**, cui sono dedicati i prossimi paragrafi.

## 5.2. Il controllo sociale sulle funzioni pubbliche “fuori mercato”, tra utenti, pubblica opinione e mass media

Le funzioni pubbliche, secondo il filo conduttore del volume che inizia al par. 1.4, sono soggette a un controllo sociale in tutto o in parte diverso da quello **dei clienti** e che coinvolge in varia misura **utenti**, **pubblica opinione**, **mezzi di informazione**, **organi politici**, **dirigenze burocratiche**, **organi di controllo**, **studiosi sociali**; questi controlli sociali sono talvolta vagamente simili a quelli di mercato, come nel caso delle tariffe, di cui al par. 8.4.

Il grado di intermediazione del pubblico potere può essere anche maggiore, man mano che ci si addentra nel circuito del **consenso politico multilaterale**, con un controllo sociale meno intenso di quello bilaterale “cliente-fornitore”; da ciò la tendenza a preferire, quando possibile, cioè per le prestazioni più semplici, il rapporto “bilaterale” di tipo “privato” rispetto all’intermediazione dei pubblici poteri (par. 4.13 sulla c.d. **sussidiarietà**).

Un qualche controllo sociale sul settore pubblico c’è sempre stato, già nell’era agricolo-artigianale; l’ambiente sociale percepiva e valutava la pace, la vittoria, le infrastrutture o la sicurezza, corrispondenti alle funzioni di difesa, opere pubbliche e ordine sociale, “non escludibili”, secondo la terminologia di cui al par. 3.10. Si conferma così che l’intervento pubblico nell’economia, nonostante la denominazione “scienza delle finanze”, studia le **funzioni giuridiche** soprattutto quelle non giurisdizionali di cui parliamo dal par. 1.4. Non a caso il principale problema dell’intervento pubblico è la sua “efficienza”, questione eminentemente giuridica, anche se

“non giurisdizionale”, in quanto non risolvibile a colpi di legislazione; l'economia pubblica gira insomma attorno a un problema (l'efficienza dell'intervento pubblico) dipendente dal **diritto** e dalla **politica**.

Man mano che la società diventa più complessa anche il controllo sociale da parte del cliente diventa più difficile, per le carenze conoscitive, che determinano una diminuzione del potere di verifica del cliente rispetto al fornitore; spesso quindi il consumatore apprezza che il fornitore di prestazioni socialmente rilevanti sia un soggetto pubblico; si possono cercare in rete riferimenti alla teoria dei “beni comuni”, ma le “asimmetrie informative” tra fornitore e consumatore riguardano tanti altri settori, anche quello dei cibi; dove invece il consumatore potrebbe controllare, **l'intermediazione pubblica**, motivata dalla mancanza di mezzi economici per alcuni consumatori, non è invece giustificata; meglio sarebbe infatti subsidiare i pochi non abbienti, mantenendo il settore in regime di mercato; trasformare infatti, ideologicamente, i clienti in “**utenti**” e in “**contribuenti**”, diminuisce il loro potere di controllo, ed anche la determinazione a svolgerlo. Il controllore della qualità della spesa non è infatti il suo utilizzatore pagante, ma nel migliore dei casi un “**utente**”, che riceve una prestazione, ma non la paga direttamente; egli è diverso dal cliente delle aziende private, che è **consapevole** del **costo** del servizio, ha poteri di scelta e di pressione; l'utente è invece indifferente al costo del servizio, e cerca di massimizzarne la fruizione (tanto è *gratis*), contribuendo ad un aumento di costi spesso inutile. Se si eccede nell'intermediazione pubblica, il cittadino, invece di pagare direttamente il proprio fornitore, paga le imposte, incassate dall'ente pubblico, il quale paga un proprio fornitore per svolgere il servizio al cittadino<sup>1</sup>; così **aumentano i passaggi**, coi loro “**costi transattivi**” come li chiamano gli economisti. Organizzazioni comuni, cioè di tutti, possono essere gestite, proprio per questo, come se non fossero di nessuno o come “proprietà privata” dei funzionari preposti, con comportamenti **opportunistici** e **de-responsabilizzazioni**; rispetto al controllo sociale sulle funzioni pubbliche, gli utenti non paganti (studenti, ammalati, viaggiatori, pensionati, visitatori di musei, telespettatori, contribuenti) rilevano in modo indiretto, rispetto a chi davvero valuta i pubblici uffici cioè la **pubblica opinione**. Aumenta così la necessità di controllo sociale sostitutivo da parte della società e della politica, attraverso la quale gli utenti hanno voce in capitolo, a seconda di

<sup>1</sup> Il contribuente, invece di pagare il fornitore sul mercato, paga lo stato che poi a sua volta trova un fornitore che gli presta il servizio.

quanto le loro valutazioni influenzano la pubblica opinione. È un impatto forte quando gli **utenti** sono numerosi e tendono a **trasformarsi** essi stessi in **pubblica opinione**, come nei **trasporti**, nella **sanità**, nell'**istruzione**, etc. Lo stesso **impatto forte** esiste per aree dell'intervento pubblico di vasto richiamo, come la **criminalità** efferata, che colpisce l'immaginazione, anche se riguarda pochi casi. Al contrario, la lentezza della giustizia, la sonnacchiosa o demagogica gestione di tante funzioni pubbliche non immediatamente evidenti, mediaticamente meno sensibili (beni culturali, reclutamento universitario etc.) oppure più controverse (determinazione degli imponibili fiscali), suscitano impressioni minori o equivocate nella pubblica opinione. Gli utenti diretti dei singoli servizi pubblici possono poi essere numericamente trascurabili, o socialmente poco apprezzati, e la loro impressione della qualità del servizio può non filtrare nella pubblica opinione. Infine possono esservi nicchie più o meno ampie di servizi autoreferenziali cioè senza portatori di **interessi pretensivi**, secondo una terminologia amministrativistica, ma purtuttavia con importanti obiettivi, nella tutela ambientale, culturale, o nella determinazione della ricchezza ai fini tributari (capitolo ottavo); in tutti questi casi si tratta di interessi "diffusi" e **manca una richiesta** di specifici beneficiari dell'intervento pubblico; anzi **può esservi** (nel caso delle imposte o dei titolari di beni c.d. "vincolati") un **interesse** immediato (dal basso) **all'inefficienza** della specifica funzione. Questa frequente carenza di interessati diretti, oppure la capacità di pressione di questi ultimi (c.d. "**dittatura delle minoranze**" dalla **teoria** economica della "**public choice**") rende importante il controllo sociale generale di cui al prossimo paragrafo.

### **5.3. Segue. Compartimentalizzazione ed emotività del controllo sociale sulle funzioni pubbliche.**

Il **controllo sociale** indicato al paragrafo precedente **cambia**, intuitivamente, a **seconda** della **funzione** pubblica di volta in volta rilevante; la pubblica opinione valuta cioè il modo in cui sono esercitate le diverse funzioni pubbliche secondo l'immagine che ha di ciascuna di esse, alla luce dei suoi interessi, dei suoi bisogni, del suo livello d'attenzione e del suo bagaglio culturale (sulla sedimentazione storico-formativa-esperienziale di quest'ultimo si veda il par. 4.3).

In ultima analisi, la qualità della spesa pubblica viene stimata dalla pubblica opinione, in base alle percezioni, esperienze e cognizioni diffuse sui



vari settori di intervento, acquisite per formazione, contatto diretto, attraverso i **mezzi di comunicazione** ed **oggi i social networks**; entrambi, variamente correlati, sono un importante “**cane da guardia**” del **funzionamento** dei pubblici uffici. Non a caso la **politica**, che vive di **consenso**, è sempre molto attenta ai **rapporti** con i **mezzi di informazione**. Attraverso questi ultimi per molti versi si canalizzano le esperienze personali e gli atteggiamenti della pubblica opinione, nei vari settori dell'economia pubblica.

Il **rapporto** tra mezzi di informazione e pubblica opinione è però **ambiguo**, nella massima buona fede, ed a prescindere da volontà di persuasione occulta, che pure si sono verificate. I mezzi di comunicazione hanno infatti bisogno di essere **ascoltati** e letti dai loro destinatari, cioè di **fare sensazione**. Questo desiderio fa **scattare**, nella mente dei **giornalisti**, una tendenza a rispecchiare non solo le vaghe **convinzioni**, ma anche le **confusioni** e le **emotività**, dei loro interlocutori.

Per interessare l'*audience* sono quindi comprensibili il suddetto **sensazionalismo** ed un certo **semplismo**, che riducono l'impatto formativo sul bagaglio culturale dei propri destinatari. La necessità dei media di essere **ascoltati** ne mette in **secondo piano** la **funzione formativa**; nel proporre **facili diagnosi** i mass media **alimentano** i **miti** intrecciati nella pubblica opinione, come l'“**onnipotenza della legislazione**”; quest'ultima coniuga l'interesse della **politica** all'**immediata** “visibilità mediatica”, quello della **pubblica opinione** ad avere un'**entità** cui **riferire aspettative, colpe e speranze**, e quello dei pubblici uffici **a scaricare** le responsabilità della loro inefficienza sulla politica. Nei dibattiti mediatici si accavallano **ipotesi e riflessioni**, anche acute, ma scoordinate, dove si litiga per togliersi la parola, e ognuno si cala per un po' nel ruolo di ministro dell'economia (ma anche di premier, perché no?); occasioni di godibile **formazione** si trasformano in una **chiassosa confusione**, essa stessa **spettacolo**. Non è naturalmente colpa di chi organizza i programmi, ma del **deficit comunicativo** delle scienze sociali, su cui torneremo al prossimo paragrafo. Siccome però le scienze sociali non sono capaci di interessare la pubblica opinione, si autoproduce mediaticamente un festival dell'**effimero**, sensato, ma scoordinato. Alla fine sempre più spesso **giornalisti** intervistano altri **giornalisti** su casuali **esternazioni** politiche, per poi **dimenticare tutto** dopo pochi **giorni**. Il dibattito quindi si appiattisce su se stesso, sugli ascolti, sulle vendite di copie e sugli accessi ai siti internet, per **ricominciare** ogni giorno, **criticando** la **politica**, e immediatamente dopo **invocandola**, come se avesse la bacchetta magica.

Finiscono così in polemica inconcludente occasioni importanti per la **formazione** della pubblica opinione; che in questo modo potrebbe effettuare la già indicata supervisione sulle **istituzioni**, e in ultima analisi **su se stessa**. Per raggiungere questo obiettivo la comunicazione deve essere aiutata dalle **opinioni pubbliche di settore**, dagli studiosi sociali, nel circolo virtuoso indicato al prossimo paragrafo.

#### 5.4. Studiosi sociali e controllo dell'intervento pubblico

Il controllo della pubblica opinione sugli uffici pubblici non è quindi puntuale e diretto come quello di chi esprime uno specifico interesse personale alla relativa funzione; il controllo “di **massa**”, che potremmo definire **diffuso**, di cui al paragrafo precedente, filtrato dal **bagaglio culturale della pubblica opinione** è comunque di **massa**; cioè **svolto** da **persone** in gran parte **assorbite** dai propri problemi personali, con poco tempo per soffermarsi sui vari aspetti di una **società complessa**, come indicato al par. 4.3; in tale sede abbiamo visto che anche individui colti sono al massimo esperti di un settore e variamente interessati ad altri, ma nessuno di essi ha abbastanza attenzione per tutte le prospettive sotto cui osservare la società; in una combinazione quali-quantitativa con infinite sfumature, per interesse, preparazione o peso sociale, **ciascuno** pesa variamente sull'opinione pubblica; quest'ultima, anche se molto più alfabetizzata rispetto al passato, è quindi **esposta a sollecitazioni** molteplici. Considerando le possibili combinazioni di questi interessati al tema, gli studiosi sociali devono gestire diversi livelli di interlocuzione, variabili a seconda del contesto e dell'uditorio (lettori o ascoltatori). Per questo compito non serve la scoperta di **verità occulte**, come nelle scienze della materia (par. 3.1), ma il richiamo, il coordinamento e l'integrazione di riflessioni di senso comune degli interlocutori, magari corredate da indicazioni quantitative, nel c.d. “dato sociale”, fornito almeno per ordine di grandezza.

Gli **spunti di riflessione** per **interpretare** una società **complessa e settorializzata** sono quindi talmente **numerosi** da giustificare il suddetto ruolo degli **studiosi sociali**. La facilità di **farsi** delle **idee** su qualsiasi aspetto della **convivenza sociale**, molto più **accessibile** dello **studio della materia**, rende necessari questi studiosi come **polo di aggregazione** e di **integrazione**, dedicato a settori di mercato o specifiche funzioni pubbliche. È una continua analisi e rielaborazione, a vari livelli d'interesse, ma non è divulgazione; questo concetto si addice infatti alle scienze della materia e

alle tecniche, non al sapere umanistico letterario e sociale, dove la conoscenza si giustifica in sé, per quanta ognuno ne desidera (si avverte subito, infatti, che è improprio parlare di divulgazione letteraria, filosofica o artistica). L'obiettivo dei saperi umanistici sociali, come dice la parola stessa, è infatti una ampia condivisione, proporzionale ai vari livelli di interesse dei rispettivi temi; riprodurre i ristretti circuiti delle scienze della materia conduce invece all'autoreferenzialità anticipata al par. 4.6 sugli **economisti**; è un risultato deludente per gli **studiosi sociali** che maggiormente **hanno "fatto gruppo"** e si sono posti, con **passione programmatica**, il problema **metodologico** delle spiegazioni scientifico sociali, privilegiando però una malintesa scientificità (ispirata alle scienze fisiche), rispetto alla socialità. L'insuccesso dell'economia è stato però quantomeno consapevole, mentre nel caleidoscopio dei saperi umanistico sociali altri comparti, come quello aziendalistico o giuridico, hanno prestato addirittura meno attenzione al problema di coniugare **scientificità** e **socialità**. In estrema sintesi, **diritto** ed **economia aziendale** sono state ostacolate dai propri **tecnicismi**, la **politologia** è stata ostacolata dall'eccessiva dipendenza dalle **contingenze governative**, **sociologia**, **antropologia** e psicologia sociale sono state ostacolate dai **personalismi** delle varie **scuole**, la **storiografia** dalle sue **settorializzazioni temporali**.

Il ruolo degli **studiosi sociali** è quindi ricaduto su contingenti circuiti "non ortodossi", aggregatisi sui *mass media* e i *social*, ad esempio su globalizzazione, moneta, Europa, migrazioni, Sanità, istruzione, evasione fiscale (par. 8.8 ss) e tanti altri. Scavalcando **accademie incapaci** di essere **sociali** il **dibattito** si polverizza tra studiosi di varia estrazione, personaggi della società civile, **giornalisti**, politici, sindacalisti, divulgatori, alti funzionari e **magistrati**, **manager** e imprenditori, per non dire **attori**, sportivi, **romanzieri**, **cantanti** e cabarettisti; tutti **brillanti comunicatori**, ci mancherebbe altro, e quindi **sociali**, ma **ben poco scientifici**; anche se quest'insieme svolge spesso ragionamenti ben più sensati di molti accademici, esso non è organizzato come comunità di studiosi sociali. Le **aggregazioni** mediatiche e di social networks si compongono di individualità **eterogenee** sia per **individuazione**, sia per **estrazione** sia per **prospettive**. Non si tratta quindi di **comunità scientifiche** intese come **intelligenze**, **sedi stabili** di **riflessione** dove recepire, coordinare, integrare, valorizzare e rilanciare spunti e intuizioni molteplici di una pubblica opinione ampia e mediamente alfabetizzata. A questo scopo non bastano **capacità comunicativa** e **d'interazione**, unite a un (legittimo) desiderio di **visibilità**; il **dibattito**

pubblico resta in questo modo sempre in **superficie**, ripartendo ogni volta **da zero**, con spunti effimeri o ripetitivi, non sedimentati nelle **spiegazioni scientifico sociali** costituenti il **filo conduttore** del testo. La responsabilità è anche della “ricerca di ascolti” (audience) verso una massa indifferenziata di interlocutori o di contatti in rete, che conduce a un estremo opposto rispetto all’autoreferenzialità accademica. Quest’ultima ignorava gli interessati al tema estranei all’accademia, mentre l’interlocuzione mediatica e *social* li trascura perché si rivolta a un pubblico indifferenziato, pre-selezionato per fascia oraria o per navigazione casuale in rete, non per la ricerca di interlocuzione su temi specifici. Se le scienze **sociali** si sono **eccessivamente preoccupate** della **scientificità** e poco della **socialità**, la discussione su mass media e social è caduta nell’eccesso opposto di essere **troppo sociale** e **poco scientifica**, nel senso di **troppo generica**. Questa **settorializzazione sociale** presenta i rischi opposti dell’**autoreferenzialità** di esperti non controllati, potenzialmente **opportunisti**, anche nelle scienze fisiche, e **intromissioni** di chi, anche a fin di bene, **manovra** l’emotività della pubblica con **spiegazioni semplicistiche**, benchè **suggestive**.

**Nessuna comunità** delle **scienze sociali** può riuscire da sola – per ragioni dimensionali e tematiche – ad essere un **adeguato** polo di **aggregazione** del **dibattito**, anche quando esso si appunta sulle proprie tematiche. Nessuna scienza sociale, da sola, può riuscire dove non è riuscita l’economia, che pure aveva organicità accademica, relazioni tra studiosi, anche internazionali e riconoscimenti come il Nobel; senza delegittimare l’economia, a favore di altre accademie, si tratta di elaborare una **metodologia comune** delle scienze sociali che non imiti le scienze fisiche e valorizzi il sapere umanistico sociale nel suo insieme. Nonostante la diversità delle **prospettive** di **osservazione** il coordinamento e l’integrazione delle riflessioni della pubblica opinione hanno punti comuni, che potrebbero diventare una **metodologia** delle scienze sociali. Dove le accademie **interloquiscono** tra loro e al loro esterno, senza temere di **perdere scientificità; in parallelo** i mezzi di comunicazione potrebbero selezionare i propri interlocutori non solo per “fascia oraria”, ma anche per interessi, svincolando i programmi dalla cronaca (in quest’interlocuzione “per materia” i *social* sono abbastanza promettenti).

Su questa prospettiva generale, fuori luogo in questa sede, rinvio al par. 4.7 del volume “diritto amministrativo dei tributi”, limitandomi qui alle **spiegazioni** delle **funzioni pubbliche** che potrebbe dare il **diritto** come scienza sociale, indicate al prossimo paragrafo.

### 5.5. Il diritto come scienza sociale delle funzioni pubbliche

La prospettiva economica degli studi sociali, esaminata al par. 4.6 e a quello precedente, mal si presta a **spiegazioni** scientifico **sociali** della complessità degli **uffici pubblici**, come **organizzazioni pluripersonali**. **Il diritto è per molti versi più adatto dell'economia a studiare funzioni collocate fuori mercato, sottratte a una logica di scambio bilaterale, e soggette a un controllo sociale multilaterale, giuridico-politico. A questi limitati fini il diritto** deve parzialmente modificare la propria impostazione di **scienza per tecnici**, dedicata soprattutto al diritto dei privati e alla funzione giurisdizionale, adottando la **prospettiva delle scienze sociali**; si tratta quindi di **interloquire** con tutti gli **interessati**, alle diverse **funzioni pubbliche**, secondo le loro **varie curve di attenzione**. Il linguaggio dovrebbe essere quello della pubblica opinione, senza tecnicismi né riferimenti alla legislazione o ad altri materiali normativi (sentenze, regolamenti, etc.); così come gli economisti hanno limitato la propria socialità esprimendosi “per equazioni”, lo stesso hanno fatto i **giuristi esprimendosi “per norme”**<sup>2</sup>. Si tratta di recuperare, assieme alle altre scienze sociali, il linguaggio “umanistico sociale”, comune ai propri interlocutori, senza temere di perdere scientificità.

Dirigersi alla generalità delle funzioni pubbliche potrebbe giovare alla comprensione della stessa funzione “di **giustizia**”, non intesa come “**giustizia sociale**” generale (nel senso di Rawls o Amarthia Sen), ma come **giurisdizione**, cioè soluzione pacifica delle liti secondo regole e valori; l'attenzione a questo profilo, applicato soprattutto al diritto dei privati, ha infatti messo in ombra lo studio giuridico delle **altre funzioni** “non giurisdizionali”, analizzate al cap. 6, in cui si sostanzia l'intervento pubblico nell'economia. La funzione di giustizia è giuridica, come tutte le altre, ma ha un **oggetto ulteriormente “giuridico”**, come specificazione dei **valori** e delle **regole** per risolvere controversie (diritto dei privati, che guarda alla funzione di giustizia); altre funzioni pubbliche, anch'esse giuridiche in quanto espresse dalla politica e ispirate a valori e regole, hanno però **oggetto diverso**; ad esempio militare, didattico, ambientale, sanitario, tributario, urbanistico, di ricerca e altri, tutti valutabili indipendentemente dal rispetto di regole. Nella misura in cui tali uffici sopravvalutano il rispetto delle rego-

---

<sup>2</sup> Percorso utilizzato dal diritto per ispirarsi alle scienze fisiche, come rilevato al par. 4.3 del *Compendio di diritto tributario* e del *Diritto amministrativo dei tributi*.

le rispetto ai loro compiti sostanziali, nasce la burocrazia come vizio della funzione, di cui diremo più avanti. Creando spiegazioni scientifico sociali delle funzioni pubbliche in genere, inclusa quella giurisdizionale, il diritto diventerebbe la scienza sociale dell'intervento pubblico e si eleverebbe rispetto alle contingenze normative; sarebbero così superabili le relatività storico ambientali della legislazione (Kirchmann e Wolf) e dei sistemi di valori, consentendo la storicizzazione e l'internazionalizzazione, nella dimensione spazio-temporale delle altre scienze sociali.

In questo **coordinamento-integrazione** delle riflessioni sulle varie **funzioni** pubbliche, a beneficio di vari tipi d'uditorio (*Perelman*) il **diritto** può interagire pariteticamente, attraverso l'interlocuzione sociale, anche con la **politica**; anche a quest'ultima serve infatti un **coordinamento** delle riflessioni e percezioni della **pubblica opinione** su **temi accessibili**, come in tutte le **scienze sociali**; in questa "**scientificità umanistico sociale**" non esistono le **riserve** di **competenza specialistica** del diritto come tecnica, e anche delle scienze della materia. La **differenza** tra **studiosi sociali** e loro interlocutori è che questi ultimi hanno un interesse più **episodico, discontinuo**, parallelo ad **altri temi**. Gli studiosi sociali giuristi si distinguono cioè per una maggiore continuità nel **coordinamento, sistematizzazione e arricchimento** dei settori di intervento pubblico loro affidati; è atteggiamento **conoscitivo**, non **valoriale**, analogo alle altre scienze sociali, (politologia, economia, sociologia e altri già indicati frammenti dell'antico sapere filosofico); questa prospettiva **analitico-conoscitiva** non ha **preferenze** ideologiche per preconcepite combinazioni "pubblico-privato" nei settori economico sociali esaminati al capitolo successivo, ma **analizza i pregi e i difetti di tutti**. Nelle funzioni non giurisdizionali questa prospettiva si può cogliere meglio che nella funzione di giustizia applicata al diritto dei privati, dove riemergono i **valori**. Il tentativo di sterilizzare questi ultimi da parte del c.d. **positivismo giuridico**, è infatti adatto al diritto dei privati e alla funzione giurisdizionale, ma per il resto mettere il **dato normativo** al posto del **dato naturale** delle scienze fisiche **tecnicizza** ancora di più il diritto, allontanandolo dallo **studio sociale** delle **pubbliche funzioni**. Riferire invece il diritto a tutte le **funzioni** pubbliche è più inclusivo, **ingloba** la giurisdizione e il **diritto dei privati**, ma non vi si esaurisce, **abbracciando** anche le **funzioni "non giurisdizionali"**. Passando dalla legislazione, o dalla normativa, alle **funzioni**, si **raggiungerebbero** comunque gli **obiettivi** di "**purezza scientifica**" del **positivismo**; la **delega "politica-pubblici uffici"** spiega infatti i **margini** di **valutazione** dei **giu-**

**dici** rispetto alle indicazioni legislative, principale terreno della teoria generale del diritto. Così come il tutto spiega le parti, l'idea **funzionalistica** del diritto **spiega** anche la funzione di **giustizia**, mentre l'inverso porta da una parte a **tecnicismi** e dall'altra a vaghi **sociologismi** politico-valoriali. Il diritto come scienza sociale delle funzioni pubbliche non solo include il diritto dei privati e la funzione giurisdizionale, che si occupa della sua applicazione, ma ne aiuta l'inquadramento.

Con questi aggiustamenti, l'esperienza millenaria del diritto come **scienza per tecnici** è il miglior **retrotterra** per le **spiegazioni** "scientifico-sociali" delle **funzioni pubbliche**; con la loro capacità interpretativa delle regole, del potere dei pubblici uffici, della sanzione, della responsabilità, della lite etc., i **giuristi** sono molto più **predisposti** allo studio delle **funzioni** pubbliche di altre scienze sociali nel frattempo sviluppatesi (economia, politologia, storia, sociologia etc.). La **tradizione** del **diritto** va anche però in parte **riposizionato** verso la **prospettiva "sociale"**, nel senso di "**generale**", superando compiacimenti verso **sottigliezze** casistiche tipiche del diritto dei privati, interessanti, ma di **ridotto impatto** sulla società. Gestendo per secoli casistica **tecnica**, e rivolgendosi a **operatori pratici**, anche i giuristi hanno risentito del loro uditorio, presentandosi più come tecnici in grado di risolvere problemi specifici che redattori di spiegazioni generali. Le spiegazioni scientifico sociali consistono invece di analisi sostanzialistiche di costi e benefici, economicità ed efficienza delle varie funzioni pubbliche, che richiedono concetti giuridici, ma non riferimenti normativi. Il modo più adatto per rispondere è una **narrazione**, accessibile agli interlocutori, in quanto formalmente simile al sapere umanistico letterario, ma riguardante la funzione pubblica di volta in volta pertinente<sup>3</sup>. Essa dev'essere **corredata**, per rispondere all'interesse dell'uditorio, anche dei "**dati sociali**" (par. 4.6), necessari a comprenderne la **rilevanza generale**.

Non si tratta di competere con gli **studi economici** o con altre prospettive di studi sociali, ma di **cooperare** per cogliere i suddetti aspetti **metodologici comuni**; il sapere umanistico sociale potrà così **eliminare** i già indicati complessi verso le scienze della materia, ma anche liberarsi del **vizio d'origine** delle metafisiche, cioè ritenersi in dovere di sistematizzare tutto, temendo altrimenti di perdere credibilità anche su ciò che è stato **sistemizzato**. Proprio dalle scienze fisiche viene invece il sensato insegnamento

<sup>3</sup> La forma dell'esposizione è sostanza, rende interessante gli scritti e impedisce che ammufliscano, diventando più numerosi dei potenziali **lettori**.

di **procedere per gradi**, senza grandi costruzioni deduttive che diano una risposta ad ogni cosa. Nel campo del sapere **sociale**, diffuso e condiviso, questo comporta una continua riflessione, reinterpretazione e sviluppo di ragionamenti precedenti; rende l'idea l'espressione con cui gli intellettuali del medioevo, con riferimento all'antichità greco-romana, si definivano "nani sulle spalle dei giganti". È un'interlocuzione destinata all'organizzazione del pensiero degli interessati alle varie tematiche, intesi come insieme quali-quantitativo (uditório), cui torniamo al prossimo paragrafo.

### 5.6. Variabilità del controllo sociale sulle diverse funzioni pubbliche

Così come le **aziende** ruotano attorno al **prodotto**, i **pubblici uffici** ruotano attorno alle **funzioni**, cui si riferiscono i vari **controlli politico-sociali** e **giuridico-formali**, di efficienza e legittimità, indicati ai paragrafi precedenti; proprio a una **sopravalutazione** del **controllo giuridico-formale** rispetto a quello **sostanziale** si collega il filo rosso, che ci accompagna dal par. 1.4, delle degenerazioni burocratiche; esse si verificano quando gli uffici percepiscono una **confusione sociale** sulla propria **funzione**, non focalizzano il loro ruolo rispetto all'interesse generale e quindi pensano soprattutto ad "essere a posto" sul piano formale, cioè del "rispetto delle regole"; ciò non **significa** "rispettare tutte le regole", intrecciate e contraddittorie, dovute alla confusione sociale sulla rispettiva funzione, ma poter **giustificare** i propri **comportamenti** specifici **richiamandosi** ad **alcune** di quelle **regole**, in modo sufficientemente **solido** per **evitare critiche** (dopodiché accada quello che deve accadere, perché loro saranno "a posto" anche se nulla sarà "in ordine").

A questa specie di **malattia** delle **organizzazioni** contribuisce un'idea di **giuridicità sbilanciata** sul diritto dei privati e la funzione giurisdizionale, **semplificata** rispetto alla moderna **pluralità** di **funzioni** pubbliche; in questo modo si **sottovaluta** il concetto stesso di **funzione**, come **compito** sostanziale, affidato ai vari pubblici uffici, che **travalica** il formale rispetto della legge.

I **pubblici uffici** sono **più complessi** delle aziende, per la loro **interazione** con la **collettività**, e anche perché, non sostenendosi sul mercato, ma mediante erogazioni del bilancio pubblico (par. 5.8) avvertono di meno le **rigidità** di **equilibrio** finanziario che pesano sulle aziende (par. 3.8). Gli uffici pubblici hanno anche maggiori **margini** per **interrogarsi**



sul loro ruolo nella società. L'**interlocuzione** con la pubblica opinione è **immanente** nella stessa definizione di “pubblici uffici”, che possono in una certa misura diventare “strumenti di **sapere**” e di **cultura** nel settore loro affidato. Benchè non possano contrapporsi ai modi in cui la pubblica opinione ne concepisce la funzione, gli uffici pubblici hanno più margini per interagirvi di quanti ne abbiano le aziende; essi sono infatti “istituzioni” nel senso appunto che la loro creazione è decisa, e le loro spese pagate, dal gruppo sociale. Agli **uffici pubblici** è quindi socialmente **riconosciuta**, in automatico, una certa **autorevolezza** sulla rispettiva **sfera di competenza**, che invece le aziende devono guadagnarsi sul mercato con impegno e rischio di *crack* finanziario, da cui i pubblici uffici sono invece al riparo. Il settore pubblico costituisce quindi anche un'opportunità di **formazione sociale**, di **cultura collettiva** e di coesione del gruppo. Tra opinione pubblica e uffici pubblici si innesca così un'inevitabile **interazione** che attraverso gli studiosi sociali può trasformarsi, come indicato al par. 5.4 ss., in un circolo virtuoso formativo. L'opinione pubblica ha infatti bisogno di **capire** le funzioni pubbliche, per poter **controllare bene** l'efficienza dei relativi **uffici**, i quali d'altro canto si regolano anche a seconda di come sono **socialmente percepiti**. È un modo per **attualizzare** alla condizione umana dell'oggi gli antichi riti sociali dell'era agricolo-artigianale (cap. 2), che davano comunque coesione e senso sociale, adeguandoli al bagaglio culturale odierno; se le **scienze fisiche** hanno **sostituito**, nell'analisi della materia, le **antiche** ipotesi **filosofico-metafisiche** (par. 3.1), hanno anche imposto nuovi compiti al sapere umanistico-sociale. Le scienze fisiche, per svilupparsi, hanno infatti bisogno di un **contesto organizzativo** altamente interdependente, **gestibile** solo mediante adeguate **scienze sociali**. Di esse il **diritto** è una parte essenziale, sia per quanto riguarda lo studio delle **funzioni pubbliche**, sia per quanto riguarda la costruzione della **metodologia** comune indicata al precedente paragrafi 5.4 e 5.5, su cui da una parte rinvio al par. 4.7 di diritto amministrativo dei tributi e dall'altra mi riprometto di **tornare**, senza i limiti di questo compendio.

### 5.7. Necessità di organizzare gli uffici pubblici secondo la rispettiva funzione

La diversità delle funzioni pubbliche spinge ad **andare oltre i modelli** organizzativi **generali** degli uffici, come quello “gerarchico” o “aziendale” esaminati al par. 5.1. Anche per le funzioni pubbliche, insomma va ri-

presa la **centralità** dei **compiti** da svolgere, come abbiamo del resto già visto a proposito delle aziende, al par. 3.14. In tale sede abbiamo visto che le figure del “manager” (**organizzatore**), del **venditore** o del **comunicatore**, **cambiano** a seconda del **prodotto**, senza **esistere** in astratto, nonostante le società di ricerca del personale (c.d. “cacciatori di teste”) le usino per caldeggiare spostamenti dirigenziali tra settori economici diversissimi. Queste **capacità**, in buona misura **caratteriali**, **esperienziali** e **motivazionali** sono certamente importanti, e per condurre un’azienda, o un ufficio pubblico, non basta essere ottimi tecnici del prodotto o della funzione, ma bisogna anche coordinare un gruppo sociale, come descritto per gli imprenditori al par. 3.13; non basta essere un buon pasticciere per dirigere un’industria dolciaria, un buon medico per dirigere un ospedale, o un bravo combattente per essere un buon generale, tuttavia questi **ruoli** di **coordinamento** presuppongono una **buona conoscenza** dei **compiti** delle persone da coordinare. Così come queste **qualità organizzative, manageriali, comunicazionali etc.**, nelle aziende, vanno riferite al **prodotto**, nei pubblici uffici vanno riferite alla **funzione**; lo stesso vale per l’**organizzazione** in quanto anch’essa si **modella** sul prodotto, o sulla funzione. Anche l’organizzazione dovrebbe cioè risalire dal basso, adeguandosi ai **mutevoli** compiti da svolgere, siano essi **dettati** dal **mercato**, per le aziende, o dalla **pubblica opinione**, per i pubblici uffici. Adattarsi alle circostanze e alle priorità di esercizio di questi compiti è un lato positivo del “modello aziendale”, commentato al par. 5.1 (dove abbiamo visto che il modello militare diventa flessibile solo “davanti al nemico”, ma per il resto è più rigido). Anche qui, come rilevato per le aziende (concentrate attorno al prodotto, come indicato al par. 3.6), gli **uffici** pubblici dovrebbero rimettere al centro i propri **compiti sostanziali**, cioè la sanità, l’istruzione, l’ambiente, la mobilità. In nome di questi compiti possono essere **elaborati** per ciascun settore di intervento pubblico **indici di efficienza** qualitativi e quantitativi; la **conoscenza** diffusa della funzione, le sue spiegazioni scientifico sociali, sono **fondamentali** per **costruire** questi indici, che condizionano i comportamenti degli addetti.

Questo sano relativismo è ostacolato dalle ossessive, formalistiche, autoprotettive e spesso opportunistiche preoccupazioni di “essere a posto con le leggi”; è la solita burocrazia in senso negativo (par. 1.4), con disorganizzazione, deresponsabilizzazione, inerzia, attivismo di facciata, **insensibilità** per la **funzione**. Questi **difetti non derivano** certo da una fantomatica **pigrizia** degli impiegati pubblici. Quando infatti si comprende il **senso** del-

la funzione, l'**abnegazione** e la **dedizione** di varie categorie di **addetti** alla macchina pubblica, sono **frequenti**; si pensi a medici, infermieri, insegnanti, carabinieri, netturbini, e tanti altri, che vedono l'utilità immediata del loro lavoro, dedicandosi con una passione compresa anche dagli utenti. Torna l'importanza della **chiarezza** con cui la pubblica opinione **percepisce**, si **spiega** e quindi **controlla** (sopra 5.2) le varie funzioni pubbliche. Quando queste **spiegazioni scientifico-sociali sussistono** scattano più di frequente i **meccanismi motivazionali** suddetti, collegati tutti al **senso** collettivo **della funzione**. Nella misura in cui questa percezione si affievolisce, le **indicazioni** diventano **vaghe**, le **energie** mal **sfruttate**, l'**entusiasmo** svanisce, si pensa che non **valga la pena** di impegnarsi perché, anche a causa del formalismo e della disorganizzazione, **sfugge** l'utilità del proprio lavoro.

È un chiaro riflesso di un'ispirazione eccessiva alla "legittimità", "al rispetto delle norme", tipica della **funzione di giustizia**, che mette in ombra, **burocratizzandole** nell'accezione negativa del termine, le altre funzioni pubbliche (par. 1.4).. Torna l'importanza di passare dalla **centralità** delle **regole**, tipica del diritto dei privati, alla **centralità** delle **funzioni**, come indicato al par. 5.5. In questa prospettiva, il modello trilaterale del processo, basato sulle parti, il giudice e le leggi, non si giustifica nelle funzioni "non giurisdizionali"; qui il "**procedimento amministrativo**", va contestualizzato ai compiti da svolgere, senza darne un modello unico ad immagine e somiglianza del processo, come spesso fanno anche gli amministrativisti che subiscono la sudditanza culturale del diritto dei privati. Si tratta di confrontare l'**input**, cioè le risorse assorbite, e il relativo output, cioè il contributo dato alla collettività; ad esempio in termini di qualità e quantità di cure sanitarie, di ore di lezione, di tonnellate di rifiuti smaltiti, di pensioni erogate. Questo può accadere solo "**funzione per funzione**", **senza** adottare un **modello unico** e generico di "funzione pubblica", al posto di sanità, scuola, difesa, ambiente, sicurezza, beni culturali etc.. Per ogni funzione vanno cioè costruiti indici di valutazione, la cui sensatezza e flessibilità sono fondamentali per non distorcere "il senso" della funzione stessa; il rischio è di distogliere risorse scarse da quello che **è davvero utile**, disperdendole su quello che **fa solo** statistica, trasformando la valutazione in una formalistica farsa. Prendendo come modello la funzione giurisdizionale, col suo "corto circuito" (in genere ipocrita) col rispetto delle regole, si trasmette agli uffici pubblici il messaggio di "**stare formalmente a posto**", sempre con un **pretesto** per ribattere alle critiche,

anziché esercitare al meglio la specifica funzione, quale che sia. Chi cerca di farlo si sente magari dire da colleghi e superiori di **non** essere tanto **ze-lante** e di prendersela **comoda**, che meno si fa e meno si sbaglia, e tanto lo **stipendio** arriva **comunque**.

Analoghi inconvenienti vengono dal **modello unico** degli uffici pubblici che blocca l'allocazione delle risorse in base alle esigenze funzionali (par. 5.8); ad esempio, una volta fissate le "regole organizzative", dalle dotazioni di risorse alle c.d. "piante organiche" del personale, esse tendono a **tramandarsi** nel tempo per **inerzia**, per **ritrosia** non tanto verso il **mutamento** quanto per rispetto della prassi consolidata, e per il **timore** di una nuova valutazione di **opportunità**. Spesso, pur essendovi **concordia generale** sull'assurdità di una certa allocazione delle risorse, la difficoltà di mettersi d'accordo sui cambiamenti provoca il **mantenimento** indefinito dell'assetto precedente. L'autoprotezione e l'inerzia generano sprechi, compreso l'utilizzo inefficiente di personale che andrebbe motivato e riabituato a decidere. Un altro lato buono del "modello aziendale" (par. 5.1), è assumersi dei rischi per adeguarsi alle circostanze, tenendo presente che c'è sempre un prezzo da pagare, un "trade off", una scelta "costi benefici". Ad esempio anche l'aumento dei livelli di sicurezza, di soddisfazione degli utenti, di igiene ambientale, di confort e in genere di benessere comportano sempre dei costi, e l'assunzione di rischi. Nel dubbio, per non stare a discutere con chi ne **sosteneva la necessità**, si effettuavano spese **superflue**; ciò non avveniva per secondi fini, anche opportunistici o persino corruttivi, ma per paura di critiche e di responsabilità; si pensi ai provvedimenti presi sull'onda dell'emotività, di cui anche all'ultima parte del par. 7.3; ricordo le scale antincendio esterne, che inutilmente imbruttiscono tanti edifici pubblici e non risultano mai usate, i sottopassaggi nelle stazioni in cui passa un treno ogni venti minuti, i maniglioni antipánico dove passano a malapena i topi, l'eliminazione delle barriere architettoniche quando i diversamente abili passano una volta l'anno e potrebbero essere aiutati in modo personalizzato, la privacy, gli estintori negli studi medici, la costosissima "medicina difensiva rispetto alla responsabilità medica".

Insomma, anche in nome di fantomatici e mediatici "diritti fondamentali", collegati al "**politicamente corretto**", la burocrazia avanzava e gradualmente paralizzava i pubblici uffici, e indirettamente l'economia. Fino al punto che una espressione come "**assumersi le proprie responsabilità**", negli uffici pubblici suona ormai come una minaccia, anziché come un invito ad agire per il meglio. Invece di scegliere di volta in volta, esponendosi

alle critiche, spesso si preferisce “**non scegliere**”, e far scegliere assetti regolamenti, che eliminano le responsabilità, ma fanno vivere le procedure di vita propria, per la forza d'inerzia di decisioni emozionali precedenti; si arriva così a macroscopici sprechi, ma dove tutti “**stanno a posto**” e ne sono prova le opere pubbliche incompiute, abbandonate al degrado, essendo però tutti legalmente “a posto”, sul rispetto di delibere, gare etc. Si teme sempre che qualcun altro, per ripicca o per puntiglio, tiri fuori una diversa valutazione, col senno di poi, per formulare **pretestuose censure**. Invece di scegliere **serenamente ex ante**, ci si preoccupa di **coprirsi le spalle** (per non dire di peggio) per la remota eventualità che qualcosa vada storto (è il ricatto del “se scoppia una grana chi ci va di mezzo?”). Le esperienze dove numerosi enti pubblici, soprattutto territoriali, si sono trovati a gestire gli stessi servizi con le dotazioni di bilancio tagliate non costituiscono solo un indice di efficienza amministrativa sopravvenuta, ma un indice di spreco precedente.

La stessa asettica rigidità si ritrova nelle **procedure** di **assunzione**, e di progressione di **carriera**, già indicate al par. 5.1. Il vecchio “percorso di carriera” è stato infatti limitato a posizioni specialistiche, come quelle di medici, militari, giudici, mentre negli altri casi l'accesso alla dirigenza è stato subordinato ad un ulteriore concorso pubblico. A quest'ultimo devono **sottoporsi**, con umilianti **nozionismi**, anche funzionari laureati con **decenni** di servizio, magari alle soglie della pensione; è una reinterpretazione burocratica dell'**idea** “generalista” del **dirigente-manager pubblico**, che passa tranquillamente da una funzione all'altra, dai lavori pubblici alla sanità, dalla difesa ai beni culturali. Quest'idea “**monolitica**” dell'impiego pubblico rende le amministrazioni **succubi** della **politica**, cui il modello aziendale piace perché forse istintivamente s'immedesima nella figura del “padrone”; si mortificano però le **diversità funzionali** a beneficio di **appiattimenti** procedurali, di acquisto (pensiamo al codice appalti!), di regole anticorruzione, e di regole contabili, di cui diremo al prossimo paragrafo.

### **5.8. “Controllo contabile” e rigidità connesse al formalismo del bilancio pubblico**

Le diversità strutturali tra aziende, che si finanziano sul mercato, e pubblici uffici, finanziati con trasferimenti, si vede anche dai relativi sistemi di rilevazione amministrativa. La **contabilità aziendale** parte infatti dai ricavi, che **dipendono** dai comportamenti dei **clienti**, conosciuti solo a con-

suntivo, nonostante le previsioni dei c.d. “**budget**”, usati come strumenti di controllo dell’andamento aziendale man mano che questo procede. Per gli **enti pubblici, aziende di erogazione** nel senso di cui al termine del par. 3.9, le **previsioni di spesa** dipendono invece dalle **attribuzioni di risorse** previste dal bilancio pubblico.

Esso è **approvato per legge**, ma **costruito dal basso** dalle **amministrazioni pubbliche** in base alle **necessità dei singoli** loro centri di **spesa**. Le **attribuzioni di spesa sono quindi estremamente analitiche**. È un **bilancio con allocazioni preventive di spese**, fatto di previsioni compartimentalizzate e molto dettagliate. Queste **predeterminazioni**, in base ad ipotesi di spesa, possono provocare **rigidità** rispetto alle **necessità concrete** di spesa, con **inefficienze** sopravvenute rispetto alle priorità **funzionali** delle varie amministrazioni. Ne derivano “gabbie di spesa”, distribuite per ciascun ministero e funzione (difesa, giustizia, sanità etc.) poi ripartite su tutti gli uffici che ne dipendono (par. 6.1). Ciò comporta spese ex post **inutili**, ma previste a bilancio ex ante, e come tali effettuate. All’inverso possono esserci **spese ex post utilissime**, ma di cui non si trovano i fondi in bilancio, e che quindi vengono trascurate, pur effettuando le suddette spese **meno importanti**, ma che erano state previste. Alcuni pubblici uffici, della stessa amministrazione, si trovano quindi con **eccedenze** di bilancio che non sanno “come spendere” mentre **altri uffici**, con **ottime** ragioni di **spesa**, si trovano in difficoltà, per ristrettezze di bilancio; quando si **parla sensazionalisticamente** di “**mancanza di fondi**” per spese assolutamente **normali**, come la benzina per le automobili della polizia, non si sottintende un dissesto dello stato, ma una rigidità amministrativa, cioè **vincoli giuridico-contabili**, sull’allocazione delle risorse; magari si può allestire una palestra, ma riparare le auto della squadra volante no, perché lo **stanziamento** di bilancio era **sottovalutato** ed è stato **esaurito**; alcuni **stanziamenti** di bilancio, previsti in modo insufficiente, possono infatti **esaurirsi**, mentre altre articolazioni della stessa amministrazione i (c.d. “centri di spesa”) hanno stanziamenti **sovrabbondanti**, e si preoccupano di come spenderli, per **evitare riduzioni** di stanziamento l’anno successivo.

Queste rigidità **previsionali**, nell’allocazione delle risorse rappresentano l’apoteosi della burocrazia in senso negativo, per il gusto di “darsi” delle regole al solo scopo di controllarne l’applicazione, mortificando – per paura di chissà quali abusi – le esigenze funzionali dell’**amministrazione**. Inutile dire che gli abusi si fanno lo stesso, semplicemente partendo dai bilanci preventivi: dove ci sono i soldi stanziati, allora si sprecano, senza in-

terrogarsi sulla loro utilità. Non ci si fanno domande sull'utilità della spesa, ci si fa forti della “regola”, con la sua riconducibilità a una previsione. Le **variazioni** agli **stanziamenti** di bilancio sono possibili, ma ostacolate dalla difficoltà di cooperazione tra vari uffici, sia pure della stessa amministrazione. La consapevolezza dell'identità di funzione svolta non è abbastanza forte per superare i particolarismi dei singoli uffici, in quanto **correggere lo stanziamento di bilancio** significa **ammettere** di averlo “**stimato male**”; manca anche la scusante dei sopravvenuti mutamenti di mercato, perché si tratta di uffici pubblici, operanti al di fuori di esso.

All'interno delle **assegnazioni** di risorse (c.d. **capitoli di bilancio**) si **confondono** quindi **spese necessarie**, o comunque obbligatorie, e **sprechi**; spesso si invoca il taglio della “spesa inutile”, come se esistesse un capitolo di bilancio chiamato così, mentre per distinguere l'utilità occorrono “valutazioni” analisi “di merito”, spirito di iniziativa, pragmatismo e assunzioni di responsabilità. Tutte qualità mortificate dal burocratico preconetto del “governo della legge”, compresa quella di bilancio. Spesso, quando c'è da fronteggiare dei “**tagli di spesa**”, si **mantiene** la spesa **obbligatoria**, anche se inutile (stipendi, canoni di locazione etc.), **tagliando** le materie prime e i servizi, **spese** più utili alla **funzione**, ma con più margini di “limatura”, in quanto giuridicamente meno vincolate.

Non aiuta il monitoraggio delle spese da parte della **ragioneria dello stato**, ente amministrativo unico, dipendente dal ministero dell'economia e delle finanze, e preposto all'amministrazione dei singoli apparati amministrativi ministeriali. Neppure il controllo della **corte dei conti**, un tempo di legittimità ed oggi di economicità, riesce a rendere flessibile ed al tempo stesso oculata la gestione dei pubblici uffici.

Questi controlli formali della burocrazia pubblica non sono coordinati col già indicato controllo di sostanza, **vago** ed inevitabilmente **distratto**, della pubblica opinione e dei **mezzi di informazione**. È infatti abbastanza illusorio aspettarsi che burocrazie controllino in modo efficiente, da sole, altre parti di una burocrazia.

Anche i tentativi di misurare oggettivamente l'efficienza, la produttività, delle varie pubbliche amministrazioni, sono ancorati al già indicato problema dei parametri di valutazione che spesso si autoproducono in modo confusionario per il disorientamento della pubblica opinione sulla funzione sottostante (si pensi ad esempio al “budget” dell'agenzia delle entrate di cui al par. 5.7 del diritto amministrativo dei tributi, oppure alle valutazioni ANVUR delle università). Anche questi aspetti giuridici della valutazione,

per quanto poco felici, confermano i due fili conduttori del volume, secondo cui l'**economia pubblica** è in buona parte diritto, in quanto **studio di uffici pubblici**, e che il diritto è ormai in massima parte “non giurisdizionale” (par. 5.5), cioè diretto all'efficienza e l'efficacia di funzioni pubbliche diverse dalla casistica giudiziaria.



## CAPITOLO VI

# GEOGRAFIA DELLE FUNZIONI PUBBLICHE PER NATURA, COSTI E BENEFICI

**SOMMARIO:** 6.1. Spesa pubblica per funzione e natura (spese correnti e in conto capitale). – 6.2. I livelli di spesa pubblica, tra stato-istituzione, stato apparato (ministeri), enti autonomi e territoriali (federalismo fiscale). – 6.3. *Segue.* Fungibilità della spesa pubblica rispetto al mercato per tipologia di funzione. – 6.4. Il costo delle varie funzioni pubbliche come “dato sociale”: fonti informative e criteri di stima. – 6.5. Finanziamento della politica e suo valore simbolico (parlamento e organi costituzionali). – 6.6. Affari esteri e partecipazione a enti sovranazionali (finanziamento unione europea e “fondi comunitari”). – 6.7. *Segue.* Difesa. – 6.8. *Segue.* Giustizia e sicurezza. – 6.9. *Segue.* Infrastrutture, ambiente, protezione civile. – 6.10. Sanità. – 6.11. Istruzione e beni culturali. – 6.12. Interessi sul debito pubblico (rinvio) e costi della politica monetaria. – 6.13. Spese per la riscossione delle entrate: Agenzia delle entrate e Guardia di Finanza. – 6.14. La previdenza tra corrispettività e fiscalità. – 6.15. L’assistenza: integrazioni salariali, sussidi e controllo del territorio.

### **6.1. Spesa pubblica per funzione e natura (spese correnti e in conto capitale)**

Questo capitolo **riferisce** alle **principali funzioni pubbliche** le valutazioni di **costo** (input) e di **rendimento** (output) in un tentativo di “**bilancio sociale**” **quali quantitativo**, basato su una combinazione di **dati sociali** e **senso comune** con cui ogni lettore potrà confrontare le proprie cognizioni ed esperienze. È un punto di partenza per ulteriori valutazioni di efficienza dell’intermediazione pubblica (par. 5.2) nei vari settori, come sanità, istruzione, infrastrutture, giustizia, ambiente, etc., eventualmente da approfondire in tesi di laurea o di dottorato.

Questa **geografia funzionale** della spesa pubblica può essere divisa a sua volta per **natura** delle spese, ad esempio lavoro dipendente, acquisti di beni e servizi (tra cui appalti pubblici), interessi passivi, pagamenti di canoni di locazione, erogazione di contributi. Non basta la **natura** della spesa per classificarla tra **spese “correnti”** o **“in conto capitale”**, distinzione generale di contabilità pubblica. Al par. 6.7 e 6.11 vedremo ad esempio che le retribuzioni degli insegnanti e dei militari di carriera sono “spese correnti” mentre gli acquisti di nuovi armamenti o le ristrutturazioni degli edifici scolastici in conto capitale; la natura stessa di queste ultime spese ne indica l'utilità pluriennale<sup>1</sup>, e inversamente altre volte la natura della spesa basta a definirla “corrente”, come gli interessi passivi o i canoni di locazione; la maggior parte delle odierne **retribuzioni** pubbliche hanno natura di spesa corrente, anche se la loro erogazione potrebbe servire a costruire “in economia” opere con utilità pluriennale, come aggiornare il catasto, censire beni culturali o povertà meritevoli di assistenza (par. 6.15). Le spese “correnti”, coincidono in buona misura con quelle **“obbligatorie”**, cioè connesse a impegni già fissati per legge, o per conseguenti atti esecutivi verso i beneficiari.

Non sempre gli aggregati contabili, presenti nei bilanci, consentono distinzioni ulteriori nell'ambito della funzione. Ad esempio non sempre consentono di distinguere, nell'ambito della funzione istituzionale come istruzione, sanità, etc., gli stipendi degli insegnanti o degli infermieri, da quelli destinati all'**auto-amministrazione**, come gli stipendi del personale amministrativo.

Una distinzione ulteriore è tra spesa **esternalizzata** su **fornitori esterni privati** (appaltatori) e spesa **internalizzata** su propri dipendenti e propri macchinari. Abbiamo visto al par. 5.1 che il **modello gerarchico-militare** tendeva di più a **internalizzare** le funzioni, com'è connaturato all'esercito e alla polizia, dove non possono essere certo fornitori esterni a correre rischi per la Patria. Il modello aziendale è più aperto all'esternalizzazione, con i rischi di perdita di controllo già indicati al suddetto par. 5.1, a proposito del venire meno nei pubblici uffici dei c.d. “lavori in economia” e del crescente ricorso ad appalti/affidamenti esterni, anche per interventi di poco conto.

---

<sup>1</sup> Se esiste una utilità, perché potrebbero esserci anche investimenti del tutto inutili, definiti talvolta “cattedrali nel deserto”.

## 6.2. I livelli di spesa pubblica, tra stato-istituzione, stato apparato (ministeri), enti autonomi e territoriali (federalismo fiscale)

La maggior parte delle informazioni che seguiranno nel capitolo sono tratte dal bilancio dello stato, cioè dell'apparato tradizionale dei ministeri, amministrato dalla ragioneria dello stato. Tuttavia non tutta la spesa pubblica fluisce in quel contenitore, o vi è facilmente rinvenibile per analizzare l'intervento dei pubblici poteri nell'economia. Per alcuni organi costituzionali, come i due rami del parlamento, la corte costituzionale, nonché il CNEL, il CNR, e autorità autonome come le varie "authorities" e le agenzie fiscali il bilancio dello stato non contiene analisi, ma trasferimenti complessivi, il cui dettaglio si trova nel bilancio dell'istituzione beneficiaria. Lo stesso accade per i bilanci degli enti locali, regioni, province e comuni, di cui diremo al paragrafo successivo, a proposito della distribuzione di alcune funzioni pubbliche (ad es. infrastrutture), e non di altre (ad es. Difesa o Diplomazia), tra vari livelli di governo.

Sono ormai fuori dal bilancio pubblico, in quanto privatizzate, almeno nella forma, le aziende che offrivano, in veste istituzionale, beni e servizi per il mercato, come le vecchie poste, le vecchie ferrovie, e simili, che sono state tutte inserite nella veste giuridica della società di capitali, pur a partecipazione pubblica (persino l'ANAS ha assunto questa forma giuridica, pur non operando per il mercato e mantenendo molte prerogative di pubblica autorità). Quando queste società sono deficitarie, le relative dotazioni transitano comunque per il bilancio dello stato, o dell'ente locale che vi contribuisce.

Gli enti locali, in quanto vicini ai cittadini, sono ottimi erogatori delle spese pubbliche di sanità, trasporto locale, istruzione, assetto del territorio, ambiente, assistenza. Il senso di "comunità", la conoscenza reciproca, l'auto-organizzazione "di base", pur in parte pregiudicate dall'organizzazione sociale moderna, resistono meglio a livello locale. Si giustifica così il principio di **sussidiarietà territoriale**, secondo cui vanno trasferite al governo centrale le funzioni che non possono essere utilmente svolte a livello locale (par. 4.13).

I lati negativi di questa vicinanza al territorio sono secondari, o comunque ineliminabili e da gestire; mi riferisco a una maggiore sensibilità delle amministrazioni locali a demagogie territoriali, "ricatti elettorali", e persino ad infiltrazioni di gruppi criminali diffusi sul territorio.

Vedremo al par. 8.13 il rapporto tra spesa degli enti locali e loro entrate, derivanti da tariffe o tributi a carico degli appartenenti alla determinata collettività. Il finanziamento della spesa locale con trasferimenti da parte dello stato, di cui parleremo al par. 8.13 finisce per deresponsabilizzare la gestione della spesa locale; alla spesa non corrisponde infatti un proporzionale carico fiscale sui propri elettori-amministrati. Questi ultimi sarebbero più responsabilizzati sapendo che le maggiori spese dovranno essere finanziate, almeno in parte, con un inasprimento dei tributi, anziché con risorse provenienti dallo stato centrale.

Il finanziamento delle spese locali, anziché attraverso tariffe o tributi propri, con **trasferimenti** statali, rischia anche di mettere a carico della collettività nazionale le inefficienze di spesa dell'ente locale. Il rischio è quello di non premiare, in questo modo, gli enti locali finanziariamente virtuosi, e di non punire quelli finanziariamente dissestati. Anche la solidarietà territoriale tra aree più sviluppate e meno sviluppate di un determinato paese, rischia di essere un pretesto per avallare una gestione clientelare e corrotta della spesa pubblica, da parte delle classi dirigenti locali delle regioni meno sviluppate, a danno di quelle più sviluppate. Che non finanziano l'assistenza, la sanità, e i servizi delle altre regioni, bensì i loro sprechi. Quando il **finanziamento** della spesa locale avviene mediante **trasferimenti statali** senza controllo, "a piè di lista", in base alla spesa storica, questo rischio si acuisce. Specie quando nelle aree territoriali più sviluppate e meglio amministrate sul piano dei servizi pubblici locali, si diffonde la **sensazione** di dover finanziare, in nome di una generica **solidarietà**, non "i poveri delle regioni povere", bensì di alimentare l'**assistenzialismo** tramite assunzioni pubbliche, l'**affarismo** clientelare di **politici locali**, se non infiltrazioni della **criminalità organizzata**.

I trasferimenti statali dovrebbero quindi essere collegati ad indici di efficienza nella spesa, superando il suddetto criterio della copertura da parte dello stato della c.d. "spesa storica" degli enti locali. Nel 2010 sono stati varati, con la legge delega sul federalismo fiscale, stime di costo medio "efficiente" relativamente ai principali servizi pubblici (costi standard), che tengono conto del fabbisogno per abitante; l'erogazione dei trasferimenti agli enti locali in base a questi costi standard consentirebbe di stimolare l'efficienza, premiando le aree virtuose, capaci di ottimizzare la spesa. Una serie di servizi – base, socialmente più importanti, sarebbero finanziati in questo modo, con criteri solidaristici, a valere su tutto il gettito tributario, indipendentemente da quello proveniente dalle singole regioni. I gettiti tri-

butari regionali, ovvero le “capacità fiscali” delle varie regioni, dovrebbero essere un parametro per il finanziamento di servizi meno importanti.

### 6.3. *Segue.* Fungibilità della spesa pubblica rispetto al mercato per tipologia di funzione

Le relazioni, e le **combinazioni, tra** assetto di **mercato**, per soddisfare alcune necessità della convivenza sociale, e **intervento pubblico**, non possono essere cercate “in astratto”, indipendentemente dal bisogno da soddisfare. La **combinazione** tra “stato” e “mercato” tra “pubblico” e “privato”, **va** invece **cercata** per singole **aree di attività** (difesa, giustizia, sanità, scuola, etc.). Per questo nei paragrafi successivi, destinati a tali varie tipologie di intervento pubblico, indicheremo anche quale diversa combinazione di “pubblico” e di “privato” potrebbe ipoteticamente soddisfare le esigenze sottostanti. In questo modo sarà possibile chiedersi cosa ci sia di accidentale, di contingente, e cosa di strutturale, nel modo in cui le relative attività sono, qui ed ora, ripartite tra pubblico e privato. Mentre il settore privato “si assesta”, in modo più flessibile, seguendo le esigenze dei clienti e la concorrenza, nel settore pubblico c’è una maggiore vischiosità, intesa come tendenza dei pubblici uffici a perpetuarsi, autoconservandosi anche solo per mero desiderio di sopravvivenza. Quindi, non è detto che l’assetto dei pubblici uffici esistente in un certo contesto storico sia, riprendendo la metafora di Hegel, *razionale* in quanto *reale*. La capacità di **ripensare** criticamente i pregi e i difetti dell’**assetto** dei **pubblici uffici**, in un certo contesto storico-ambientale, dovrebbe **caratterizzare** il **giurista** come “**studioso sociale**”; il giurista tecnico-legale, invece, naviga all’interno di un assetto che vede come “dato”, mentre l’economista riesce a porsi su un piano progettuale, ma è privo (come indicato al par. 4.6) di strumenti adeguati per analizzare organizzazioni “non di mercato”.

Anticipando quanto diremo sui singoli settori dell’intervento pubblico, vedremo che esso si salda variamente con l’iniziativa privata, come è normale in quel rapporto di “contenitore-contenuto” indicato al par. 2.11 già per l’era preindustriale, o “agricolo artigianale”. Accanto ad aree “sicuramente pubbliche”, come gran parte della sicurezza o della difesa, ed altre “sicuramente private”, come l’abbigliamento o l’editoria, ne esistono molte in cui il pubblico e il privato si intrecciano, variamente e pragmaticamente cooperando in relazione alla particolarità del settore. Anche in aree d’intervento tendenzialmente private, come lo spettacolo o lo sport, possono

esserci contributi pubblici, oppure regolamentazioni di determinate produzioni o distribuzioni, in nome della difesa dei “contraenti deboli” (par. 4.14 sull’intervento regolatorio). Anche in aree tendenzialmente pubbliche, come la giustizia, le infrastrutture o la sanità, possono esserci notevoli esternalizzazioni su privati.

L’efficienza e l’efficacia dell’intreccio “pubblico-privato” vanno quindi valutate settore per settore, come cercheremo di fare ai prossimi paragrafi, tenendo conto del “costo”, pagato in ultima analisi dal contribuente, quando non ricade sull’utente. L’obiettivo è insomma una prima analisi qualitativa sul costo dell’intervento pubblico nei vari settori a fronte della soddisfazione percepita dalla pubblica opinione, spettatore e controllore, nei termini indicati ai par. 5.4 e seguenti. Non ci chiederemo quindi in astratto se per alcune funzioni sia meglio l’intervento pubblico o quello privato, ma se la percezione di utilità del primo presso la pubblica opinione sia proporzionata, di volta in volta, al rispettivo onere economico.

#### **6.4. Il costo delle varie funzioni pubbliche come “dato sociale”: fonti informative e criteri di stima**

Nei successivi paragrafi cercheremo di dare alcune indicazioni, come ordine di grandezza, sul **costo** delle varie articolazioni della **“macchina pubblica”** in senso ampio. Cercheremo, in particolare di organizzare la spesa pubblica per funzione (**obiettivi**), e in ciascuno di questi ambiti “per natura”, **ad esempio stipendi, investimenti**, pensioni, interessi, sussidi etc.. Richiameremo in proposito anche quanto emerge dal dibattito pubblico, cui hanno riferimento i pubblici uffici come indicato al par. 5.4 ss., sull’**utilità sociale percepita** dalla pubblica opinione, e anche sulla sua attenzione alle diverse funzioni pubbliche. Vedremo che la maggior parte della spesa è collegata allo **stato interventore, anziché regolatore (distinzione su cui par. 4.14-4.15)** che cerca di rispondere, soprattutto in settori come sanità, previdenza, assistenza, istruzione, opere pubbliche, alle tensioni sociali connesse alla produzione aziendale-tecnologica; è relativamente minore il costo delle funzioni tradizionali dello Stato liberale, come difesa, ordine pubblico, giustizia, affari esteri.

Le **fonti di informazione** sono tratte, un po’ empiricamente, dal bilancio dello stato, integrato da altre informazioni disponibili in rete settore per settore; i molteplici criteri di aggregazione dei dati di spesa sono difficili da conciliare e organizzare a sistema, ma sufficienti a farsi una **idea** del

**costo** della **macchina pubblica**, da mettere in relazione con la suddetta **percezione** di **efficacia** e di **efficienza** avvertita dalla pubblica opinione. I paragrafi che seguono **non** riescono a **mappare integralmente** e ragionieristicamente tutta la spesa pubblica nelle sue varie articolazioni. Ad esempio non sono riusciti a mappare i costi, ed i relativi meccanismi finanziari, per gli **aiuti alle imprese**, per l'**assistenza** a chi **perde il lavoro**, per la **ricerca scientifica**, per i **sostegni all'informazione** e le **politiche culturali**, per talune funzioni pubbliche gestite per "**authorities**" ed "**agenzie**", nonché il saldo finanziario della partecipazione all'**Unione europea**. Le ragioni della difficoltà di informazione sono nella ripartizione contabile delle relative voci di spesa, tra **ragioneria dello stato**, **enti locali** ed **enti autonomi**. Sotto quest'ultimo profilo va segnalata la difficoltà di classificare la spesa locale per la parte acquisita direttamente dai comuni e dalle regioni, anche attraverso tributi propri (parr. 6.2 e 8.13). Ad esempio, l'imposta regionale IRAP, le addizionali Irpef, la tariffa di igiene ambientale, o la tassa di possesso delle auto, affluiscono direttamente ai bilanci degli enti territoriali, non transitano dalla ragioneria dello stato, e quindi le spese che esse finanziano dovrebbero essere stimate partendo dai bilanci degli enti destinatari, che sono varie migliaia, e per i quali un dato consolidato non mi sembra disponibile. Non tutte le spese pubbliche sono state quindi spiegate, ed ho la sensazione che manchino alcune decine di miliardi di euro alla quadratura concettuale necessaria per esprimere un ordine di grandezza completo dell'intera spesa pubblica. Tuttavia, le informazioni reperibili sono sufficienti per un notevole passo avanti rispetto alle riflessioni diffuse sulla spesa pubblica, che spesso consistono di ragionamenti senza dati (peggio ancora con litanie di "norme"), oppure di dati decontestualizzati, senza ragionamenti. È un tentativo metodologico, e magari un auspicio per studi più dettagliati, di costruire una geografia dei costi e dei benefici dell'intervento pubblico. Speriamo in questo modo di contrastare i danni collegati, anche in questo campo, al deficit di formazione socioeconomica della nostra opinione pubblica, coi luoghi comuni, ad elevato valore sensazionalistico-simbolico di sprechi ed inefficienze, comunicato spesso dai **mezzi di informazione**.

### **6.5. Finanziamento della politica e suo valore simbolico (parlamento e organi costituzionali)**

Nelle epoche storiche che ci hanno preceduto, soprattutto nella struttura economica "agricolo-artigianale", basata sul finanziamento delle spese

in base ai frutti di un patrimonio pubblico (par. 8.2) il **problema** del finanziamento della politica **non si poneva**. I **governanti** dell'era agricolo artigianale infatti, **disponevano** del **patrimonio pubblico**, nel contesto di "finanza patrimoniale" indicato al par. 8.2, e lo **utilizzavano** anche per il **proprio sostentamento**; questo faceva parte dell'insieme della loro posizione, e della prestazione organizzativa che comportava nei confronti della collettività.

Con l'idea di "stato di diritto" e col principio di legalità il patrimonio pubblico si è autonomizzato da quello privato dei governanti, ed è nato il problema del finanziamento della politica, spesso risolto "per censo". Nel senso che si è dedicato alla politica chi **poteva permetterselo** sul piano patrimoniale, essendo già, come si dice, "ricco di suo".

Un'alternativa più "**democratica**", ma che si presta agli eccessi vissuti in Italia, è la remunerazione delle cariche pubbliche ed il finanziamento pubblico dei "costi della politica". Non posso entrare nelle polemiche sottostanti, innescate soprattutto dagli episodi di corruzione commessi da esponenti politici, che hanno provocato insofferenza verso la politica stessa, compreso il suo finanziamento. Puntualizzo solo che, come "dato sociale", i cosiddetti "**costi della politica**" **non sono enormi**, rispetto all'ammontare della spesa pubblica. Lo conferma la voce di spesa n. 21 del bilancio pubblicato dalla ragioneria dello stato sul sito del ministero dell'economia e delle finanze; vi troviamo circa 3 miliardi di euro relativi alle spese per organi costituzionali (2 mld), a rilevanza costituzionale (0,5 mld), e per la presidenza del consiglio (0,5). Non è un ordine di grandezza apprezzabile rispetto al complesso della spesa pubblica, anche se pure qui sarebbe possibile risparmiare qualcosa. Le polemiche sul punto hanno quindi un valore più che altro simbolico-politico, come quella sul "costo del senato" o degli organi politici delle province, che si sono agitate prima del referendum costituzionale del 2016.

Deputati, senatori, consiglieri regionali, etc., forse guadagneranno anche relativamente molto, ma non sono particolarmente numerosi rispetto ai pubblici impiegati. Forse il problema non è il costo "in sé", ma il "costo della costruzione del consenso". Questo costo è rappresentato sia dagli organi di "staff" dei politici medesimi, dalle loro cordate di clienti e sodali, che interferiscono coi pubblici uffici, in una complessa osmosi relazionale. C'è poi la distorsione dell'attività di governo, troppo influenzata dal "dividendo politico-mediatico" dei provvedimenti rispetto alla loro effettiva rispondenza all'interesse generale nel lungo periodo. Secondo un diffuso



aforisma lo statista pensa alle future generazioni, e il politico alle prossime elezioni. Queste ultime però vanno vinte se si vuole pensare alle prossime generazioni, e questo è uno dei costi della democrazia. Che vale la pena di pagare, ma va comunque messo in conto.

### **6.6. Affari esteri e partecipazione a enti sovranazionali (finanziamento unione europea e “fondi comunitari”)**

È una funzione tradizionale dell'organizzazione pubblica, riguardante più che altro lo stato centrale, anziché gli enti locali, radicata nel medioevo, con grandi tradizioni italiane e francesi. Rappresenta essenzialmente il costo dell'apparato diplomatico, delle relazioni internazionali, dei contributi agli organismi sovranazionali, delle spese per l'immagine italiana all'estero, e degli aiuti ai paesi in via di sviluppo. Il costo sembra comunque relativamente modesto, pari a circa 2 miliardi di euro.

Le contribuzioni italiane all'**Unione europea**, pari a 23 miliardi, gravano invece sul bilancio del ministero dell'Economia; andrebbe approfondito, a questo proposito, il circuito delle risorse comunitarie, in particolare il bilancio tra le risorse ricevute dall'Unione europea e quelle ad essa trasferite (oggi deficitario per alcuni miliardi a danno dell'Italia). L'ordine di grandezza del “dare-avere” dei **fondi comunitari** dipende dalle **situazioni** interne **ammesse** a fruire di **sovvenzioni** previste dalle politiche comunitarie, nonché dalla capacità delle amministrazioni nazionali di richiedere finanziamenti. Dato che queste erogazioni passano attraverso un incrocio di amministrazioni pubbliche nazionali e di normative europee, la **difficoltà burocratica** di accesso ai fondi comunitari finisce per fare corto circuito con la deresponsabilizzazione burocratica nazionale (vedi il capitolo precedente) contribuendo al suddetto odierno **saldo negativo**. Bisognerebbe poi inserire in questi costi delle politiche comunitarie anche quelli relativi ai fondi di riequilibrio per sostenere i debiti pubblici di alcuni paesi aderenti all'euro.

### **6.7. Segue. Difesa**

La **funzione** di difesa è il classico **servizio indivisibile** (par. 4.10), anch'esso svolto a livello centrale, senza competizione fra stato e mercato, come avviene in altre voci di spesa pubblica; ciò almeno da quando, all'inizio dell'era moderna, ci si è resi conto dell'inefficienza e della pericolosità

di esternalizzare i compiti di difesa, utilizzando milizie mercenarie. Da qualche decennio, tuttavia, è stata eliminata in Italia la leva obbligatoria, sia per la decadenza del “modello gerarchico militare” (par. 5.1), sia per il venir meno di timori di colpo di stato militare, che avevano indotto a mantenerla (mentre non è mai esistita, salve le guerre, in Paesi a sicura tradizione pluralista, come quelli anglosassoni). Le forze armate sono quindi composte di professionisti remunerati e non a caso le **principali voci** del bilancio del ministero della difesa sono relative ai **dipendenti**, civili e militari. Vi rientra in parte anche l’arma dei carabinieri, i cui costi ricadono sul ministero della difesa per una quota minoritaria del 27% circa, mentre il resto ricade sulla sicurezza.

Ci sono poi capitoli specifici per “le tre armi”, cioè l’**esercito** (con 4 miliardi di euro, pari a quasi il 20% del totale), l’**aeronautica** (con 2 miliardi di euro pari cioè all’11% circa del totale) e la **marina** militare (con 1 miliardo di euro ossia il 7,8% del totale).

Lo Stato resta un committente importante delle aziende private della difesa, ma la spesa destinata alla manutenzione di equipaggiamenti e di armi è minoritaria, di circa 2 miliardi, sommando le varie cifre di cui la più consistente, per acquisizione di impianti e armamenti, è a pag 40 del bilancio pubblicato, distribuita tra esercito, aeronautica e marina militare. Insomma, si spende molto per gli uomini, e poco per i cannoni, non per un retaggio degli “otto milioni di baionette” di mussoliniana memoria, ma per la possibilità di comprimere le spese per i materiali, e le riparazioni, mentre quelle per gli stipendi sono obbligatorie.

## 6.8. Segue. Giustizia e sicurezza

Il costo complessivo dell’**apparato giudiziario**, da bilancio del ministero di grazia e giustizia è di 7,5 miliardi di euro, composti in massima parte di stipendi. Naturalmente comprende gli **stipendi** dei **magistrati**, degli uffici di giustizia, **cancellieri** e **addetti**, le relative spese di funzionamento (comprese le remunerazioni dei consulenti dei giudici); oltre alle spese per il funzionamento degli uffici giudiziari, vi troviamo anche circa 2 miliardi per il funzionamento del **sistema penitenziario (facente capo al ministero della Giustizia, compreso il corpo delle Guardie Carcerarie)**. La particolarità della funzione giurisdizionale si vede anche nella sua *burocratizzazione*, intesa come preoccupazione di “stare a posto” rispetto alla regole; in altre funzioni *seriali*, questa preoccupazione porta alla rigidità;

nella giustizia invece spinge piuttosto all'imprevedibilità, dove ogni giudice si ritiene vincolato alla legge, intesa come sistema, ma a modo suo, secondo le proprie personali interpretazioni. Ne derivano contrasti consapevoli o solo fortuiti disallineamenti, lungaggini (con la prescrizione penale come la forma ordinaria di epilogo dei processi), ampio ricorso alle conciliazioni stragiudiziali, mediazioni e simili (chiamate all'inglese ADR sigla anglofila per *alternative dispute resolution*). Questi inconvenienti sono poco colti dalla generalità della pubblica opinione, vista l'utilizzazione rara della funzione di giustizia, ma se analoghi inconvenienti riguardassero, ad esempio, la sanità, l'istruzione o i trasporti le proteste sarebbero numerose. Altre funzioni giudiziarie, poi, come quella fallimentare, languiscono in una riforma permanente, tanto sono insoddisfacenti.

A questo comparto "giustiziale" vanno anche riportati i costi dello "stato regolatore" (paragrafo 4.14) che non interviene direttamente, ma conformemente a una sua funzione di "regolatore" sorveglia il gioco delle forze di mercato, protegge i consumatori in posizione "debole", in quanto molto frammentata, ovvero la fede pubblica, come in campo finanziario, dove esistono asimmetrie informative. Una **indicazione** sul costo di strutture come Consob, Authorities (Antitrust, Energia, TLC, Trasporti, privacy, Anvur, etc.), camere di commercio, deve però essere **rinvia** a successive edizioni del testo.

Alla giustizia si intreccia la **sicurezza**, altro **settore storico** dell'intervento pubblico autoritativo (par. 1.4), non particolarmente costoso rispetto alla **difesa** esterna; dal bilancio del ministero degli interni le spese per le forze di polizia sono circa 7 miliardi, oltre alla quota indicata nel bilancio della Difesa per i carabinieri. Le polizie costano insomma meno dell'esercito, e per questo spesso erano lasciate all'autoorganizzazione delle comunità locali, come lo sceriffo negli Stati Uniti o la polizia locale nell'Italia di oggi. Anche da noi esiste quindi una "sicurezza" gestita dai governi locali (comuni), sia pure secondaria rispetto a quella statale. I relativi costi si frammentano nei bilanci dei comuni interessati, con le difficoltà di individuazione indicate al paragrafo 6.1; Alla funzione di sicurezza si riportano le **cautele "preventive"** rispetto alla commissione di reati o altri comportamenti socialmente insidiosi, compresa la microcriminalità; quest'ultima, individualmente di scarso clamore, ma molto diffusa, crea nella pubblica opinione una forte sensazione di **insicurezza**, spesso per eventi neppure denunciati. Le misure di sicurezza, un tempo previste dal codice penale in funzione preventiva, sono state smantellate, come i vecchi luoghi di re-

clusione (manicomi) di persone un tempo definite socialmente pericolose. Anche in materia punitiva si vedono i riflessi della giurisdizionalizzazione e della burocratizzazione (par. 1.4) delle funzioni non giurisdizionali (parr. 5.5 ss.). Restano così **impuniti** molti comportamenti non associati all'idea di “**pene esemplari**” (lunghe detenzioni), privi di deterrenza quando il **trasgressore** ha condizione socioeconomica **modesta**, indifferente alle sanzioni pecuniarie e reputazionali. Si avverte la necessità di interventi amministrativi di controllo del territorio<sup>2</sup>, e l'inadeguatezza delle risposte legislativo-giurisdizionali.

### 6.9. *Segue. Infrastrutture, ambiente, protezione civile*

È un settore importante, ma dove l'alternativa “pubblico-privato” è gestibile abbastanza bene, senza particolari tensioni sociali, attraverso le opere liberamente fruibili, ovvero quelle a tariffa o pedaggio. È un settore dove pubblico e privato possono incontrarsi, con possibile regolamentazione tariffario-concessoria, come fu per le ferrovie e poi per le autostrade. Mentre gli ospedali o le scuole a pagamento lasciano perplessi, non turba più di tanto che chi viaggia paghi.

Le spese per le infrastrutture liberamente utilizzabili (senza pedaggio) non transitano attraverso il bilancio di uno specifico ministero, come l'istruzione o la difesa, ma si frammentano tra gli enti che amministrano le infrastrutture medesime, come le strade, suddivise tra Anas (trasformata in società, ma destinataria di trasferimenti pubblici, visto che si occupa di strade senza pedaggio), ed enti locali, gestori di strade provinciali e comunali. Si tratta insomma di una funzione pubblica distribuita tra tutti i livelli di governo territoriale (strade comunali, provinciali, regionali, statali). Poi ci sono **infrastrutture** come acquedotti, reti ferroviarie, telefoniche, elettriche e simili, ormai amministrate da aziende formalmente (e talvolta anche sostanzialmente) private.

Buona parte delle spese infrastrutturali consiste in appalti verso ditte esterne, con **modesta** incidenza del personale proprio. Si tratta quindi delle **spese** più facilmente **comprimibili** in caso di crisi, ed anche quelle con maggior rischio di inquinamento corruttivo, come confermano le cronache.

Un'ulteriore **spesa infrastrutturale** riguarda gli incentivi erogati a terzi che realizzano investimenti in infrastrutture o ricerca scientifica. Per ora

<sup>2</sup> Si pensi a scippi, furti in appartamento o di auto, occupazioni di immobili, etc.

però non ho sufficienti ordini di grandezza di questi fenomeni, non avendo avuto tempo per scandagliare anche il bilancio del ministero dello sviluppo economico; analogamente occorrerà investigare gli incentivi all'agricoltura sotto forma di sovvenzione e il loro rapporto con la tassazione (in buona parte agevolata) del settore. Anche questi incentivi sono generalmente suddivisi tra vari livelli di governo, centrale e territoriale.

Il capitolo di spesa del “**soccorso civile**” (compresi vigili del fuoco) si trova invece nel bilancio del ministero degli interni ed ammonta a 1.7 miliardi circa.

La **protezione civile** corrisponde a un dipartimento autonomo presso la presidenza del consiglio, con a disposizione grossomodo 1,6 miliardi di euro, bilancio “modesto”, ma ben poco gravato da spese di personale, trattandosi di una struttura “leggera” (il costo del personale sembra pari a solo 33 milioni). In relazione all'urgenza degli eventi da fronteggiare, alla facilità di ottenere risorse, con storni del bilancio pubblico in relazione al clamore mediatico suscitato da eventi straordinari, i margini per affidamenti di incarichi sono notevoli, con diversi episodi di malcostume.

## 6.10. Sanità

In Italia si destina alla sanità l'8,9% del Pil, cioè circa 140 miliardi, di cui il 77 per cento circa “pubblici” (grossomodo 100 miliardi, di competenza delle regioni e il restante 23 per cento relativi alla sanità privata). Benchè la spesa del settore possa essere idealmente **frammentata tra vari livelli di governo** (centrale e locali), in Italia è concentrata sulle regioni come enti territoriali.

La spesa per la **sanità** è una delle più consistenti e anche delle più **delicate**. Essendo divisibile tra gli interessati, la funzione sanitaria si presta a uno svolgimento privato, e anche alle entrate pubbliche di cui al par. 8.4 rappresentate dalle “tasse sanitarie”, i c.d. *tickets*. In questo settore socialmente importante, sul terreno della solidarietà e della dignità umana, è però difficile, in linea di principio e sul piano del consenso, negare assistenza a chi sta male, anche se non è in grado di sopportarne i costi. Tuttavia anche qui occorre distribuire risorse limitate, perchè medici, infermieri, e fornitori vanno pagati, il che pone le premesse per una vera e propria branca dell'economia pubblica, denominata “**economia sanitaria**”, cui si sono dedicati molti ricercatori provenienti da scienza delle finanze. La sanità privata gestisce con efficienza, anche grazie ad assicurazioni private sanitarie

abbastanza diffuse, interventi “di routine”, mentre la sanità pubblica può permettersi spese di ricerca e sperimentazione utili agli interventi di eccellenza, finanziariamente non alla portata della sanità privata.

La burocratizzazione dell'intervento pubblico, però, crea inefficienze, liste di attesa, disattenzioni al paziente, trascuratezze cliniche e altri inconvenienti spesso stigmatizzati dai mezzi di informazione; all'ancor buona qualità dell'intervento strettamente curativo, si affianca la parte burocratica del lavoro sanitario, e la sua burocratizzazione con sprechi, paradossi e deresponsabilizzazioni, riguardanti più intensamente le strutture pubbliche, in minor misura quelle private “in convenzione” e quelle private “di mercato”.

Alla **burocratizzazione medica contribuisce** il numero di **cause giudiziarie** intentate per presunta negligenza o imperizia; quest'atteggiamento finisce spesso per ritorcersi ai danni sia del bilancio pubblico, sia dei malati. Il primo è gravato dai costi della c.d. “medicina protettiva”, cioè esami e terapie utili solo a prevenire possibili responsabilità per negligenza del medico; i danni al malato della burocratizzazione del medico consistono invece nella **deresponsabilizzazione di quest'ultimo**, che preferisce **seguire i protocolli** ed esporsi meno al **rischio, che assumere** iniziative proprie, anche se avverte che avrebbero magari buone probabilità di riuscita (anche se prima o poi bisogna morire, quando la burocratizzazione arriva alla medicina si rischia di morire male).

## 6.11. Istruzione e beni culturali

Le spese di funzionamento della **scuola pubblica** statale sono di circa 43 miliardi di euro, mentre **l'istruzione universitaria** è finanziata per circa 7 miliardi, mentre due vanno alla “ricerca e innovazione” (andrebbe chiarito come si distribuiscono tra varie iniziative).

Il grosso della spesa è riferito in prevalenza alla **remunerazione del personale**. Quindi si tratta di spese correnti e obbligatorie, con un forte appiattimento ed una frequente trasformazione dello stipendio in sussidio. Che è infatti estremamente basso rispetto agli stipendi tedeschi o francesi, anche se bisognerebbe verificare i rispettivi carichi di lavoro. Ne è derivata una **graduale proletarizzazione** degli insegnanti, cui si accompagna, salva la coscienza personale degli interessati, uno scadimento della rispettiva prestazione. Anche qui, non si può biasimare chi, non potendo migliorare le proprie condizioni lavorando meglio, cerca di farlo impegnandosi meno.

Una razionalizzazione dell'impiego delle risorse disponibili è necessaria, soprattutto nell'**università**, dove vi sono quasi **cento atenei**, con 320 sedi distaccate, più di 5000 corsi di laurea e una quantità enorme di indirizzi; questa mole nell'offerta formativa non sembra aver garantito all'Italia una posizione apprezzabile nelle classificazioni internazionali degli atenei e anche nella soddisfazione diffusa degli studenti.

In questa confusione è allo sbando la **formazione politica, economica e sociale**, in quanto argomento "politicamente imbarazzante" (par. 4.3), proprio per la scarsa serenità con cui viene trattato, per le polemiche e i nervi scoperti (par. 5.2 ss.). Con la conclusione che la politica e la società di cui si parla ai fini del programma scolastico sono magari quelle dell'antica Grecia, mentre tra una lezione e l'altra si parla solo della cronaca politica, del pettegolezzo, magari anche picchiandosi, e senza aver capito nulla (perché nessuno ci ha insegnato a riflettere su questi temi).

Un ulteriore aspetto da sviluppare nelle prossime edizioni del testo riguarda **i beni culturali e la ricerca**, tra ministero dell'università, CNR, e spettacolo-beni culturali (MIBACT). Il rendimento dei "beni culturali", rispetto al costo del loro mantenimento, è molto basso – polarizzato su pochi beni di elevata attrazione nel turismo di massa, come Foro Romano, Uffizi, Venezia, Pompei, e pochi altri, mentre la maggior parte, per scarsa valorizzazione, rende molto meno dei costi di sorveglianza.

Analoga indagine sarà necessaria per il **sostegno allo sport**, altro settore contiguo a quello formativo educativo, in gran parte gestito attraverso gli enti locali, le federazioni sportive ed il CONI.

## **6.12. Interessi sul debito pubblico (rinvio) e costi della politica monetaria**

La voce di spesa 26.1 del bilancio del ministero dell'economia, per circa 90 miliardi di Euro, riguarda gli **interessi passivi sul debito pubblico**, di cui parliamo meglio al par. 7.7 e al par. 8.3, a proposito di "**entrate da prestito**", e finanziamento della spesa pubblica attraverso il debito.

Qui aggiungiamo alcune avvertenze relative alla stratificazione del debito, in relazione al **tasso dell'interesse** fisso o variabile, indicizzato a vari parametri, in genere all'interesse sui titoli di stato a breve termine (Buoni Ordinari del tesoro). Un aumento del tasso di interesse, sia in assoluto sia

per una diminuzione di fiducia verso il debitore stato (cfr. al par. 8.3 il concetto di “spread”) tocca solo indirettamente il debito in essere, nei limiti in cui – essendo indicizzato – viene influenzato dall’aumento dei tassi sui suddetti buoni del tesoro. Lo stesso vale, all’inverso, per le diminuzioni dei tassi di interesse, che non riguardano il debito a tasso fisso, già in essere, ed emesso a tassi di interesse più elevati.

La **politica monetaria**, esposta in vari paragrafi del testo (spec.te paragrafi 7.7 ss., 8.3), è sostanzialmente priva di costi diretti, dal momento che discende dalla capacità di credito dello stato nei confronti del sistema bancario: l’unico costo è quello di una promessa, che deve essere seria, e dipende quindi dalla credibilità politica, alimentata dal funzionamento della macchina pubblica, su cui appunto par. 8.3.

### **6.13. Spese per la riscossione delle entrate: Agenzia delle entrate e Guardia di Finanza**

La **funzione tributaria** consiste soprattutto (come indicato al par. 8.4) nella **determinazione** degli **imponibili**, **precisando** giuridicamente le **entità economiche** che vi sono soggette; si tratta cioè di ricavi, costi, reddito, consumo, valore aggiunto, il che integra il c.d. “oggetto economico” della funzione tributaria (Diritto amministrativo dei tributi par. 1.8) Per questa funzione, basilare dell’intervento pubblico nell’organizzazione sociale, alcune informazioni risultano dalla spesa del ministero dell’economia e delle finanze, dove i trasferimenti all’agenzia delle entrate ammontano a 2,3 miliardi circa e 2,7 miliardi circa sono trasferiti alla GDF per la funzione fiscale (cui bisogna aggiungere altri 1,4 miliardi per la funzione generale di sicurezza pubblica della stessa GDF). La valutazione di questo costo non va riferita alle entrate direttamente derivanti dall’attività di questi organi (circa 14 miliardi), ma al loro ruolo nella tassazione attraverso le aziende (capitolo ottavo). La determinazione degli imponibili è infatti esternalizzata sui privati, sostituti di imposta, fornitori IVA, banche, “commercialisti” dei clienti con tutti gli annessi costi a carico del settore privato (adempimenti, consulenti, etc.). I costi della struttura di riscossione, accorpata all’Agenzia delle Entrate dalla estinta società denominata “Equitalia” sono posti a carico dei debitori col sistema degli “aggi percentuali”; si tratta di una sorta di “imposta di scopo”. Per maggiori indicazioni sull’ottimizzazione di questi costi par. 5.7 di Diritto amministrativo dei tributi, citato in premessa.



## 6.14. La previdenza tra corresponsività e fiscalità

La figura del **pensionato** non esisteva nell'era agricolo-artigianale (cap. 2), più flessibile e dove ognuno riusciva a svolgere una qualche attività finché aveva energie; per rendersene conto basta vedere i vecchi artigiani che, anche oggi, continuano a lavorare fino ad una età avanzata, ancora con la flessibilità di cui al par. 2.9; inoltre le possibili occupazioni erano numerose, anche all'interno della famiglia, e con l'aumentare dell'**età** ci si trovavano **lavori** più **leggeri**, ma pur sempre utili alle vecchie comunità familiari allargate; queste ultime **assistevano** gli anziani, giovandosi del loro contributo di lavoro ed esperienza, come indicato al par. 2.8. Chi scrive è abbastanza vecchio per ricordare come il nonno in famiglia fosse normale, a metà del novecento, dove la **casa di riposo** (allora crudamente denominata "ospizio") era una **eventualità** estremamente **remota**.

Le condizioni degli **anziani** cambiarono col lavoro organizzato in azienda, dove serve efficienza, affidabilità, omogeneità di prestazioni nel tempo, mentre il lavoro degli anziani è esposto a discontinuità, interruzioni per malattia o handicap fisici. La società tecnologica richiede di stare al passo con i macchinari e con gli altri addetti all'azienda, e quindi tende molto di più ad **emarginare** gli **anziani**, anche per il **minor valore**, nel suo contesto, del loro bagaglio di **esperienza**.

Da parte degli anziani c'è poi il **desiderio** di andare in **pensione**, dovuto alla alienazione e alla spersonalizzazione del lavoro aziendale (par. 3.8 e 4.5) rispetto a quello artigianale o agricolo; qualcuno si sente svuotato come un tubetto di dentifricio, e vuole smettere di lavorare, mentre altri vogliono rimettersi in gioco ed "andare in pensione", magari per avere le spalle coperte da una entrata certa e dedicarsi a un'altra occupazione, più a misura d'uomo e gratificante.

A questi problemi si risponde rendendo **obbligatoria** una **copertura pensionistica**, per l'interesse generale ad evitare vecchi privi di mezzi di sostentamento, diventati economicamente un peso, ma verso i quali sarebbe socialmente necessario interessarsi (evitando atteggiamenti come quelli che evocava La Fontaine nella storiella della cicala e della formica).

È un obiettivo **previdenziale** che può essere infatti soddisfatto con diverse sfumature. Alcuni paesi (specialmente anglosassoni) obbligano a una forma assicurativa, anche privata, ed altri ad "assicurazioni pubbliche" obbligatorie per chiunque svolga attività lavorative.

In Italia una forma remota fu il sistema c.d. della “cassa mutua” e quindi della **previdenza**, altro luogo di **incontro** tra “**pubblico**” e “**privato**”, con varie possibili combinazioni. In esse il “pubblico” non manca mai, ma in varie gradazioni, secondo il principio di senso comune (di tipo “assicurativo”) che quanto più si versa durante la vita lavorativa, tanto più si riceve di pensione. In Italia, il sistema della previdenza sociale fu introdotto con l’istituzione della Cassa nazionale di Previdenza nel 1898, competente in materia di previdenza, invalidità e vecchiaia degli operai. Era originariamente un’assicurazione volontaria, finanziata dai contributi pagati dai salariati e integrata dall’intervento statale e da versamenti volontari dei datori di lavoro. Divenne ente di diritto pubblico nel 1933, durante il Ventennio fascista. Durante il ventesimo secolo sono fiorite anche le **previdenze obbligatorie** di **categoria**, legate a tipologie di attività lavorative, dipendenti e autonome, compresi molti ordini professionali. Alla fine del ventesimo secolo è stata introdotta anche la **gestione separata INPS**, relativa ai lavoratori **autonomi** “atipici”, non tenuti, per la loro attività (appunto “atipica”) a un proprio regime previdenziale.

Il rapporto tra **pensioni** e **contributi** segue la logica della rendita “vitalizia”, spettante fino alla morte, con un elemento di aleatorietà tipico della tecnica assicurativa; le **pensioni** sono quindi calcolate in base ad una **stima** generale della **vita media residua** della massa dei pensionati, secondo c.d. “**calcoli attuariali**”; è la stessa logica delle rendite vitalizie erogate in base alle assicurazioni sulla vita stipulate volontariamente, secondo gli ordinari criteri di mercato.

Il calcolo della **pensione**, secondo criteri di economicità e di corrispettività, non può che prendere le mosse dai **contributi pagati**, ed è quello che avviene nei **sistemi a capitalizzazione**, chiamati anche “contributivi”, diffusi nei paesi ad economia di mercato. Dove casomai l’intervento pubblico attiene alla tutela degli investimenti finanziari delle casse di previdenza, secondo criteri simili a quelli della tutela del risparmio, perché qui si tratta di un risparmio obbligatorio e “previdenziale”.

La **politica**, con la sua visione di breve respiro, si è però inserita in questo meccanismo, inventando il criterio c.d. «**a ripartizione**», oppure “**retributivo**”, che – se gestito in modo previdente – sarebbe anche tollerabile e porterebbe a risultati non dissimili da quello contributivo. Peccato che invece la **relativa abbondanza** di contributi versati da classi lavoratrici relativamente giovani, al tempo del boom economico, sia stata **utilizzata** per integrare le pensioni di chi non aveva versato sufficienti contributi;

nell'immediato il sistema si finanziava perché i pensionati erano pochi e la base lavorativa era ampia; ci si potevano permettere, in quel periodo, anche le c.d. **pensioni** collegate alla “**anzianità** lavorativa” e non all'età del soggetto, generando veri e propri “baby-pensionati”, anche a causa di **anzianità** contributive **forfettarie**, ricongiungimenti, contributi irrisori, “scivolamenti” (eccezionali anticipi della pensione anche in assenza di anzianità contributiva) e simili strategie elettoralistiche (divertente il video di Checco Zalone “*la prima repubblica*” su youtube); il tutto con una miopia politica simile a quella che vedremo al prossimo paragrafo 8.3 per il debito pubblico, e che oggi presenta il conto. Infatti, con l'**invecchiamento** della **popolazione** e la **diminuzione** della **forza lavoro attiva**, anche per via della **globalizzazione** (par. 7.11), il ciclo si è invertito, e i **pensionati** sono **troppi** rispetto ai lavoratori attivi. Si è così creato uno squilibrio tra i contributi versati e le pensioni da pagare, a carico della fiscalità generale, pari ad alcune decine di miliardi di euro, circa settanta, anche se il calcolo non è semplice in quanto mescolato con quello dei cosiddetti “ammortizzatori sociali” (spese assistenziali) descritti al successivo par. 6.15.

Si sta cercando faticosamente di **tornare** al sistema c.d. “**contributivo**”, a partire dagli anni novanta del secolo scorso, ma è una strada in salita; i nuovi sistemi sono partiti per chi iniziava la propria vita lavorativa dopo il 1995, e quindi andranno a regime molto lentamente. Si tenga conto che anche così i contributi dei lavoratori attivi vanno a pagare le pensioni, senza essere investiti, come nei fondi anglosassoni, solo che le **pensioni** vengono **commisurate** ai contributi versati, non all'ultima retribuzione. Un palliativo, cui si ricorre sempre più spesso, è l'aumento dell'età pensionabile, che costringe a lavorare di più, continuando a pagare i contributi (divertente la satira visibile su youtube digitando “il ritorno dei morti contribuenti”).

Concettualmente la **previdenza** deve assicurare una **condizione dignitosa** agli anziani, senza necessaria **conservazione dei livelli di reddito**, ma solo possibilità d'un tenore di vita decoroso. Tutto spinge quindi a considerare sempre di meno la pensione come “salario differito”, continuazione dello stipendio, ma come **garanzia di autosufficienza** economica di chi non è più in condizione di lavorare per età. Rispondono a questa logica anche i **massimali contributivi** dei **dirigenti** e dei **professionisti**, sia come contributi da versare sia come pensioni ricevute; questo **massimale**, sia **di contributi** sia di **pensione** conferma che la **funzione previdenziale** è destinata essenzialmente a fornire, dopo l'interruzione dell'attività lavo-

rativa, una condizione economica decorosa, ma non una prosecuzione, sia pure ridotta, delle condizioni economiche connesse allo stipendio percepito nell'età lavorativa. Quando i **salari** sono **bassi**, queste due prospettive si avvicinano, mentre per alcune categorie di alti funzionari pubblici, **senza** i suddetti **massimali**, tendono a divaricarsi fortemente; quando tali pensioni eccedono la **copertura** contributiva, si parla di **pensioni d'oro** spesso impropriamente difese come "salario differito", per evitarne un "ricalcolo" in base ai contributi versati, anche in base a un'idea distorta di "**diritti acquisiti**".

La suddetta logica della "copertura assicurativa obbligatoria" per la vecchiaia **vale**, benchè non prevista, anche per chi **vive di rendite patrimoniali**, immobiliari o finanziarie; il patrimonio potrebbe anche sparire per sperperi o cattiva amministrazione, lasciando il titolare in una situazione di bisogno, a carico dell'assistenza pubblica di cui al prossimo paragrafo. Qualunque sia la condizione lavorativa delle persone, ed anche per chi vive di rendita, esiste un interesse pubblico all'accantonamento di risorse, prima di tutto proprie, per il sostegno economico nell'età avanzata.

### **6.15. L'assistenza: integrazioni salariali, sussidi e controllo del territorio**

I sistemi di previdenza indicati al paragrafo precedente evolvono verso la **funzione di assistenza**; la portata assistenziale della previdenza emerge già con le **pensioni di reversibilità** ai **superstiti**, cioè **coniuge** e **figli**, cui non si collega alcuna variazione del carico contributivo rispetto a quello dovuto da chi è celibe o senza figli. Analogamente assistenziali sono le **pensioni sociali** a chi non ha raggiunto contributi adeguati. In questa funzione **assistenziale** rientra anche chi è espulso dal sistema produttivo, per chiusura o crisi di aziende (c.d. "**ammortizzatori sociali**"). Tutti questi interventi, anche quando a carico dell'INPS (paragrafo precedente), dovrebbero per chiarezza contabile essere sostenuti dalla **fiscalità generale** non dai contributi previdenziali di cui al paragrafo precedente.

La **funzione assistenziale** è infatti autonoma rispetto a quella previdenziale, e riguarda anche la fase di disoccupazione, di indigenza, ed altre cui si collegano varie forme di sostegno, e di sussidio, a fine del 2018 il c.d. "reddito di cittadinanza". Al di là di queste contingenze politiche, la funzione di assistenza richiede la **gestione di informazioni** cioè una sorta di **anagrafe** delle persone e delle famiglie che **richiedono sostegno eco-**

**nomico.** In sostituzione ci si avvale di autocertificazioni, i c.d. ISEE, impossibili da controllare adeguatamente e presi per buoni con un atto di fede. Quest'anagrafe potrebbe essere utilmente gestita dagli uffici del lavoro, i cui ottomila addetti circa sono sprecati rispetto a una attività di collocamento che segue tendenzialmente relazioni fiduciarie private; anziché “trovare lavoro”, questi uffici dovrebbero controllare che i beneficiari dei sussidi di disoccupazione non lavorino “nel sommerso” (in nero).

Tutte le funzioni amministrative sopra indicate presuppongono la capacità di valutare e di distinguere le situazioni da parte di pubblici uffici. Ciò per **evitare** l'erogazione di **sussidi** e provvidenze in modo formalistico-cartaceo, **a chi non ne ha bisogno**, lasciando **insoddisfatto** chi invece **avrebbe necessità**. Servirebbero quindi uffici pubblici consapevoli delle condizioni economiche del beneficiario, in grado di subordinare il sussidio all'accettazione di posti di lavoro, di gestire lavori socialmente utili, verificare che i beneficiari non svolgano attività “in nero”. Anche questo chiaramente è un problema giuridico, non legislativo né giurisdizionale, ma **funzionale**, di raccolta-organizzazione valutazione di informazioni, nonché di controllo del territorio.

L'assistenza può essere diretta o indiretta, allestendo servizi di supporto pubblico (mense, dormitori etc.) ovvero pagando indennità ai non abbienti, che poi provvedono da soli; nel primo caso c'è un intervento pubblico realizzato “in economia”, cioè organizzando direttamente la soddisfazione di un bisogno, con un rischio di inefficienza, ma non remunerando profitti, secondo gli schemi già indicati al par. 4.8 ss.. Sarebbe da approfondire l'efficienza di molte cooperative sociali, associazioni, Onlus, e altre strutture private, ma destinatarie di finanziamenti pubblici, su cui sono esternalizzate spesso queste funzioni.



## CAPITOLO VII

# INTERVENTO PUBBLICO E MACROECONOMIA (PIL, MONETA, FINANZA, TASSI DI CAMBIO, INFLAZIONE, GLOBALIZZAZIONE)

**SOMMARIO:** 7.1. Intervento pubblico e misurazione dell'economia: il PIL come indicatore della produzione per il mercato. – 7.2. Reale portata informativa del PIL ai fini della soddisfazione dei bisogni e utilità nei confronti internazionali. – 7.3. Inserimento convenzionale nel PIL della spesa pubblica “fuori mercato”. – 7.4. Valori economici come valori umani e loro “relativismo”. – 7.5. Valori economici nella prospettiva “utilitaristica” dell'acquirente: valore d'uso e di scambio. – 7.6. *Segue:* valori economici nella prospettiva del venditore e rilevanza di costi e tempi di lavoro. – 7.7. La “moneta” come questione di diritto tra “simbolo di crediti” e “moneta politica”. – 7.8. Moneta e credito: Banche ed economia pubblica. – 7.9. La *finanza* e i rischi di sua degenerazione. – 7.10. Importazioni, esportazioni e intervento pubblico: protezionismo, svalutazione e inflazione. – 7.11. Globalizzazione e concorrenzialità dei “sistemi paese”. – 7.12. L'Euro come esempio di “moneta sovranazionale”.

### **7.1. Intervento pubblico e misurazione dell'economia: il PIL come indicatore della produzione per il mercato**

La maggiore complessità dell'**era aziendale**, rispetto a quella “agricolo-artigianale” ha bisogno di strumenti informativi, di **analisi, monitoraggio, e previsione** definiti **macroeconomia**, per distinguerli dai modelli comportamentali esaminati al par. 4,6, definiti **microeconomia**. A questo fine sono rilevabili **indicatori elementari** come il numero degli occupati, le entrate fiscali, la massa monetaria in circolazione, i depositi bancari, le esportazioni e le importazioni, etc. Solo alla fine degli anni '30 del ventesimo secolo fu elaborato un **indicatore complessivo** della **produzione economica** definito come “reddito nazionale” o prodotto interno lordo,

abbreviato in PIL (le espressioni “reddito nazionale” e “prodotto nazionale” sono equivalenti, anche se la prima è più omogenea alle definizioni italiane dei concetti economici, mentre la seconda rappresenta di più l’italianizzazione dell’espressione statunitense GNP, *gross national product*). Si tratta di un **indicatore** dell’economia di mercato molto **semplice** da **concepire**, in quanto formalizza (par. 4.6) uno schema di senso comune, sul rapporto tra redditi e consumi; la sostanza del PIL si basa sulla tendenziale uguaglianza, in assenza di intervento pubblico, tra **redditi** e **consumi privati** più le **esportazioni** (dove c’è produzione ma non consumo) meno le **importazioni**, dove c’è consumo, ma non produzione. Per **consumi** intendiamo tutti gli acquisti di beni, durevoli e non durevoli, nonché di servizi, effettuati da famiglie e individui non esercenti attività economica. Si tratta in altri termini delle operazioni chiamate anche **business to consumer** (BtoC spesso indicato come B2C), e ciò comporta la sterilizzazione come **duplicazioni** degli scambi tra produttori (c.d. “business to business” o BtoB). Sull’inserimento nel PIL delle funzioni pubbliche, operanti fuori mercato, vedasi par. 7.3.

Il **PIL** serve nella misura in cui c’è produzione per lo scambio, mentre **non esprime l’autoconsumo**: tornando per un attimo all’era agricolo-artigianale, e ancor di più a quella dei “cacciatori raccoglitori” (par. 2.1) una buona parte della produzione non era scambiata, ma consumata direttamente; in questa misura, del c.d. autoconsumo, l’economia non era ancora un fenomeno “sociale”, ma individuale, senza scambi, pur comportando attività produttiva. L’“autoconsumo”, cioè, corrisponde all’utilizzazione dei beni da parte dello stesso individuo che li produce, al tempo stesso creatore di reddito e consumo. Quando c’è lo **scambio**, invece, **ognuna delle merci scambiate provoca reddito per chi la offre, e consumo per chi la riceve, spiegandosi così la corrispondenza tendenziale tra consumi e redditi (c.d. “equazione del PIL”)**.

Il **calcolo concreto** del PIL avviene però secondo criteri di **campionatura statistica**, riferita alla produzione, stimando per ogni sua fase il “**valore aggiunto**” (paragrafo 3.11), per sua natura al netto del valore aggiunto nelle fasi precedenti, in modo da evitare le suddette **duplicazioni**. Il valore aggiunto del **credito** (delle banche par. 7.8) contribuisce alla formazione del PIL come remunerazione del servizio di intermediazione nella raccolta di risparmio e nell’erogazione di finanziamenti.

Sono criteri talmente **convenzionali**, da sfuggire al controllo sociale della pubblica opinione (par. 5.3) e da sembrare spesso **atti di fede** anche



agli addetti ai lavori; i risultati e le metodologie sarebbero da incrociare con alcune informazioni reali, come i consumi rilevati ai fini dell'imposizione tributaria (corrispettivi IVA) e le rilevazioni delle banche dati delle dichiarazioni fiscali, analitiche e integrabili con l'evasione stimata, forse più rappresentative dell'universo delle attività produttive, rispetto alle campionature suddette.

Il **PIL** è invece un **indicatore inadatto** quanto più l'economia è **agricolo-artigianale**, dove prevalgono autoconsumo e scambi di vicinato, trascurati nella sua misurazione, come vedremo al successivo par. 7.3.

Il PIL non considera neppure l'**utilità sociale** delle varie produzioni, il loro contributo alla convivenza, la loro destinazione a consumi o a investimenti. Gli scambi **contribuiscono** quindi al **PIL**, a prescindere dalla loro **meritevolezza sociale**, come conferma la recente decisione, assunta a livello europeo, di inserirvi anche l'**economia "illegale"**, stimata in 200 miliardi circa, come il consumo di stupefacenti<sup>1</sup>, di merci di contrabbando o contraffatte, le scommesse clandestine e la prostituzione; in essa non s'inseriscono, giustamente, **furti, rapine** e estorsioni, che invece "non fanno PIL", in quanto **non soddisfano bisogni** delle loro **vittime**, cioè non creano redditi, ma solo consumi sussidiati per ladri, rapinatori, etc.. Il PIL insomma è un indice **puramente economico**, insufficiente a valutare socialmente la qualità dei consumi, e la cui **sopravalutazione** trascura molti aspetti rilevanti per la comprensione e direzione della società (è un altro aspetto della sopravvalutazione dell'economia nelle scienze sociali, uno dei fili conduttori del testo). Perplessità sulla sopravvalutazione del PIL sono state espresse da personaggi che non erano certo "no global" ante litteram, come Winston Churchill che ironizzava sul fatto che, sposando la propria cameriera, avrebbe trasformato un rapporto di scambio economico in scambio affettivo, deprimendo il Pil. Celebre è il discorso dove Bob Kennedy, diceva che il PIL comprende *"l'inquinamento dell'aria, la pubblicità delle sigarette, le ambulanze per sgombrare le nostre autostrade dalle carnicine del fine settimana, programmi televisivi che valorizzano la violenza per vendere giocattoli, la produzione di napalm, missili e testate nucleari, trascurando la salute delle famiglie, la qualità della loro educazione la bellezza della nostra poesia e la solidità dei valori familiari, misurando tutto, eccetto ciò che rende la vita degna di essere vissuta"*.

---

<sup>1</sup> In molti paesi la coltivazione di oppio e coca costituisce un pilastro delle economie locali.

Lo conferma la **trascuratezza** del **PIL** per le “**esternalità negative**” (par. 4.4), i costi sociali di bonifica ambientale, i costi **sanitari** per malattie professionali e da **congestione** ambientale, **cambiamenti climatici** etc..

Il **PIL** resta un concetto utile in quanto internazionalmente comparabile, per confrontare le varie economie e i “**sistemi paese**”, anche perché gli indici alternativi sono molto più soggettivi e ancora scarsamente condivisi. L'importante però è non assolutizzarlo, in una compulsiva “**necessità di produrre**”, non importa cosa, purché “**cresca il PIL**”; analogamente bisogna evitare di considerare variazioni infinitesime come chissà quali svolte, positive o negative nei destini delle nazioni, influenzando sensazionalismi mediatici e bolle speculative dei mercati finanziari (par. 7.9). Bisogna cioè **valutare il PIL nel lungo periodo**, senza suggestioni momentanee, indotte da aumenti o diminuzioni di spesa pubblica a debito, che lo influenza per le artificiose convenzioni di cui al par. 7.3; vanno altresì tenute presenti l'impossibilità di **consumare senza produrre**, la tensione per i **debiti non pagati**, l'**impossibilità di creare ricchezza per legge**, e la presenza di **costi** per ogni attività umana (come rileva la già citata espressione, anch'essa di un economista, “*nessun pasto è gratis*”). Analogamente esagerate sono le opposte tendenze al rifiuto totale degli indici economici, col mito della “**decrescita felice**”, come se si potesse **tornare** all'economia preindustriale, dopo essersi abituati alla produzione di serie, ed aver perso la capacità d'adattamento e le abilità dell'era agricolo-artigianale”.

Senza abbandonare il **PIL**, bisogna quindi chiedergli solo di svolgere il suo compito, cioè **misurare la produzione** diretta al **mercato**, elaborando in parallelo altri **indici ulteriori di valutazione sociale** ad esempio sul livello di istruzione, di coesione sociale, le condizioni ambientali e sanitarie, l'uso del tempo libero, etc. Senza passi indietro, si può recuperare uno **stile** di vita più **sobrio**, senza **simboli materialistici** e **sprechi**, con cui esorcizzare gli **interrogativi** di fondo dell'uomo (par. 3.1). Il **PIL** è insomma uno dei tanti utili indicatori, ma non una fonte di senso, un motivo di felicità; anche perché – dopo una prima fase – va escluso che nel lungo periodo la soddisfazione di bisogni materiali possa rispondere agli interrogativi esistenziali dell'uomo, e questa è una delle ragioni per cui l'economia, come scienza sociale, non è autosufficiente; ad esempio in occidente, esauritasi la vampata emozionale del consumismo, si è compreso che la soddisfazione di bisogni materiali è solo una precondizione per un'esistenza più matura e consapevole, tutta da costruire nel maggior tempo libero che ne deriva. Il coordinamento di simili riflessioni, e l'integrazione del bagaglio culturale

della pubblica opinione (par. 2.10) dovrebbe essere uno dei compiti degli **studiosi sociali**, di cui abbiamo parlato al par. 5.4.

## **7.2. Reale portata informativa del PIL ai fini della soddisfazione dei bisogni e utilità nei confronti internazionali**

Per utilizzare in modo **non artificioso** il PIL nella **comparazione** internazionale delle economie bisogna quindi tenerne presente sia l'inadeguatezza a rilevare l'**autoconsumo**, del tutto trascurato, come indicato al paragrafo precedente, sia le diverse modalità convenzionali per **rilevare** la **spesa pubblica**, di cui diremo al paragrafo successivo. Ricordiamo dal paragrafo precedente che hanno **poco senso** i **confronti** internazionali **sul PIL pro capite** tra economie agricole artigianali ed economie aziendali-tecnologiche. La **produzione "di sussistenza"**, con scambi di vicinato e **autoconsumo**, anche all'interno della **famiglia**, è trascurata o sottovalutata nel calcolo del PIL. Per questo il PIL dei paesi con una forte componente economica pre-industriale è modesto e, diviso per il numero degli abitanti, porta a un **PIL pro capite da fame**, magari di pochi dollari al giorno. Quando il PIL pro capite di economie agricole-artigianali è dieci o venti volte più basso che in paesi industrializzati, non vuol dire che la qualità della vita sia dieci o venti volte peggiore; i bisogni di base delle economie agricole artigianali sono infatti **fronteggiati** dall'autoconsumo e gli scambi di vicinato, come **avveniva** anche in **Europa** secoli fa. Tuttavia, nelle economie agricole artigianali, le **prestazioni estranee** agli scambi di vicinato, ad esempio alcune cure mediche di ordinaria amministrazione nei paesi sviluppati, finiscono per avere un costo proibitivo. Inoltre le economie **agricole artigianali** sono molto più esposte a **choc contingenti**, come **carestie**, **siccità** etc. Queste calamità hanno un effetto paradossalmente più grave per l'aumento della popolazione, dovuto alla diminuzione della mortalità infantile anche per le cure mediche offerte da paesi sviluppati, che contribuiscono a una pressione migratoria cui dovrebbero essere dedicati altri approfondimenti. Vedremo al par. 7.11, sulla **globalizzazione**, come questo abbia spinto, in paesi con tradizioni socio-culturali solide, come l'estremo oriente e l'India, a **rapide industrializzazioni**.

Quanto precede spiega la necessità di **convenzioni**, europee e internazionali, per un'omogeneità **nel calcolo** del PIL; al limite, **valorizzando** più credibilmente l'**autoconsumo**, con i suoi limiti sopra indicati, il **PIL** potrebbe **prestarsi** meglio anche a **confronti** internazionali dell'**effettiva**

**soddisfazione dei bisogni** da parte delle varie forme di **economia**. Va cioè abbandonato, anche nel calcolo del PIL, il preconcetto, culturalmente colonialista, che trascura totalmente le modalità agricolo artigianali di soddisfazione dei bisogni economici.

Tra economie industrializzate esistono invece criteri omogenei di calcolo del PIL come quelli Eurostat, vigenti nell'Unione Europea, anche se caratterizzati dalla solita difficile decifrabilità. Su queste basi il PIL resta uno dei parametri rilevanti per stilare le **graduatorie di sviluppo** tra paesi industrializzati, tra i quali si colloca anche l'Italia; il PIL è un elemento importante per le riunioni politico economiche tipo G7, anche se affiancato da parametri geopolitici, militari e diplomatici, tanto è vero che non fanno parte del G8 paesi come la Cina, l'India e il Brasile, che quanto a PIL lo meriterebbero. Il PIL è anche un **parametro** per ripartire le **contribuzioni** degli stati ad alcuni **organismi internazionali**.

Una **omogeneità di rilevazione** serve anche per **inserire** nel **PIL** un parametro estraneo alla produzione per il mercato, cioè la **spesa pubblica**, e il relativo eventuale **debito pubblico**, cui è bene dedicare l'apposito paragrafo successivo.

### **7.3. Inserimento convenzionale nel PIL della spesa pubblica “fuori mercato”**

Il riferimento del PIL agli **scambi di mercato** ne spiega anche i limiti di fronte all'economia delle istituzioni, estranea allo **scambio bilaterale**, ma ispirata al consenso politico (o scambio politico, come indicato ai paragrafi 1.2 e 1.3). Il **consumo pubblico**, così chiamato dagli economisti, che lo inseriscono con la sigla G nell'equazione del PIL, magari è utilissimo ed efficientissimo, ma è pur sempre ispirato allo scambio politico; solo le spese finanziate dai diretti beneficiari, con tariffe e tasse, di cui al par. 8.4, sono riconducibili a uno scambio, simile a quello rilevato per il PIL; quando l'intervento pubblico è invece finanziato dai contribuenti o dal debito pubblico manca una scelta di reciproca convenienza bilaterale (par. 1.2). Finché la spesa pubblica è finanziata con imposte, il **consumo privato** delle famiglie diminuisce a favore del **consumo pubblico**, inserito con la lettera G nell'equazione del PIL, e i redditi erogati dagli enti pubblici sostituiscono i redditi privati, da intendersi quindi **al netto** delle imposte, così come i **consumi** rilevati nel PIL sono al netto delle imposte che gravano su di essi. Un intervento pubblico, nella difesa, sicurezza o giustizia, finanziato

dalle imposte darebbe luogo sia a consumi pubblici (G) sia a redditi erogati a militari, poliziotti e giudici, in un'equivalenza analoga a quella del PIL privato; l'inserimento nel PIL avviene valorizzando l'intervento pubblico da entrambi i lati al costo, perché per esso non c'è un corrispettivo, essendo "intermediato" e "fuori mercato"; essotuttavia giova al mercato, specie se efficiente in relazione ai parametri di suo "controllo sociale" indicati al par. 5.2. Ne deriva che all'aumentare dell'intervento pubblico diminuisce la **significatività** del **PIL**, nato per rilevare lo "scambio tra produttori"; con l'aumento dell'intervento pubblico **crece** infatti l'**importanza** del consenso "politicamente intermediato" e **declina** quella del **consenso economico bilaterale** (par. 1.3); portando all'estremo questa tendenza, fino ai paesi comunisti (par. 4.12), i consumi pubblici equivalgono ai redditi erogati dallo stato, datore di lavoro di tutta la popolazione, alla quale il denaro servirebbe solo a scegliere tra i servizi forniti dal sistema pubblico, persino alimentazione, alloggio, etc..

La spesa pubblica, però, può essere finanziata anche negli altri modi indicati al capitolo ottavo, cioè con **debiti o smobilizzi patrimoniali**, anziché con **imposte**. Tuttavia, anche in questo caso gli stipendi pubblici sono inseriti, tra i redditi e tra i consumi, secondo i criteri suddetti, nell'equazione del PIL. Nasce così il già indicato **paradosso** secondo cui un **aumento di spesa pubblica finanziato a debito**, ad esempio un aumento di **stipendio** degli infermieri (o il classico esempio dello "scavar buche e riempirle), **aumenta il PIL**, sia come consumo pubblico sia come reddito pubblico, anche senza alcun miglioramento delle prestazioni lavorative sottostanti. Il PIL resta bilanciato, per le convenzioni suddette, anche quando la maggiore spesa pubblica a debito è del tutto improduttiva, oppure è particolarmente produttiva.

Del tutto ipotetico è l'effetto secondo cui i maggiori consumi, anche se finanziati a debito, innescano una reazione a catena, denominata **moltiplicatore dei consumi**; secondo questo ragionamento, i fornitori presso cui si svolgono i consumi **realizzano** ulteriori **redditi**, che poi spendono, in un "effetto moltiplicativo", configurabile del resto anche per gli **investimenti** o i **depositi bancari** come vedremo al par. 7.8 a proposito del credito. Dietro c'è la **sensazione corrente** secondo cui il **consumo** fa "**girare l'economia**" o più grossolanamente "fa girare i soldi", che però va considerata a parità di molti altri fattori. Uno stimolo all'economia, considerato da solo, esiste senz'altro, ma può sottrarre risorse agli **investimenti**, e lasciarsi dietro **debiti**, come si vede chiaramente quando la spesa pubblica

aumenta per l'erogazione di **sussidi** o per **aumentare** le **pensioni**. Il **consumo a debito** può essere un palliativo per crisi di sovrapproduzione, ma concettualmente comporta uno **squilibrio** rispetto all'**equazione** del **PIL** privato, dove lo **scambio** riguarda **due produttori** ciascuno dei quali realizza al tempo stesso un consumo e un reddito. Se il consumo è "a debito", anche verso il produttore, quest'ultimo ha prodotto senza contropartita, e il consumatore dovrebbe produrre per poter contraccambiare; egli dovrebbe cioè "produrre senza consumare", consentendo al suo creditore di consumare senza produrre. Dopotutto l'economia è uno scambio reciproco di prestazioni, che si può equilibrare nel tempo, dove cioè le eccedenze di quanto dato rispetto a quanto ricevuto costituiscono denaro (cioè "credito monetizzabile", come diremo al par. 7.7); la moneta, come vedremo al par. 7.7, serve a far circolare il credito del produttore e questo debito, in un'economia fatta di innumerevoli settori economici, con vari rapporti domanda-offerta, dove queste differenze si compensano, verso un equilibrio generale, sia pur tendenziale; entro certi limiti il "**consumo a debito**" è quindi utile, ma se stabilmente si consuma quello che non si produce, la gestione del debito crea crescenti difficoltà. Esse arrivano prima di tutto nei modi indicati al par. 8.3 sul debito pubblico, quando il **potere politico asseconda** le **suggerzioni** della pubblica opinione sulla possibilità di **consumare** a debito, aumentando artificiosamente il PIL.

Analoghe difficoltà possono verificarsi anche quando ci sono insolvenze su larga scala per eccesso di debito privato come quando nei primi anni 2000 le famiglie americane ipotecavano la casa per consumare a debito, fino ai "titoli tossici", **fallimenti** di **banche** (Lehman Brothers 2008) e a tanti loro **salvataggi** con denaro pubblico.

Nel lungo periodo, insomma, **l consumi rilanciano** la produzione **solo quando**, appunto, **si produce** qualcosa da scambiare e si crea quindi **reddito**. Quest'ultimo nell'era aziendale tecnologica deriva, come indicato al capitolo 3 per le aziende e al capitolo 5 per i pubblici uffici, dall'organizzazione attorno a un prodotto o a una funzione pubblica. **L'intervento pubblico** ha quindi tanto **maggior successo** quanto più riesce ad **organizzare** risorse **raggiungendo** obiettivi **sostanziali** di interesse generale. Non si crea invece reddito quando, per rispondere ad emotività diffuse nella pubblica opinione, si impongono alle aziende oneri impropri, come la privacy, l'antifortunistica (legge 626), l'antiriciclaggio, gli adempimenti tributari nella tassazione attraverso le aziende (cap. 8), i controlli interni aziendali come il collegio sindacale e gli adempimenti per la responsabilità penale

delle persone giuridiche (c.d. “legge 231), le esoteriche certificazioni di qualità ISO 9001 e simili. Questi **adempimenti**, a carico del sistema produttivo costituiscono classiche duplicazioni, non creando né consumi né esportazioni, cioè PIL, ma al limite eliminano esternalità negative, concetto su cui par. 4.4. Negli altri casi il ritorno è molto basso per la burocratizzazione indotta da leggi emanate per **rispondere** al disorientamento dell’opinione pubblica; quest’ultima, senza spiegazioni scientifico sociali, sembra avere bisogno di **riti**, che assecondano mitologie palliative e tranquillizzano momentaneamente, ma pian piano svuotano di forza vitale (forse i riti burocratici sono il vero “oppio dei popoli”, mentre la religione almeno dà un senso alla vita di chi ci crede). La politica rispecchia questo disorientamento e produce leggi creatrici solo di seccature, che “non fanno PIL”, nè fanno “girare i soldi”, come equivocamente si afferma a proposito del sopra indicato moltiplicatore. Anche questa è “**spesa pubblica**”, nel senso di essere **imposta** ai privati per legge e provoca in sostanza “trasferimenti”; essi sono destinati a chi sbriga inutili grane e si assume le relative responsabilità, beneficiando di un **assistenzialismo** più o meno “di lusso”, ma comunque inutile.

#### 7.4. Valori economici come valori umani e loro “relativismo”

Gli scambi, appena trattati parlando del PIL, sono **effettuati** in base ai **valori comparativi** attribuiti dagli individui a quanto scambiato; questi **valori** dipendono da una pluralità di parametri, studiati dagli economisti nelle varie “teorie del valore”, in una **prima fase** coincidenti con la soddisfazione di **bisogni materiali di base**, come il cibo. Una volta soddisfatti questi, subentrano i **bisogni** di dare un senso all’esistenza, come la trascendenza, la gratificazione, l’amore, le emozioni, i saperi, il potere, il pensiero, o un insieme di tutti questi fattori; è una combinazione variabile da individuo a individuo, in modo estremamente soggettivo, rispetto ai quali appaiono **semplificistici** gli schemi formali con cui l’**economia**, come indicato al par. 4.6, cerca di spiegare i comportamenti delle persone. Gli **economisti** si rendono conto che i valori inseriti nei loro modelli **economici** non sono rappresentativi di tutta la più ampia categoria dei **valori umani** che gli individui considerano, ma trascurano quelli che non riescono a gestire con le modalità formali metodologicamente scientifiche indicate al par. 4.6.

Per molti di questi valori è **inconcepibile** uno **scambio** in quanto fuoriescono dalla disponibilità umana, come il sole o l’aria; ci sono però anche molte altre cose che *non si possono comprare*, sia perché attinenti alla sfera

dei sentimenti sia per contrarietà al sistema di valori sociali diffusi in uno specifico contesto; ciò conferma la dimensione umanistico-*sociale* dei valori, per alcuni dei quali gli scambi sarebbero anche possibili, come il gioco d'azzardo o il commercio di droga, ma sono vietati, mentre altri **non sono tutelati** dalle istituzioni, come accade per le prestazioni sessuali o le promesse di amore.

Si conferma così la **dimensione sociale**, oltre che umanistica, **dei valori**, radicati nei **bisogni**, nei **sogni** e nei **desideri** degli uomini, e non certo **caratteristiche** intrinseche degli **oggetti materiali**. Ne deriva la **relatività** dei valori, il che non toglie nulla alla loro importanza come elemento di **coesione sociale**, salva una loro fallace assolutizzazione metafisica, contrastante con la “legge di Hume” (par. 1.2 e 4.1); questa relatività risulta dal **cambiamento** dei sistemi di valori, normalmente **lento**, ma **rapido** in situazioni **eccezionali**, come guerre, calamità, incidenti (basti pensare ai casi in cui alcuni sopravvissuti ad incidenti aerei, senza alternative, si adattarono persino al cannibalismo, cibandosi delle vittime). Trovarsi davanti all'oggettivo **relativismo dei valori** senza l'adeguata **preparazione**, che dovrebbe venire dagli studiosi sociali (par. 5.4), porta ad uno scetticismo socialmente negativo. In questa prospettiva, parlare, come spesso i giuristi fanno, di **valori assoluti** o se si preferisce di **diritti fondamentali** è **improprio** da un punto di vista **conoscitivo** ed esprime in ultima analisi una nuova **metafisica** analoga a quella delle religioni. Ne derivano **schermaglie** inconcludenti su quale valore sia più importante, cui sfuggono gli elementi **conoscitivi**, come la **socialità** delle forme di appartenenza (paragrafo 4.8), compresa la **proprietà**, apparentemente il diritto **più privato**, che invece è questione di diritto pubblico, in quanto esistente nella misura in cui **riconosciuta dal gruppo sociale**. Ricollegandoci al par. 1.2 sul rapporto “individuo-società” è facile desumere in che senso tutti i beni sono **diritti**, in quanto garantiti dalla cooperazione di “altri”, che **fanno, tollerano, danno** etc. Su questa premessa possiamo distinguere alcuni elementi oggettivi rilevanti per i valori comparativi, ed il loro legame coi redditi e gli scambi, anche come introduzione alla moneta e alla finanza, di cui ai par. 7.7. ss..

### **7.5. Valori e prospettiva “utilitaristica” dell'acquirente: valore d'uso e di scambio**

Nell'economia agricolo-artigianale (capitolo 2), i **bisogni materiali** di base erano proporzionalmente più importanti e **rispetto** ad essi era valu-



tata l'**utilità dei beni**; prevaleva cioè il **valore d'uso**, cioè l'idoneità di un bene a soddisfare un bisogno; in questa prospettiva, in cui i beni durevoli venivano da una **complessa**, ma flessibile, **attività artigianale** (par. 2.6), ed erano "concepiti per **durare**", e ne era secondaria l'idoneità ad essere scambiati con altri beni, cioè il **valore di scambio**. Quest'ultimo diventa invece più importante con la **produzione tecnologica di serie**, che ha bisogno di assorbire i costi fissi, e richiede costanti mercati di sbocco ed equilibri economici indicati al par. 3.7 ss.. Più si specializza la produzione di serie, più diventa importante il "valore di scambio". La differenza tra valore d'uso e valore di scambio emerge quando occorre risarcire la perdita di un vecchio utensile, che nella prospettiva del danneggiante "non valeva nulla" sul mercato in caso di rivendita, ma secondo il danneggiato costringe ad acquistare, per svolgere la stessa funzione, un bene nuovo.

Si tratta di concetti collegati, in qualche misura **interdipendenti** perché in definitiva i **valori di scambio** si giustificano in quanto esiste un bisogno, e quindi un **valore d'uso**. Le due prospettive si unificano per i suddetti **bisogni materiali di base**, attinenti all'alimentazione all'alloggio, agli utensili, al vestiario etc.. Valore d'uso e di scambio invece si divaricano quando, soddisfatti i "bisogni di base", aumentano, nell'era aziendale, bisogni connessi ad illusioni e sogni, spesso mistificanti. Man mano che ai "bisogni" si affiancano "sogni", credenze, illusioni basate su simboli, il valore di scambio si distacca da quello d'uso, diventa autoreferenziale e manovrabile in modo da assorbire la produzione di serie. Comportamenti imitativi, pubblicità e persuasione occulta spingono al c.d. **consumismo** influenzando le scale di valori indicate al paragrafo precedente. In vari modi si cerca di spingere i consumatori a dare **valore** a "**simboli**" che li spingono ad acquisire merci ed assorbitarne la produzione, fortunatamente senza imposizioni coercitive di pubblici uffici; è una **violenza** dolce, psicologica e a suo modo consensuale (una variazione sul tema della "spinta gentile" o *nudge* del Nobel per l'economia Thaler), cui spiriti più maturi possono opporsi facilmente, e anche protestare apertamente. Semplicemente facendo appello a **valori diversi** più **consapevoli** e più **sostenibili**, molti dei quali soddisfatti dall'intermediazione dei pubblici poteri, ad esempio in materia ambientale, culturale e sociale in genere.

Questa **componente ideale** dei bisogni spiega il paradossale aforisma secondo cui, a seguito di questi processi, "il superfluo diventa più utile del necessario"; una volta soddisfatte le necessità di sussistenza, gli uomini sentono il bisogno di riempirsi di contenuto la vita, e in relazione a questo

il superfluo *sembra* più utile del necessario proprio in quanto fronteggia il **bisogno di sogno**, altro profilo difficilmente inseribile nei modelli degli economisti (par. 4.6). Lo scorrere del tempo ci ha mostrato **sogni** basati sulle **fedi**, sull'onore, sui miti, sulle virtù belliche o familiari, sul culto degli antenati, sulla **politica**, sul **miglioramento del mondo**, sulla bellezza, sulla distinzione sociale, sulla raffinatezza, e sul possesso di **beni-simbolo**, di cui il consumismo è l'ultima effimera fase. L'auto sportiva, il Rolex (per non dire l'Audemars Piguet), oppure il gioiello, o il viaggio esotico, sono simboli di **nuovi riti** consumistici che danno un senso alla vita, un po' come nel medioevo facevano i valori religiosi, dal pellegrinaggio in Terrasanta alle saghe del sacro Graal.

Quando i bisogni primari sono soddisfatti, possiamo attribuire valore a collezioni di quadri, diamanti, mobili antichi, gioielli, e altrettanti "simboli", di valori individuali di status sociale, senso dell'esistenza, convinzioni cui si reputa importante credere nello spendere la propria vita. Vedremo al prossimo paragrafo come il superfluo, definito sopra come "più utile del necessario" possa invece perdere valore quando cala la produzione di redditi, in una permanente interdipendenza tra questi ultimi e il patrimonio.

### 7.6. *Segue: valori economici nella prospettiva del venditore e rilevanza di costi e tempi di lavoro*

Nella prospettiva del **produttore** e del **venditore** i valori sono molto più **oggettivi**, rispetto al punto di vista dell'acquirente finale, indicato al paragrafo precedente.

Dal punto di vista del **produttore** il **valore** è influenzato, prima di tutto dal **costo di produzione**; In una certa misura il comportamento del **produttore** è molto **più razionale** rispetto alle sfuggenti motivazioni degli acquirenti, coi loro sogni e bisogni, descritti al paragrafo precedente. Anche se l'atteggiamento dei possibili acquirenti (il c.d. "mercato") è determinante nel decidere se intraprendere o meno una produzione, il **confronto** dell'ipotetico **prezzo** di vendita (dipendente dai fattori indicati al paragrafo precedente) viene **effettuato** con un dato molto più certo, cioè il "**costo di produzione**".

In quest'**ottica**, riferita al **produttore**, si spiega l'affermazione di Marx sulla corrispondenza del valore al lavoro ("**Valore uguale lavoro**"), che tuttavia è **semplificistica**. Prima di tutto quest'eguaglianza è erronea nella misura in cui viene generalizzata, riferendola anche all'acquirente, che guar-

da invece all'utilità, materiale o ideale, come indicato al paragrafo precedente. Inoltre anche per il **produttore** la **struttura** dei **costi** dipende molto dai **macchinari**, dalle **materie prime** dalle **energie** e dalle abilità di **fornitori terzi**. L'idea che il valore dipenda dai tempi di lavoro è chiaramente modellata sulla produzione artigianale preindustriale, con la sua flessibilità, indicata al par. 2.6. Un ulteriore inconveniente di questa chiave di lettura è equiparare il lavoro a una merce, trascurando la molteplicità di variabili sociali che lo influenzano, e soprattutto trascurando anche che il lavoratore è "anche" un membro del gruppo, cosa che non sono le materie prime, le energie o i macchinari. In buona misura quest'equiparazione marxista, oltre che influenzata dalla produzione artigianale, era anche finalizzata agli obiettivi politici di cui al par. 4.12 sul "comunismo". Anche l'operaio, come il contadino, l'artigiano o il piccolo commerciante, partecipa all'attività produttiva nella prospettiva di un'esistenza libera e dignitosa. Si ritrova, nel "valore uguale lavoro", la necessità dell'antico artigiano di soddisfare attraverso il lavoro il proprio bisogno di **decorosa sussistenza**. Il **valore**, in questo senso, dipende dal **reddito** di cui il fornitore produttore pensa di avere **bisogno**, che si deve mantenere però in sintonia con le aspettative e i bisogni del cliente ultimo (il "mercato"), indirettamente rappresentato dalla massa dei consumatori cui si dirige l'azienda datrice di lavoro, coi vincoli di cui al par. 3.7, rispetto ai quali il profitto è tutto sommato secondario. Benchè il **lavoro non** sia una **merce**, come vedremo al prossimo paragrafo anche per la moneta, ma non è neppure una **variabile indipendente** rispetto al valore aggiunto aziendale; con tutta la buona volontà non è infatti possibile insomma distribuire ai lavoratori valore aggiunto che l'azienda non ha creato, solo per soddisfare le loro esigenze di tenore di vita. Occorre quindi che il **lavoro** sia "**utile**" ed efficiente, ed è responsabilità dell'azienda, e dei pubblici poteri, creare le relative condizioni. È questa la cornice per creare **reddito** cioè **utilità sociale**, il che può avvenire in **vari modi**, ed è il terreno su cui può avere successo l'intervento pubblico. Anche se non tutto il lavoro crea utilità, non può esserci utilità sociale senza lavoro, cioè senza attività, come vedremo al prossimo paragrafo sull'illusione di soddisfare i bisogni stampando moneta o facendo debiti.

Quanto sopra **conferma** la già indicata dimensione **sociale** della **ricchezza**, come qualcosa che continuamente **si crea** e si consuma, non come se fosse un **tesoro da spartire**. Questo conferma quanto indicato al par. 7.4 sul **rapporto tra reddito e valore**, che non è una caratteristica ogget-

tiva dei beni, ma dipende dalla domanda, dalle priorità nella soddisfazione dei vari bisogni, e quindi dal **reddito**.

Questo conferma che economicamente il **patrimonio** dipende dai **redditi**, non sono del medesimo titolare, bensì da attività svolte **nel sistema** o anche fuori dal sistema, purchè esse alimentino una domanda diretta verso il sistema. Per questo le **recessioni** economiche sono accompagnate da una **diminuzione**, a parità degli altri fattori, dei **valori patrimoniali**. Anche il patrimonio, **compresi** immobili di pregio ed **opere d'arte**, nonché l'oro, come vedremo al prossimo paragrafo, hanno un valore in quanto esistono "eccedenze" rispetto ai bisogni materiali di base (torna il concetto di "eccedenze alimentari" dal par. 2.4). Questo richiamo all'era agricolo artigianale conferma che sono i redditi che creano i valori, e li sostengono nel tempo. Per questo, se il reddito dell'organizzazione sociale cala (par. 711 sulla globalizzazione), anche il valore del **patrimonio diminuisce**, seguendo a ruota, a meno che non subentrino esponenti di altre comunità, in cui si crea un reddito consumato nella comunità "in declino". Questa rilevanza del reddito conferma che senza un risultato produttivo di qualcuno l'organizzazione sociale, pubblica o privata, non sopravvive. La **ricchezza** non è quindi data una volta per tutte, ma deve essere sempre ricreata con un **lavoro utile**, per usare una **metafora** che mette insieme, e spiega, i punti di vista del **venditore** e dell'**acquirente**. Derivando dal **lavoro**, che deve riprodursi nel tempo, la ricchezza non è una **entità** che si possa razionalmente spartire una volta per sempre, ma deve costantemente **riprodursi**, come vedremo a proposito del concetto di **redistribuzione** (paragrafo 8.12). È una visione umanistica della ricchezza, che non coincide con beni materiali, ma con la individuazione e soddisfazione di bisogni, materiali e mentali (bisogni di sogni), tramite prestazioni e impegni reciproci, misurati nei modi che vedremo al prossimo paragrafo.

### 7.7. La "moneta" come questione di diritto tra "simbolo di crediti" e "moneta politica"

Solo raramente, persino nell'era agricolo artigianale, chi era interessato a una merce disponeva di altre merci che interessavano al suo proprietario, in modo da procedere a un **baratto**. Magari poteva offrire una prestazione che interessava alla controparte, ma in un **tempo futuro**, oppure poteva offrire prestazioni che interessavano ad **altri soggetti** con cui la controparte aveva rapporti economici, oppure non poteva offrire nulla al momen-

to, ma poteva offrire in futuro. La **controparte**, dal canto suo, spesso ha interesse a **vendere**, cioè svolgere la sua prestazione, e quindi entrambi hanno convenienza a concludere l'operazione. Questo richiede però **un impegno** di chi nell'immediato non può contraccambiare, **ma** promette solennemente di **farlo in futuro**. Per rendere **circolabile**, cioè cedibile ad altri, e quindi in parole povere **spendibile** da parte del creditore, questo **impegno**, nasce la moneta. Quest'ultima sostanzialmente è il **simbolo di un credito o meglio il suo pegno (pegno dell'impegno quando ha valore intrinseco, come l'oro)**. Attraverso **la moneta** il credito diventa **cedibile**, perché incorporato da un simbolo-oggetto, accettato come mezzo di pagamento da altri soggetti.

La **moneta** cristallizza quindi un impegno, simboleggiato da un **simbolo tangibile** per renderlo **affidabile** e **circolabile**. Siccome il debitore poteva non adempiere al suo **impegno**, le antiche **monete pegno** avevano le suddette **utilità** intrinseche, essendo rappresentate da **merci**, come le sementi, il sale o gli ami da pesca, oppure da materie prime universalmente apprezzate come **l'oro**, cioè un bene al tempo stesso incorruttibile e facilmente lavorabile. Mentre il sale, o gli ami da pesca, avevano anche un **valore d'uso (par. 7.5)**, l'oro ha un minore valore di uso, rispondente più a **un sogno** che a **un bisogno** (par. 7.5 ss.); l'uso ornamentale dell'oro soddisfa infatti una vanità o una illusione, per distinguersi rispetto agli altri. Con l'oro, simbolo di **credito**, gli individui mostrano agli altri di **avere credito**, cioè **mostrano il proprio valore**, un po' come gli antichi dignitari africani rivestiti di pelle di leopardo. Neppure tutto l'oro del mondo potrebbe però comprare un pezzo di pane, se nessuno lo produce, come conferma il mito di Re Mida e l'avvertimento degli indiani d'America all'uomo bianco sull'impossibilità di "mangiare i soldi quando l'ultimo bisonte sarà stato ucciso, l'ultimo prato bruciato e l'ultimo fiume avvelenato". Anche per l'oro, valgono le riflessioni di cui al paragrafo 7.6, sulla **dipendenza economica del valore dal reddito**. La **garanzia** degli impegni dei **debitori nel loro complesso** non è infatti rappresentata dal simulacro dell'oro, ma dall'**attività economica complessiva** (sulla giustificazione dei valori patrimoniali in base ai redditi, cioè al livello generale di benessere economico, sopra par. 7.6 appena citato).

L'oro era solo un simbolo che **durava nel tempo** con un valore condiviso presso tutte le popolazioni dell'era agricolo-artigianale, ma conferma che la **moneta**, come il lavoro, **non** è una **merce**, ma uno strumento per misurare redditi, debiti e crediti.

La suddetta **creazione della moneta** seguì processi spontanei, creati empiricamente dagli operatori economici privati, ma vi si inserirono rapidamente le **istituzioni (pubblica autorità)**, come **contenitore** dei rapporti privati secondo quanto indicato al paragrafo 2.11. La **moneta**, in altri termini, “nacque privata”, ma venne rapidamente **formalizzata** e **regolata** dai poteri pubblici, diventando quindi sotto molti profili una “questione di diritto”. Da una parte infatti gli uffici pubblici gestiscono i poteri coercitivi per garantire gli impegni dei privati attraverso la funzione di **giustizia**. Dall'altra, appositi uffici pubblici regolamentarono necessariamente la **moneta-credito**, sia come **stato regolatore (par. 4.14)**, sia come **intervento pubblico**, aumentando la **massa monetaria** in circolazione, per **sostenere le proprie spese** o indirizzare l'economia privata. Già nell'**antichità** questa tendenza emergeva nella **diminuzione** della quantità di oro nelle monete, con cui l'impero romano del terzo secolo, ormai sulla difensiva, sosteneva la **difesa militare** (vedi il paragrafo 8.3 sull'emissione di moneta come fonte di finanziamento per le spese pubbliche). Si vedono già i segni del **pubblico potere** come **prestatore** di ultima istanza, emittente di “moneta pubblica”, di cui diremo anche al paragrafo successivo.

Dalla “**moneta merce**”, all'**oro** come moneta pegno, il passaggio alla **carta moneta** è abbastanza facile da comprendere: la moneta nacque come **impegno** di una **istituzione** qualificata (statale o bancaria, comunque di elevata reputazione) a corrispondere una determinata quantità di **oro**. Era questo il senso dell'espressione “**pagabili a vista al portatore**”, rimasta impressa sulle banconote in lire, anche dopo che l'antica convertibilità in oro era svanita. La **moneta** come “pegno di un credito” veniva quindi accettata quando il credito era verso un soggetto “solvibile” (**banche**), che **deteneva oro** in deposito ed essendo ritenuta in grado di **restituirlo** a richiesta, era credibile se emetteva “**impegni circolanti**”, cioè la suddetta “carta moneta”.

Tale **convertibilità (gold standard)** svanì, nei fatti, ai primi del novecento, e le banconote iniziarono ad essere semplicemente **un impegno della banca centrale, che batteva per conto dello Stato fogli di carta ormai diventati debito pubblico**. Ormai la moneta non circolava perché valeva, essendo priva di valore rappresentativo dell'oro, o di altre “monete merci”, ma valeva perché “circolava”, venendo **accettata** in pagamento. *Per questa accettazione di una moneta politica diventa quindi fondamentale la fiducia nello stato emittente e quindi la sua credibilità. Le banche compresa la banca di emissione, un tempo la banca d'Italia, oggi la Banca centrale*

*Europea (par. 7.12), non sono più depositarie di oro, ma anch'esse di moneta politica cioè di crediti verso uno o più stati, ovvero verso debitori solvibili.* Nello schema generale dell'**emissione di moneta** (salvo il caso dell'Euro su cui par. 7.12) lo **stato**, per il tramite delle banche centrali immette moneta politica nel sistema economico. Se questa politica monetaria è troppo espansiva, finanziando consumi a debito, senza creare redditi, cioè utilità sociale, ne deriva una perdita di credibilità. L'effetto è un **aumento dei prezzi** (inflazione) accompagnato spesso anche da una svalutazione rispetto alle altre valute, come indicato al successivo par. 7.10. In questo caso, e in questa misura, l'espedito di stampare moneta in periodi di crisi ha l'**effetto** di una **imposta** su quanti vedono **diminuire il valore** della moneta precedentemente in circolazione. Così come gli antichi sovrani "tosavano" le proprie monete metalliche, riducendo la quantità d'oro per fronteggiare le spese o trarne profitti, lo stesso accade con l'emissione di **moneta** per coprire i **disavanzi** pubblici.

La **moneta politica** non è quindi garantita dalle banche centrali che la emettono, ma dagli stati (o dalle unioni di stati come l'unione europea) per cui tali banche la emettono; appare quindi chiaro che il fantomatico "**signoraggio bancario**", di cui si parla su internet e nei *talk show*, è una colossale suggestione, che citiamo solo come ulteriore indizio delle macroscopiche carenze di formazione e riflessione in materia.

È appena il caso di rilevare che la moneta può quindi essere **dematerializzata**, sostituendola, come "debito-credito", con una mera **annotazione** nelle scritture contabili delle banche, con **badges, ricariche** e microchip da strisciare in strumenti elettronici che "**tolgono credito**" a un soggetto, attribuendolo a un altro.

## 7.8. Moneta e credito: Banche ed economia pubblica

In base a quanto rilevato ai paragrafi precedenti, il **risparmio** è un **reddito non consumato**, per vari possibili motivi, socialmente da apprezzare o disapprovare, a seconda delle ragioni di queste eccedenze. Esse possono essersi formate per il particolare contributo dei titolari alla formazione del reddito, o per la particolare sobrietà dei loro consumi. A queste spiegazioni "virtuose" possono affiancarsi quelle secondo cui il risparmio deriva da una sperequazione nella distribuzione del reddito (il reddito può essere stato cioè risparmiato perché il suo percettore o i suoi antenati sono stati variamente **privilegiati**). Non si può quindi dire a priori se il risparmio sia un

vizio o una virtù, anche se, a parità di allocazione del reddito, è più apprezzabile risparmiarlo che sperperarlo, almeno nella prospettiva della società agricolo artigianale, in buona misura recepita nel nostro bagaglio culturale, come indicato al par. 2.11. Tuttavia gli **economisti**, influenzati dalla **necessità** di **sbocchi** della produzione di serie, preferiscono il **consumo**, cui associano uno stimolo più intenso all'attività economica, il c.d. **moltiplicatore** di cui abbiamo parlato al par. 7.3 sul PIL. Il **risparmio**, cioè un reddito rimasto allo stadio di "credito" **torna** nel però circuito economico attraverso l'intermediazione delle **banche**. Esse comprano denaro, cioè "crediti", dai risparmiatori, pagando un interesse, e lo rivendono agli investitori, ricevendo invece un interesse. Il risparmio raccolto dalle banche viene infatti prestato alle aziende, che innescano un circolo virtuoso di fiducia, in cui i depositi si moltiplicano; è il c.d. "**moltiplicatore dei depositi**" (per certi versi analogo all'appena menzionato moltiplicatore dei consumi, anch'esso esaminato al par. 7.3); l'attività economica, finanziata dalle banche, genera cioè **ulteriori depositi, prestiti, e redditi**, coordinando le **eccedenze di redditi** e il bisogno di **credito**; tuttavia, se mancano le condizioni per investimenti industriali e consumi pubblici produttivi, gli impieghi bancari finiscono per disperdersi nei modi indicati al paragrafo successivo sulla finanza, la speculazione e le sue degenerazioni.

Nella sua **superficiale formazione** socioeconomica la **pubblica opinione** (par. 4.3) diffida delle **banche**; su di esse torna, persino rafforzata, la diffidenza verso la generalità delle aziende, secondo la grossolana visione antropomorfa già di cui al par. 3.4; se questo bagaglio culturale tende a personalizzare l'industria, vedendola come un **grande artigiano**, è naturale che veda la **banca** come un "**grande strozzino**". Sfugge quindi la già indicata **funzione di intermediazione** tra risparmio e prestiti, e la necessità di salvaguardare i crediti dei depositanti.

La banca infatti intermedia tra eccedenze a credito e bisogno di credito, prestando **somme** provenienti dai propri **depositanti**, non risorse proprie. Non a caso l'attività bancaria concorre al PIL di cui al par. 7.1 come servizio di intermediazione. Nessun tasso di interesse ripaga dalle possibilità di perdita sul singolo cliente finanziato, e per questo il **credito** viene **erogato** a soggetti economicamente "**solidi**", benché "**poco liquidi**", cioè con i propri valori fortemente "immobilizzati". Si pensi al mutuo ipotecario, garantito dagli immobili, o ai finanziamenti alle aziende il cui valore è immobilizzato negli impianti, nei macchinari e negli altri investimenti, non **monetizzabili** in breve termine. Il **rischio**, per le banche, come recente-



mente è accaduto, è quello di **non essere**, per via di investimenti sbagliati (in particolare “crediti sbagliati”), più **liquide** verso i depositanti e gli altri **loro creditori**, innescando un circolo vizioso di sfiducia; in passato ciò comportò ritiro in blocco dei risparmi, e crisi di panico denominate “corsa agli sportelli” per recuperare i propri depositi in vista di un possibile fallimento della banca.

Per evitare queste crisi **l'autorità pubblica** effettua una **vigilanza** sul credito, svolta fino a poco tempo fa dalla Banca d'Italia poi anche dalla Banca centrale europea (BCE). Lo scopo di questi controlli è **mantenere** il “credito” e la “**fiducia**” del gruppo sociale nel sistema bancario. Se c'è fiducia, a sua volta dipendente da tanti aspetti istintivi, emozionali, non inseribili nei grafici degli economisti (par. 4.6), si può continuare ad emettere moneta, finanziando quindi “a debito” consumi o investimenti, con equilibri quasi magici agli occhi dell'opinione pubblica. Mentre le ordinarie aziende tecnologiche offrono beni tangibili, **l'azienda di credito** dà credito, perché “ha credito”, cioè “fiducia”. Di essa qualche volta si abusava, come accadde per i ciarlatani che raccoglievano risparmio promettendo interessi favolosi, inizialmente pagati usando parte dei nuovi capitali raccolti, al solo scopo di attrarre altri investitori in questa catena di S. Antonio, destinata al fallimento totale, dopo che gli organizzatori avevano fatto sparire il resto del bottino (è lo “schema Ponzi”, rilanciato in Albania dopo la caduta del Comunismo e nel 2008 da B. Madoff). Quest'attività creditizia non ha una domanda e un'offerta in senso tecnico, come i generi alimentari o tessili, in quanto la moneta non è una merce come tutte le altre, ma incontra solo il **limite** della **fiducia** nell'emittente, della sua (appunto) **credibilità**. Quando una banca “dà credito”, per certi versi “**immette moneta**” nel circuito (par. 7.7), con la prospettiva del fallimento, ove subentrino le crisi già indicate sopra, o del salvataggio delle banche in crisi a carico della finanza pubblica. La già indicata funzione di **vigilanza pubblica** sulle banche salvaguarda l'equilibrio tra credito erogato e depositi, in modo da prevenire le suddette crisi di liquidità. Gli strumenti sono limiti all'erogazione di crediti, vincoli di portafoglio (cioè di composizione dell'attivo), verifica della recuperabilità dei crediti, il tutto sancito dagli accordi tra banche centrali internazionali aderenti all'apposito comitato, chiamati Basilea2 e Basilea3, dal nome della città svizzera dove furono firmati. Sia per questo, sia per la salvaguardia dei depositanti, e indirettamente del sistema fiduciario di crediti e debiti, la regia di questa vigilanza è stata demandata alla Banca Centrale Europea, anche se le ispezioni sono svolte dalle banche centrali na-

zionali. Anche questo conferma, come dicevamo dal par. 7.7, che “**Battere moneta**” nasce come questione privata, ma diventa rapidamente un **affare di stato**, cioè una “questione di diritto”, addirittura **sovranazionale**, dopo il passaggio all’euro, di cui al par. 7.12.

### 7.9. La finanza e i rischi di sua degenerazione

Col progressivo accumularsi di eccedenze di crediti e di debiti nasce *la finanza, distinta dall’economia, pur se anch’essa dedita agli scambi; mentre però l’economia si riferisce allo scambio di prestazioni reali, la finanza riguarda scambi di impegni, cioè di debiti e crediti*, effettuati in modo sempre più intrecciato, collegando debitori e creditori diversi, con scommesse di segno inverso sul futuro; la **finanza** è quindi un particolare settore degli scambi in cui, anziché merci, si scambiano previsioni, impegni attuali contro impegni futuri, espressi secondo **tassi di interesse** e altri parametri, come la moneta di paesi diversi, quotazioni azionarie di vario tipo, prezzo dell’oro, etc.. Sull’eccedenza di crediti, e quindi di debiti, tipica dell’**economia reale**, si costruisce la parallela **economia finanziaria**, fatta di variazioni sul tema dello scambio di crediti e debiti, in relazione a intrecci di previsioni su quanto accadrà nell’economia reale. Le **borse** sono la sede di questo mercato, e la pubblica opinione, nelle sue **carenze di formazione economico sociale** ne è disorientata. La **finanza** moderna non solo **gestisce i risparmi**, accettando **depositi** ed **erogando** crediti, come detto al paragrafo precedente, ma **commercia** in crediti e **previsioni** sul futuro ed altre alchimie contrattuali, denominate **speculazioni**. A rigore ciò è anche accettabile, in quanto è **legittimo** anticipare eventi futuri, riparandosi dai loro rischi o anticipandone i vantaggi. Si pensi all’aumento o alla diminuzione dei tassi di interesse, dell’inflazione, dei rapporti di cambio tra le valute, alla ripresa alla crisi economico-politica di un paese, alla crisi di fiducia verso qualche istituzione monetaria internazionale o a qualche potenziale conflitto. Sono tutti rischi rispetto ai quali gli operatori della finanza cercano di **anticipare i tempi**, allontanandosi dalle attività finanziarie più **esposte** agli eventi negativi, e viceversa affluendo su quelle dove si prevedono eventi positivi. All’inizio è un modo di **evitare rischi**, o di **migliorare il rendimento** degli investimenti, ma poi rischia di diventare un circolo vizioso. Esso non solo **prevede** eventi economici **futuri**, ma **prevede previsioni**, in un logorante gioco di anticipo, che per certi versi ne provoca l’avverarsi. Le critiche dell’opinione pubblica, e dei mezzi di in-

formazione, con l'espressione di "attacchi speculativi" o di "speculazione" *tout court* si addicono di più a queste scommesse e controscommesse sul futuro, come quelle che avvengono sul mercato dei c.d. derivati, somigliante sempre più a un **gioco d'azzardo**. **La negatività della speculazione non sta tanto nell'anticipare gli eventi, cogliendone segni premonitori quanto nel contribuirvi. Vendere** titoli, prevedendo una discesa delle quotazioni e sperando di riacquistarli successivamente, a un prezzo inferiore, è solo gestione delle proprie previsioni e del proprio denaro; più grave è la **vendita di titoli che non si possiedono**, detta "**allo scoperto**", in modo da far scendere le quotazioni, sperando in una discesa del corso del titolo che consentirà, prima del regolamento dell'operazione iniziale di acquistarlo a un prezzo inferiore, lucrando la differenza; **è un esempio di uno speculatore che non si limita a prevedere il futuro, ma contribuisce a provocarlo**, e per questo, nei periodi di crisi, vengono vietate le operazioni di acquisto e di vendita allo scoperto, anche di titoli pubblici. Questa **rilevanza di suggerimenti**, di fiducia e sfiducia, di credenze, di *animal spirits* conferma la **matrice umanistica dell'economia** (par. 4.6), con le sue componenti istintive e non formalizzabili.

### **7.10. Importazioni, esportazioni e intervento pubblico: protezionismo, svalutazione e inflazione.**

Anche in materia di **rapporti di cambio** con le altre monete, i pubblici poteri esercitano un intervento, simile a quello che esercitano sul credito, e con esso in buona parte collegato.

**Esportazioni e importazioni** dipendono prima di tutto dall'**economia**, dal prezzo dei prodotti rispetto alla loro qualità. Un'economia fortemente esportatrice provoca un "saldo attivo" della **bilancia commerciale** come differenza ("saldo"), tra importazioni ed esportazioni di merci e servizi. Nella misura in cui questo saldo è **attivo o passivo** il paese, guardando i rapporti con l'estero, produce più di quanto consuma o viceversa. A parità degli altri fattori, questa eccedenza di produzione sul consumo, già vista sotto l'aspetto del PIL al paragrafo 7.1 provoca crediti di produttori del gruppo sociale verso acquirenti di altri gruppi sociali; questi ultimi **cercheranno** moneta del **paese esportatore** per pagare i loro debiti, e quindi la **domanda** di questa **moneta** ne aumenterà il valore, a danno di quello delle altre monete; nel linguaggio del settore si dice che la moneta richiesta "si **rivaluta**" rispetto alle altre, che invece "**si svalutano**". Ove prevalgano

le importazioni si ha invece l'opposto, cioè consumo senza produzione, con accumulo di debiti verso altri gruppi, vendita di moneta nazionale e sua **svalutazione** rispetto alle altre (da non confondere con l'inflazione di cui diremo). In termini logici non c'è **svalutazione** senza **rivalutazione**, perché varia il rapporto tra **monete (valute) diverse**; ad ogni **svalutazione** di una moneta corrisponde cioè la **rivalutazione** di un'altra rispetto a lei.

La **rivalutazione** della moneta è uno dei fattori che rendono meno competitive le esportazioni, e viceversa, il che, secondo chi sostiene gli automatismi di mercato (paragrafo 4.7), porterebbe il sistema ad **auto-correggersi**. Il cambio non è però la sola variabile da cui dipendono le esportazioni e le importazioni, essendo rilevante anche la **qualità** dei prodotti, l'**efficienza** della produzione e del **paese** in cui essa si colloca, anche per quanto riguarda le funzioni pubbliche, i sistemi infrastrutturali, sanitari, educativi etc. Un paese **ben organizzato** è infatti **competitivo** anche col **cambio** rivalutato; al contrario, se la **qualità delle produzioni è scadente e il loro prezzo è alto, l'automatismo della svalutazione non renderà più concorrenziale la produzione; l'effetto automatico del cambio sulla concorrenzialità della produzione appare quindi limitato come la pretesa capacità del mercato di trovare da solo i propri equilibri (par. 4.7).**

In passato si poneva molta enfasi sulla "valuta forte", come indizio di brillantezza economica, e **tutti gli stati** cercavano di **incentivare** le **attività** produttive **nazionali**, con **divieti** di **importazione** di beni esteri, oltre che **dazi doganali** all'importazione e **sovvenzioni** all'esportazione. Erano atteggiamenti definiti, all'inizio, con l'espressione **mercantilismo, o protezionismo**, inteso come **salvaguardia** dell'**attività** economica **nazionale**; era una concezione che vedeva la potenza economica come un riflesso della potenza politica, e non a caso fu in auge dal seicento alle guerre napoleoniche, trasformandosi poi in una trama di accordi commerciali bilaterali, diplomaticamente concordati con paesi amici; ciò creava un insieme di **interdipendenze** di fatto, con concessioni e ritorsioni (c.d. "**guerre commerciali**"). A questo protezionismo economico nei rapporti con l'estero erano favorevoli anche delle classi dirigenti molto liberali nei rapporti economici interni.

Nell'attuale contesto economico, più globalizzato (par. 7.11), il sostegno alla **produzione nazionale** avviene con "**svalutazioni competitive**"; esse rendono più appetibili le esportazioni, frenando le importazioni per

il consumo. Per l'industria, infatti, che "aggiunge valore", le materie prime importate vengono valorizzate dall'attività di trasformazione, e quindi il **vantaggio**, derivante dalla **svalutazione, sull'esportazione** del prodotto, è **maggiore** dello **svantaggio sull'importazione** della materia prima. Invece il maggior costo, dovuto alla **svalutazione**, limita l'importazione dei beni di **consumo**, spingendo a consumare la produzione nazionale, con effetti di **autarchia** economica, spesso teorizzata apertamente, come nel periodo fascista.

I tassi di cambio sono influenzati anche da altri fattori, come i **movimenti finanziari**, per acquisti di titoli pubblici e privati, o gli investimenti esteri, ad esempio per la costituzione di impianti e strutture produttive nel paese. Il paese esportatore, con una **bilancia commerciale** attiva, può utilizzare infatti l'**avanzo** per investimenti esteri, senza quindi innescare domanda di propria moneta, evitandone la suddetta **rivalutazione**. Se si tiene conto anche di questi acquisti di valuta straniera, si ha la "**bilancia dei pagamenti**", più ampia della suddetta **bilancia commerciale**.

La perdita di valore della moneta rispetto alle altre monete, non dev'essere confusa con l'**inflazione**, che esprime l'aumento del livello dei **prezzi anche solo interni, senza collegamenti con le altre monete**. L'**inflazione** può essere diversa anche per aree geografiche di un paese o di una stessa area monetaria, ad esempio quella dell'Euro (par. 7.12) dove in teoria l'**inflazione**, ad esempio, francese, potrebbe essere diversa da quella italiana, anche se entrambi i paesi utilizzano la **stessa moneta**. **Inflazione** e **svalutazione** sono concetti collegati, perché la **svalutazione** può contribuire all'**inflazione**, e l'**inflazione** alla **svalutazione**. L'**emissione di moneta**, e le **diminuzioni dei tassi** di interesse tendono a provocare **inflazione**, effetto della già indicata politica monetaria "espansiva". L'**inflazione**, considerata in genere in modo negativo, è anche un modo per **attenuare** l'impatto di **debiti** pubblici troppo alti, ed è compatibile con la crescita economica (**inflazione** come strumento di **politica fiscale**).

Può essere più pericoloso il fenomeno opposto, cioè la **deflazione**, intesa come diminuzione del livello generale dei prezzi. Essa raramente si è verificata, e anche quando è accaduto i prezzi sono scesi poco; anche se il consumatore vede aumentare il proprio potere d'acquisto, la **deflazione** si è spesso accompagnata a **stasi economiche** socialmente tragiche. Se infatti diminuiscono i posti di lavoro, e l'attività economica ristagna, diminuisce anche il valore dei patrimoni (par. 7.6), tutti eventi socialmente tutt'altro che desiderabili.

Come si vede è un equilibrio precario, in cui interagiscono molte variabili, difficili da gestire, anche in un sistema economico chiuso, cioè con barriere verso le importazioni; figuriamoci nel contesto economico globalizzato di cui al paragrafo seguente.

### 7.11. Globalizzazione e concorrenzialità dei “sistemi paese”

Il **protezionismo** economico di cui al paragrafo precedente è entrato in **crisi** dopo la seconda guerra mondiale, e la riduzione dei dazi, o la loro eliminazione, già vista al par. 4.17 per l’**Unione Europea**, caratterizzano la **globalizzazione**. Le **nostalgie** odierne, diffuse in molti paesi occidentali, per il vecchio **protezionismo economico**, **colgono** d’istinto alcuni **spunti** sul rapporto tra economia, politica e diritto. Basta pensare, come anticipato al par. 4.16, relativo ai condizionamenti comunitari, alla forte **competitività** di un paese come la **Cina**, con relative **libertà economiche**, senza libertà politiche, senza diritti sindacali, senza protezione sociale, con repressione poliziesca che tiene a bada le inevitabili tensioni sociali. Lo stesso si può dire per paesi semplicemente “più **competitivi**” perché “più **poveri**”, e quindi più disponibili ad accettare condizioni di lavoro “competitive” anche se con libertà politiche. Tutto ciò induce a chiedersi fino a che punto paesi meno **competitivi**, perché più liberi, pluralisti, e rispettosi della dignità dei lavoratori, possano restare inerti nel vedere il proprio apparato produttivo vacillare in un **impoverimento industriale**, inteso come **disgregazione** degli apparati produttivi; questi ultimi non sono persone, ma aziende come **gruppi sociali** (par.3.1), svaniti in nome della **libertà di commercio**. Senza nostalgie per gli scambi di **vicinato** dell’era agricolo-artigianale, nella misura in cui l’economia si basa su **esportazioni** e **importazioni** il suo **equilibrio** è quindi meno stabile, perché basato su dati esterni mutevoli e poco prevedibili. Lo **sviluppo** economico di paesi in precedenza **arretrati** è stato senza dubbio **positivo**, ma la sua concorrenza ha portato allo smantellamento (c.d. **deindustrializzazione**) di molte aree industriali occidentali. Si pensi ad esempio alla sorte del settore **tessile italiano** completamente rimpiazzato da produzioni estere, peraltro con buon rapporto qualità-prezzo, ma gli esempi possono essere tanti. La pubblica opinione occidentale non ha tenuto conto che le aziende (par. 3.1) sono diverse dalle abilità di singoli individui, che possono anche riconvertirsi, trovando nuove modalità di rendersi utili e quindi mantenersi. **Le aziende sono invece organizzazioni** spersonalizzate **complesse**, collegate all’ambiente sociale,

**difficili** da **ricostruire** una volta **disgregate**. Su questo presupposto era **illusorio** pensare che le strutture industriali **spiazzate** dalla concorrenza della globalizzazione, soprattutto se tecnologicamente mature, potessero magicamente **evolversi** verso nuove produzioni a maggior valore aggiunto; queste **riconversioni** richiedono **sinergie** tra **ricerca di base**, sindacati, sistema **finanziario** e **burocrazia** pubblica. Senza adeguata capacità organizzativa, un paese esposto alla concorrenza di paesi più competitivi non si evolve verso produzioni più raffinate, ma declina.

**Delocalizzazione** non vuol dire soltanto spostamento delle **catene di montaggio**, delle **tute blu**, come se l'aspetto tecnico produttivo potesse essere separato da quello **progettuale, commerciale, logistico, dell'indotto**, e in genere **organizzativo**. Essendo l'azienda un **corpo sociale**, un **coordinamento di persone e di comportamenti**, lo **spostamento della produzione** si tira dietro in parte **tutto il resto dell'organizzazione**. L'impovertimento della società è venuto anche dalla delocalizzazione di molte produzioni, in cui soltanto l'organizzazione resta in Italia, ma se ne va tutta la filiera produttiva, con impoverimento della catena del valore; questo indebolimento della **base produttiva** compromette il mantenimento degli *standard* di spesa pubblica e "welfare" rispetto ai tempi in cui la **base produttiva** era maggiore. Chi concepisce le aziende in modo antropomorfo, le può accusare di aver **delocalizzato** per aumentare **i profitti**. Come se il **capitalismo familiare italiano (par. 3.14)**, producendo in Cina, attraverso terzi, pagasse meno gli **operai** e potesse quindi **guadagnare di più**, aumentando il proprio **profitto individuale (è un altro aspetto della visione antropomorfa delle aziende su cui par. 3.4)**. La concorrenza di **organizzazioni** meno **costose** e/o più **efficienti non metteva invece in crisi il profitto, ma il "valore aggiunto" (par. 3.12)** che per la concorrenza della globalizzazione non si riusciva più a creare, dovendo quindi adeguarsi alla delocalizzazione per mantenere l'"**equilibrio economico**", **la competitività** e **rimanere sul mercato**. Così l'azienda si salva, ma il **profitto** dell'imprenditore **diminuisce comunque**, perché sarà necessario pagare non solo gli operai del terzo mondo, ma anche chi li organizza localmente nel paese estero, chi li coordina, **moltiplicando** centri decisionali da retribuire a carico di una **torta di valore aggiunto** che spesso rimane la medesima, essendo identici i mercati di sbocco. **Delocalizzando**, l'azienda **salvaguarda** in parte la propria **posizione relativa**, e la parte dell'organizzazione rimasta in Italia, che altrimenti si sfalderebbe anch'essa. Tuttavia il trasferimento della produzione all'estero, pur come scelta obbligata, si

tira dietro un **impoverimento** per tutta la **società**, che **perde organizzazione e abilità**.

Dopo alcuni decenni, sembra che nel complesso la **globalizzazione** non abbia giovato alle **economie occidentali**, e alla loro organizzazione sociale complessiva. Ripetiamo che la struttura economica di molti paesi occidentali è diventata così troppo piccola, nonostante l'efficienza aziendale-tecnologica di cui al par. 3.3, per sostenere la **sovrastruttura politico sociale**, con riflessi sul un ceto medio, inevitabilmente sempre più proletarizzato; gli effetti della globalizzazione devono essere ancora recepiti nelle istituzioni internazionali, dove Cina, India, Brasile sono (ancora) esclusi dal G7; è quindi solo questione di tempo la formalizzazione della perdita di peso anche politico dell'occidente; quest'ultimo, esposto a una concorrenza produttiva molto forte, dovrebbe reagire con ricerca scientifica e sue nuove applicazioni tecnologiche. Serve a poco competere sui **costi**, tra cui i **salari** degli addetti alle produzioni "non delocalizzate", ovvero attingere alla **disponibilità di lavoratori migranti**, per i quali una modesta retribuzione è competitiva rispetto a quanto potrebbero guadagnare nel paese di provenienza; una parziale alternativa alla delocalizzazione è insomma l'importazione di manodopera a basso costo; tuttavia i **costi sociali** di migrazioni molto più ampie, e le connesse **difficoltà di integrazione** sono un esempio di esternalità negativa (par. 4.4); è un tema che coinvolge enormi **variabili demografiche** sulla natalità comparata e il suo controllo, ambientali e geopolitiche da rinviare ad altri approfondimenti, comprese domande di fondo sul concetto stesso di socialità e di scienze sociali. Dietro il **globalismo** si intravede un filo conduttore già rilevato al par. 4.12 sul comunismo, cioè una **spiegazione** eccessivamente "**economicistica**" dell'**esistenza** umana; c'è l'**illusione** che i legami di "**import-export**" possano creare **omogeneità** linguistiche, culturali, valoriali e di senso della vita, come se si "vivesse per produrre" anziché "produrre per vivere". Si trascura così la **minore intensità** dello scambio economico rispetto a quello **politico giuridico**, filo conduttore del testo a partire dal par. 1.3 e 4.17 sull'Unione Europea come integrazione politica.

Nell'attesa che questi problemi vengano capiti, o comunque che le loro soluzioni, come in buona misura accade, si autoproducano senza essere neppure percepite, i **governi** dei vari paesi cercano di gestire empiricamente la quotidianità. Ciò avviene in modo pragmatico, effimero e un po' ipocrita, cioè **assecondando** in una qualche misura **tutte le tendenze** indicate sopra (con una differenza solo di combinazioni nel peso di ciascuna rispetto alle altre). **Senza rinnegare il libero commercio** molti paesi



gestiscono in modo sostanzialmente protezionistico le regole doganali (su questa gestione pragmatica sembra si distinguano Cina e Stati Uniti) e quelle sulla qualità dei prodotti esteri, in nome di esigenze di salute pubblica, o di inquinamento ambientale. L'obiettivo è avvantaggiare indirettamente l'industria nazionale, evitando le accuse di **protezionismo** dei partners commerciali. C'è poi il **favoritismo strisciante** per le **industrie nazionali**, o per gli **investimenti esteri** nel proprio paese, facile in situazioni in cui economia pubblica e privata sono consapevoli di fare gruppo, col circolo virtuoso descritto al par. 3.15, come sta accadendo in Germania.

A parte questi palliativi, la strada maestra dell'era aziendale tecnologica, in un **occidente** che ormai comprende Cina, Giappone, Iran, India e sudest asiatico, è la ricerca nelle scienze fisiche, le loro applicazione tecnologica e la capacità di organizzazione sociale, interrompendo il circolo vizioso di un consumismo che produce tanto per produrre, senza che le merci abbiano sbocchi. In ogni paese, Italia compresa, ciò comporta le consuete **sinergie** “pubblico-privato” (il rapporto contenitore contenuto di cui al par. 2.10), per cui servono le spiegazioni scientifico sociali cui questo libro è dedicato (par. 5.6), soprattutto sulle **funzioni pubbliche, la gestione amministrativa** dell'economia e della globalizzazione, come elemento di **concorrenzialità** di un “**sistema paese**” rispetto ad altri. Le **aziende globalizzate** sono infatti “medio-grandi”, incapaci di ignorare disinvoltamente adempimenti e passaggi burocratici, come invece possono fare artigiani e piccoli commercianti. La **snellezza** della **burocrazia** è quindi un fattore di **competitività**, che può anche indurre a preferire paesi con costi del lavoro, e tributi relativamente più elevati, ma tuttavia accoglienti quanto a rapporto “aziende-pubblici uffici”. Questo **non significa libertà aziendale** di creare esternalità negative, di mettere in pericolo la sicurezza, l'ambiente, ma assunzione di **responsabilità** dei pubblici uffici nel valutare i costi e i benefici sociali, temperando tutti i profili rilevanti, senza fermarsi burocraticamente alla funzione di cui sono investiti. All'economia **servono** cioè **pubblici uffici** “interventisti”, ma in modo sostanzialistico e **cooperativo**, senza l'**impacciato formalismo** di cui ai paragrafi 5.1 ss.. Quest'ultimo crea un rapporto difficile tra aziende e uffici pubblici (par. 3.15), e contribuisce al ristagno ormai pluridecennale del PIL.

## 7.12. L'Euro come esempio di “moneta sovranazionale”

Anche l'**Euro**, oggi oggetto di molte discussioni, è una “**moneta politica**”, nei termini generali indicati al paragrafo 7.7, ma **comune** agli stati

aderenti al relativo **trattato**, cioè quelli dell'Unione, meno Svezia, Norvegia, Danimarca, Polonia, Ungheria, repubblica Ceca, Romania, Bulgaria, Croazia, Gran Bretagna, forse in uscita anche dalla UE.

Aderire all'Euro ha varie **conseguenze**, a partire dall'**impossibilità** di **svalutare** unilateralmente, da parte di uno stato aderente, una moneta comune e anche quella di "emettere" moneta comune senza limiti, **facendo** nuovo **debito** pubblico. Se è estremamente gradito, ed accettato, come indicato anche al par. 8.3 sul debito pubblico, il debito di uno stato, a maggior ragione lo è quello di un'unione di stati, come quelli del trattato Euro. Siccome però la fiducia che può creare uno stato è limitata, il trattato Euro vieta giustamente che uno stato si indebiti grazie alla fiducia creata dagli altri paesi aderenti al trattato: se la moneta è comune, la **fiducia** è **comune**, e nessuno dei paesi membri può **battere moneta propria**, perché **altrimenti monetizzerebbe e spenderebbe** a suo favore, anche la **credibilità** degli altri. Il **limite al debito** pubblico, rappresentato dalla **ricchezza** che può creare la collettività di cui un determinato potere è espressione, si applica anche all'intera area Euro. Solo che se i debiti di uno stato aderente sono clamorosamente eccedenti i redditi che i suoi cittadini producono, o possono creare, la stabilità della moneta comune grava sugli altri paesi aderenti; è una situazione che in sintesi si potrebbe estremizzare col rischio che alcuni "creino credito" e altri lo monetizzino. I singoli stati hanno quindi dovuto rinunciare a mettere in circolazione le proprie promesse di pagamento (monete), e quindi **interrotto** la **possibilità** di creare unilateralmente **domanda a debito, con emissione di moneta**. Questa creazione di domanda **a debito a fronte di moneta** viene invece devoluta alla **banca centrale europea**, governata da tutti i paesi appartenenti all'unione monetaria. L'emissione di moneta dipende quindi da una decisione comune, attraverso la **banca centrale suddetta (BCE)**.

I paesi che non hanno una **sufficiente capacità tributaria**, cioè una ricchezza interna adeguata alle spese pubbliche che intendono sostenere, o cui ormai si trovano impegnati con i pubblici dipendenti, si vedono **preclusa** la scorciatoia immediata di una emissione di moneta, e della sua **svalutazione** per rendere più competitivi i propri prodotti nei modi indicati al par. 7.10. Simmetricamente, i paesi più competitivi possono **evitare le rivalutazioni** delle loro monete, che si produrrebbero senza la **moneta unica**. Quest'ultima cioè **equivale a rendere** definitivo un sistema di **cambi fissi**, tra valute formalmente diverse; un sistema di cambi fissi era relativamente facile da abbandonare, come fece l'Italia nel 1992, con lo SME (sistema monetario europeo), mentre la moneta unica è molto più difficile da ab-

bandonare; viene eliminato così il “rischio di cambio” dal debito pubblico dei vari stati (par. 8.3), rendendo per i singoli stati più facile **indebitarsi, emettendo non già moneta**, ma buoni del tesoro praticamente in **moneta condivisa**, e quindi in parte straniera; del resto molti paesi emettono il loro debito pubblico in altre valute, che poi però devono procurarsi, raggiungendo lo stesso effetto Euro, cioè di sterilizzare il rischio di cambio per i creditori.

La stabilità del tasso di cambio assicura dal rischio di svalutazione, ma **non assicura dall'insolvenza** degli stati debitori. L'euro non esclude cioè che uno **stato** membro della **moneta unica**, dopo essersi indebitato, sia incapace di sostenere il proprio debito, come accaduto per la Grecia. In questo caso la moneta unica non esclude il **fallimento** del singolo Stato (c.d. **default**), con le conseguenti perdite da parte di chi ha investito nel suo debito pubblico. In linea logica, il **fallimento** sarebbe a rigore **concepibile** anche per gli **stati membri dell'euro**, così come lo è per una banca, o una grande azienda, ricadendo solo sui relativi creditori. Il paragone con una azienda è calzante, perché lo stato membro dell'euro non potrebbe stampare “moneta politica” per soddisfare i creditori, in quanto abbiamo detto che questo potere è stato trasferito alla BCE. In questo lo stato è simile a un debitore privato, cui è preclusa l'**emissione** di nuova moneta ed è questa la lamentata perdita di **sovranità monetaria**. In prima battuta per il fallimento del paese membro varrebbe la logica ordinaria: se i creditori, magari invogliati da tassi elevati di interesse, hanno **finanziato il debitore sbagliato**, si sono **assunti rischi** di cui è logico **rispondano** (è come se lo stato avesse emesso titoli in dollari, secondo la prassi indicata sopra per altri paesi). A rigore **chiunque** può **indebitarsi** e chiunque può **fare credito**, purchè non **raccolga pubblico risparmio**, attività riservata alle **banche** soggetta a vigilanza in quanto interferisce con la **fede pubblica**. Non potendo emettere moneta la via **normale**, nella logica dell'Euro, sarebbe il **fallimento**. La BCE **non emetterebbe** nuovi Euro per salvare il paese “fallito” e le **perdite ricadrebbero** sui **creditori**, secondo il già indicato parametro del fallimento di un'azienda privata. Con la differenza che l'azienda fallita chiude, mentre un paese con milioni di abitanti non potrebbe chiudere<sup>2</sup>. Si potrebbe arrivare a una situazione in cui la stessa BCE, creditrice del paese fallito, e quindi danneggiata dal fallimento,

---

<sup>2</sup> Il fallimento di città, italiane ed estere, dichiarate “in dissesto”, avviene comunque col paracadute dello stato centrale, che nell'ipotesi indicata nel testo, invece, “fallisce” in prima persona.

dovrebbe comunque passargli la moneta necessaria ai suoi affari correnti; l'**alternativa** è l'**uscita** del paese **dall'Euro**, con **analoghi effetti** per i creditori, ma le ulteriori **difficoltà** di finanziamento di cui al par. 8.3 per il paese indebitato. Nella **difficoltà** di **scegliere** tra le **sudette alternative**, le istituzioni Europee hanno adottato il **palliativo** dell'**austerità** a fronte delle azioni c.d. **salvastati**. Queste ultime sono **finanziate** dagli altri **stati Euro**, tendenti piuttosto a **salvare i creditori** di tali **stati** (nel caso Greco banche Franco-tedesche). Il punto fermo, per ora, è che, eliminato con l'**Euro** il rischio di **cambio**, il **rischio di insolvenza** (default), è variamente **distribuibile** tra **creditori** (che subiscono perdite sui crediti), altri **Stati dell'unione monetaria** (che finanziano i fondi salvastati) e **popolazioni** degli stati debitori, costretti a politiche di **austerità**. L'ordinario scenario dei **fallimenti** degli **stati** (ad es. l'Argentina par. 8.3) è stato **complicato** dall'**Euro**, dove la discussione degenera in **quotidiani ed effimeri battibecchi** che accomunano **rigoristi** (definiti talvolta ironicamente *austeriani*) e **sovranisti**, a danno del ragionamento. Fatto sta che l'utilizzazione dell'Euro, coi velleitari obiettivi di **unione politica**, attraverso forzature dell'unione **economica** (par. 4.17), mette a rischio anche l'unificazione economica in precedenza raggiunta, come conferma il minor gradimento delle pubbliche opinioni verso l'Unione Europea, in tutti i paesi membri (e spesso per opposti motivi). Rispetto al debito greco, e di altri paesi comunitari, resta comunque fermo (nonostante i palliativi adottati dall'Unione) quello che indicheremo al par. 8.3, cioè che il fallimento degli stati ricade, secondo varie combinazioni, sui **creditori**, per i debiti precedenti, e sui **debitori**, per la difficoltà di ottenere nuovi crediti.

Rispetto a questo scenario, i **parametri** sul rapporto tra debito e PIL, o fra deficit annuale e PIL, rilevanti per gli accordi Euro, sono mere **convenzioni**, in buona misura casuali, dietro le quali invece la stampa e il dibattito pubblico sembra vedere **arcane numerologie** logorandosi giorno per giorno sui decimali. Nessuno invece si chiede il **senso** di tali **parametri**, né chiarisce che il **rapporto deficit-pil** è poco indicativo, perché non tiene conto della quantità **assoluta** di **debito** rispetto al **PIL**, cioè dell'**esaurimento** della **capacità** di **credito**. Se anche per miracolo un paese, con un alto debito, riuscisse per un anno ad avere un **avanzo**, anziché un **deficit**, per straordinari inasprimenti d'imposta o altre "lacrime e sangue", avrebbe sempre il problema del **debito**; la sua situazione economica sarebbe **molto peggiore** rispetto a quella di un paese con deficit pari al debito, e che quindi **comincerebbe appena** a sfruttare la propria **capacità di in-**

**debitamento.** È anzi verosimile che in sede europea il rapporto deficit-pil, ignorando il debito, sia stato addirittura usato strumentalmente da chi voleva l'entrata dell'Italia nell'Euro; tra essi segnalò paesi, come la Germania, desiderosi di impedire che l'Italia, entrata nell'euro, effettuasse le “**svalutazioni competitive**” di cui al precedente par. 7.10.



## CAPITOLO VIII

# FINANZIAMENTO DELL'ECONOMIA PUBBLICA PATRIMONIALE E TRIBUTARIO: TASSE, IMPOSTE E DETERMINAZIONE DEGLI IMPONIBILI

**SOMMARIO:** 8.1. La fiscalità come insieme del finanziamento della spesa pubblica (tassazione come parte della fiscalità). – 8.2. Entrate da sfruttamento del patrimonio pubblico. – 8.3. Finanziamento della spesa pubblica tramite moneta e debito. – 8.4. Il finanziamento col principio del beneficio: “tariffe” e “tasse” a fronte di funzioni pubbliche. – 8.5. Imposte dirette e indirette: riconducibilità economica di tutte le imposte ai redditi. – 8.6. Il riferimento delle imposte alla ricchezza e l'importanza della sua determinazione: tradizionale valutazione attraverso pubblici uffici. – 8.7. La determinazione degli imponibili attraverso la contabilità di aziende e altre organizzazioni pluripersonali. – 8.8. Velleitaria estensione della determinazione documentale dell'imponibile, sperequazioni e strumentalizzazioni politiche. – 8.9. Ostacoli alla determinazione degli imponibili e rimedi improvvisati. – 8.10. Stima dell'evasione ed effetti economici di azioni di recupero. – 8.11. Divagazioni economiche sugli effetti delle imposte e variabili dell'evasione (aliquote, sanzioni, controlli). – 8.12. Senso della c.d. “pressione fiscale” e del suo uso “redistributivo”. – 8.13. Sfasamento tra funzioni di spesa degli enti locali e relative entrate (il federalismo fiscale).

### **8.1. La fiscalità come insieme del finanziamento della spesa pubblica (tassazione come parte della fiscalità)**

Il **finanziamento** delle **funzioni pubbliche** avviene oggi prevalentemente attraverso i **tributi**, in particolare le **imposte**, ma non è sempre stato così; sono **sempre esistiti** infatti anche altri strumenti di finanziamento dell'intervento pubblico, che sopravvivono anche oggi, e vedremo nei paragrafi 8.2-8.4 di questo capitolo.

Le spese pubbliche sono infatti state per millenni finanziate prima di tutto con le **entrate** dallo **sfruttamento** di un “**patrimonio pubblico**” (paragrafo 8.2) e con **prestiti e monetazione** (paragrafo 8.3); è un riflesso del potere sovrano sul territorio, tipico dell’era agricolo artigianale e indicato ampiamente al par. 2.3 e seguenti. A questa **sovranità** si accompagnava sia il **dominio eminente sul territorio**, sia sulle attività agricolo-pastorali, principale fonte di ricchezza dell’epoca (par. 2.3), sia sulle **risorse minerarie**, come oggi avviene per i paesi produttori di petrolio, sia sulle vie di **comunicazione**; anche queste ultime erano infatti legate al territorio, ai fiumi e agli approdi, come punti di passaggio per le attività **mercantili**, economicamente importanti come indicato al par. 2.6. I pubblici poteri potevano poi **soddisfare** direttamente **bisogni**, facendosi remunerare, secondo il principio del beneficio, di cui al par. 8.4.

Questa varietà più **ampia** di **entrate**, rispetto ai soli **tributi** spiega perché si parli di **fiscaltà** per intendere **in generale** il finanziamento della spesa pubblica, **comprensivo** dei **tributi, ma non limitato ad essi**. Anche **senza tributi**, quindi senza **tassazione**, esiste quindi una **fiscaltà**. Quest’ultima comprende infatti le modalità di acquisizione e di impiego di **tutte** le pubbliche entrate, con le relative procedure regolate dal **diritto finanziario** e dalla “**contabilità di stato**”, oggi diluita nel diritto amministrativo, che la assorbì anni or sono.

## 8.2. Entrate da sfruttamento del patrimonio pubblico

Sviluppiamo quanto accennato al paragrafo precedente sulle **entrate** connesse al **patrimonio pubblico**, denominate “**finanza patrimoniale**”, legata all’antico potere militare sul territorio, descritto ai paragrafi 2.3 ss., per l’era agricolo-artigianale. Nell’area soggetta al controllo del gruppo, l’uso delle risorse naturali come le **terre coltivabili** e le **miniere**, le sorgenti d’acqua, le vie di comunicazione, è garantito dal pubblico potere, detentore del monopolio della forza; si ricordi al paragrafo 2.4 la natura “pubblica”, cioè garantita dal gruppo, della proprietà privata. Lo stesso “**dominio eminente**” del gruppo sociale riguardava l’uso della legna, la caccia, la pesca, le vie di comunicazione naturali e a maggior ragione artificiali (è un insieme oggi definito talvolta come “beni comuni”). A fronte di tutto questo “**patrimonio pubblico**”, fondato sulla forza del gruppo, quest’ultimo richiedeva compensi destinati a sostenere le funzioni pubbliche.



Questo **potere pubblico** di ultima istanza su tutta l'area di sovranità politica generava uno specifico **patrimonio pubblico**, chiamato in epoca romana “**erario**” o “**fisco**”, **amministrato** dalla politica, ma funzionalmente destinato ai bisogni del gruppo. Questo **patrimonio** poteva alimentarsi in molti modi, come **prede belliche**, taglie imposte ai popoli vinti, con la **guerra** che, se fortunata, era anche una fonte di entrata, oltre che di spesa, **confische** etimologicamente riferite a ricchezze di individui o sottogruppi sociali caduti in disgrazia e appunto acquisite al fisco (confiscate). C'erano anche **contributi spontanei** di personaggi facoltosi, destinati a conseguire **titoli nobiliari** (par. 2.7 sulla cooptazione sociale dell'era agricolo artigianale), cariche religiose<sup>1</sup> o **visibilità** politica. Entrate potevano derivare anche dal **monopolio** di alcune **attività** economiche, particolarmente **profittevoli**, come sale, tabacchi, caffè, gioco d'azzardo, o **commerci d'oltremare**, cui serviva il supporto delle forze armate (cfr. le varie “compagnie delle Indie”).

Questo **patrimonio**, in buona parte **immobiliare**, generava **introiti** che davano luogo a un “**tesoro**” liquido, di solito **moneta aurea** (con valore intrinseco par. 7.7); ne deriva, in molti stati moderni, il riferimento al “tesoro” della denominazione dei relativi ministeri.

### 8.3. Finanziamento della spesa pubblica tramite moneta e debito.

Prima delle **tradizionali entrate** “tributarie” e “paratributarie”, completiamo quelle **patrimoniali**, connesse alla particolare natura degli enti pubblici, col **potere sul territorio**, **supremazia politica** sui relativi operatori economici, compresa l'**imposizione di tributi** e di emettere **moneta politica**, come indicato al par. 7.7 ss. Su queste premesse è facile per i **pubblici poteri** ottenere **credito**, cioè fare debiti, almeno all'inizio, come indicato al par. 7.8 sulla moneta e 7.12 sull'Euro. In tali sedi abbiamo tuttavia già rilevato il rischio di **sovraindebitamento** degli stati, **rispetto** alle **potenzialità economico-politiche** del gruppo sociale su cui esercitano la sovranità; in tal caso il suddetto **potere politico** degli stati si ritorce contro i creditori, ostacolando chi vuole costringere lo stato a far fronte ai propri debiti. Lo stato ha infatti il monopolio della forza, necessaria per costringere il debitore ad adempiere, con un curioso **corto circuito** quando il debitore è lo stesso stato.

---

<sup>1</sup> Come nella chiesa dei secoli bui, quando le finanze vaticane venivano rimpinguate vendendo titoli cardinalizi.

Vediamo ora gli epiloghi degli **eccessi di debito**, dove una **guerra** per incassare i **crediti**, occupando militarmente i paesi debitori, non è mai stata conveniente, anche se si fosse trovato qualcuno disposto a combatterla e in grado di vincerla; è per questo **semplificistico** trasferire sullo stato le riflessioni che si fanno a proposito di un qualsiasi **privato** che **consuma a debito**, con prestiti che alla fine non riesce a restituire. Le aziende e i privati falliscono, ma paesi con decine di milioni di abitanti non possono scomparire per debiti. Abbiamo già visto al par. 7.12 che il fallimento degli stati dipende anche dalla leggerezza dei creditori, tendenzialmente **ottimisti** nell'impiegare le proprie **eccedenze**. I crediti già in essere verso lo stato in **fallimento** (c.d. **default**) sono quindi praticamente **persi**, e l'unica **forma di pressione** dei creditori è la mancata erogazione di **credito futuro**. Qualcosa del genere è avvenuto quando l'impossibilità di pagare il debito deriva da circostanze oggettive, come le guerre, cui si sono accompagnate regolarmente remissioni di debito pubblico per paesi sconfitti e distrutti, come la Germania dopo la seconda guerra mondiale, ed anche l'Italia (nello stesso periodo) attraverso l'inflazione, senza crisi di credibilità. Quest'ultima si è avuta invece per il **debito Argentino**, mentre in **Grecia** la questione è stata complicata dalla **moneta unica**, come indicato al par. 7.12. Anche se i creditori sono tendenzialmente ottimisti, dovendo impiegare dopotutto "eccedenze", i paesi **debitori** possono approfittarne, insistendo nell'indebitamento, magari confidando che – quando il debito è molto elevato – gli stessi creditori facciano ulteriori crediti per evitare il fallimento; un irresponsabile orgoglio autoconvince il debitore di essere "troppo grande per fallire" e che il debito sia talmente grosso da essere un problema non tanto per lui quanto per i creditori. A un certo punto però la fiducia diminuisce, e il pessimismo della ragione subentra anche presso i creditori. Utilizzando i soliti schemi antropomorfici (par. 1.2) si tende a dire che il debito si scarica sulle generazioni future, coi nipoti costretti a produrre senza consumare, ma per pagare i debiti, come i loro nonni consumarono senza produrre; questo innesca proteste nei paesi debitori, dove si afferma che "quello non è il nostro debito", cosa vera in quanto spesso è stato accumulato dalla generazioni precedenti; i nipoti sono peraltro liberissimi di non pagare i debiti dei nonni, purchè non pretendano di ricevere credito ulteriore dai nipoti dei creditori, rimasti insoddisfatti. **Ripudiare il debito**, in modo totale o parziale è insomma possibile, purchè **non servano** altri **crediti**.

Questa perdita di fiducia in un sistema paese, e nel suo debito pubblico, avviene in modo graduale, con avvisaglie, liquidate dall'opinione pubblica,

e dai mezzi di informazione, con l'espressione "attacchi speculativi" o "**speculazione**" *tout court*, come spiegato al par. 7.9. Essa diventa una specie di capro espiatorio con cui la pubblica opinione si autoassolve, ma è solo un riflesso della gradualità con cui le crisi di fiducia vengono percepite nei diversi ambienti che compongono la pubblica opinione, interna e internazionale, anche finanziaria. Tuttavia sono operazioni "conseguenti" alla preesistente sfiducia verso i titoli oggetto di simili manovre; non sono quindi imprecisati "speculatori" che creano ad arte le crisi dei debiti sovrani, ma casomai calcano la mano su tendenze di opinione diffuse, come avvenne probabilmente nel 2011 in Italia per la crisi dello "**spread**"; quest'ultimo indica un **aumento** del **tasso** di interesse rispetto a quello del debito pubblico di altri paesi, dovuto alla vendita di titoli pubblici da parte degli investitori, e alla conseguente diminuzione del loro prezzo.

Il **debito pubblico**, in un certo senso, si **paga** in credibilità **politico-amministrativa**, cioè **fornendo** una **percezione** di efficienza dei pubblici uffici, e quindi di riflesso dell'economia privata. Teniamo presente che i finanziatori del debito sono soggetti che vi destinano eccedenze (cap.2) di cui non hanno bisogno per consumare. Per questo, in un certo senso il **creditore** "vuole" **fidarsi** del debitore, e vuole avere **segni** della sua **vitalità** politico amministrativa, premessa per il buon funzionamento dell'economia privata. Non a caso, paesi con un debito pubblico molto elevato (di poco inferiore proporzionalmente a quello italiano), senza una struttura produttiva manifatturiera come quella del nostro capitalismo familiare, "reggono", in quanto l'"**azienda stato**" **funziona bene**; il debito pubblico americano, pur essendo molto elevato, e posseduto in buona parte da creditori stranieri, non incontra problemi di sostenibilità, esclusi per definizione quando i creditori sono dello stesso paese, "chiudendo il circuito", come per il debito pubblico del Giappone. È insomma possibile avere **credito**, con buoni margini, fintanto che i **creditori** percepiscono che non si vive di debito, ma si **mantiene** una buona **struttura produttiva**, compresa una **efficiente** macchina **pubblica**.

L'importante è quindi la **consapevolezza**, diffusa tra i creditori, che lo **stato debitore** potrà **rimborsare** quelli che, alle scadenze periodiche, decideranno di non rinnovare i propri crediti. Questa **fiducia** dei creditori dipende anche dall'**ammontare** del **debito**, la cui **entità** stessa, a un certo punto, ne **manifesta l'insostenibilità**, qualunque siano le dimensioni economiche e l'efficienza politico amministrativa del debitore, anche agli occhi del **creditore** più ottimista; ricordiamo dal par. 7.12 che i parametri europei sul debito trascurano l'ammontare assoluto del *debito* dando mag-

giore rilevanza al rapporto *deficit pil*. Quest'ultimo tuttavia nella fase di **avvio** del **debito** può anche essere molto elevato, con una **capacità di credito** appena intaccata e ancora da sfruttare; questo rapporto "deficit-pil" è invece più problematico con un debito alto, che genera **interessi passivi** da aggiungere al **debito precedente**; nasce qui la situazione di "**avanzo primario**", in cui l'Italia si trova da decenni, cioè un bilancio pubblico in avanzo, che però si trasforma in **deficit** per via degli interessi passivi sul debito.

A regime, per la **credibilità del sistema paese** la **spesa pubblica** deve diventare **efficiente** cioè "creare redditi", nel senso di "utilità", precisato al par. 5.6; non è tanto una questione di "etichetta contabile" della spesa pubblica tra **spese correnti** e spese "**in conto capitale**" (par. 6.1), che possono anche essere inutili; ad esempio, i cavalcavia pendenti sul nulla, o gli impianti industriali senza prospettive, sono molto meno utili di spese correnti per sicurezza, salute, ricerca, sanità, istruzione, coesione e altri miglioramenti socialmente percepiti dalla pubblica opinione interna e estera (creditori compresi). Anche sotto questo profilo il problema del debito pubblico è giuridico, intendendo il diritto come scienza sociale delle pubbliche funzioni (par. 5.4 ss.) prima che economico. Il debito pubblico infatti si **sostiene** facendo funzionare l'apparato statale, fatto di funzioni pubbliche e quindi giuridico, senza **smantellarlo**, il che comprometterebbe, come sopra rilevato, l'ottenimento di credito.

#### **8.4. Il finanziamento col principio del beneficio: "tariffe" e "tasse" a fronte di funzioni pubbliche.**

Le **spese** pubbliche **non coperte** coi criteri "**patrimoniali**" indicati ai paragrafi precedenti, sono fronteggiate con varie altre entrate, che spaziano dalle **tariffe** (prezzi pubblici), alle **tasse** per funzioni pubbliche, alle **imposte**, riferite alla ricchezza (par. 8.5 ss.).

In questo paragrafo ci occupiamo delle **tariffe** dei servizi pubblici e delle **tasse** per le pubbliche funzioni, entrambe ispirate al collegamento specifico col destinatario dell'attività pubblica. Al beneficio si ispirano anche le **tariffe**, riguardanti servizi pubblici di interesse generale, dove si intrecciano criteri di mercato e intervento pubblico "regolatorio" (par. 4.14), ad esempio nei settori di comunicazione, energia, acque, trasporti, autostrade; qui l'intervento pubblico ha quindi cambiato natura, ma è ancora forte, ed ineliminabile nella supervisione, da parte di varie c.d. "authorities", anche

con compartecipazioni alle spese, per settori o aree geografiche altrimenti antieconomiche sul mercato, ma cui si vuole comunque socialmente assicurare il servizio (si pensi al trasporto pubblico in zone poco abitate). Le suddette “**tariffe**”, come i biglietti di trasporto, o i pedaggi autostradali, sono ancora **corrispettivi di diritto privato**, nonostante le regolamentazioni pubblicistiche suddette.

A fronte di queste entrate pubbliche, in genere, si ritrae un **beneficio** dall'attività pubblica, con alcune eccezioni in cui essa è **punitiva** (tasse giudiziarie o per il mantenimento in carcere) ma pur sempre riferita a uno specifico individuo. Questa forma di **finanziamento** è quindi chiamata “**principio del beneficio**”, contrapposto anche linguisticamente al **sacrificio** cui si ispirano le **imposte** (par. 8.5).

Man mano che ci si avvicina alle funzioni pubbliche coercitive e “di ordine sociale”, come la giustizia, lo stato civile, la pubblica sicurezza, la gestione del territorio, l'urbanistica, l'ambiente, oppure a prestazioni di estrema rilevanza sociale (ad es. sanità e istruzione) si passa dal “pubblico servizio” alla “pubblica funzione”, a fronte della quale si corrispondono “**tasse**” in senso tecnico, cioè veri e propri **tributi**, diversi dalle **imposte** in quanto legati all'esercizio di una funzione pubblica, come **ticket sanitari, tasse scolastiche**, contributi di **urbanizzazione, contributo** unificato “di **giustizia**”, **concessioni governative** per il rilascio di licenze, documenti o certificati. Anche qui opera il principio del beneficio, e la situazione economica del richiedente non rileva, o **rileva** per **ridurre** o escludere del tutto il **pagamento** per soggetti “**bisognosi**”; si pensi ad esempio, in Italia, alle c.d. “esenzioni da ticket”, commisurate ad indicatori che gli interessati devono spesso “autocertificare” (ISEE) con difficoltà di controllo su cui par. 6.15.

Abbiamo già incontrato l'espressione «**contributi**», a proposito di quelli “previdenziali” al par. 6.14, e nello stesso senso essa viene utilizzata per indicare una correlazione con un beneficio ricevuto, ma in quanto appartenenti a una collettività più ampia; si pensi alle somme richieste ai membri di gruppi cui indistintamente si riferiscono attività dell'ente destinatario (**contributi di urbanizzazione** o di **bonifica**).

### **8.5. Imposte dirette e indirette: riconducibilità economica di tutte le imposte ai redditi**

La **modalità** attualmente più **diffusa** per finanziare la spesa pubblica è metterla a carico della collettività in proporzione alle varie forme di ric-

chezza che in essa si manifestano: è il criterio delle **imposte**, dove appunto l'autorità pubblica, invece di chiedere tasse e tariffe a fronte di un contatto specifico con l'individuo (criterio del "beneficio" di cui al paragrafo precedente), **impone** un **sacrificio**, commisurato a determinate forme di **ricchezza**. Quest'ultima non è una manifestazione di "opulenza" o particolare benessere, ma un **evento economicamente valutabile**, riportabile ad **astrazioni** come **redditi**, nei loro elementi di ricavi e costi, **consumi**, valore aggiunto e **patrimonio**. In questo senso, **anche** l'acquisto di cibo da parte di un **mendicante**, o il misero stipendio di un operaio, esprimono ricchezza in quanto concorrono a formare l'aggregato macroeconomico del consumo o del reddito.

Redditi e consumi sono due facce dell'attività economica, come indicato al par. 7.1 sul calcolo del PIL, mentre il **patrimonio** è ricchezza che si stratifica nel tempo, a sua volta influenzata dalla situazione economica presente e dalle prospettive future, come abbiamo visto al par. 7.6 a proposito dei valori economici. Le **imposte** sui **redditi** e le imposte **ordinarie** sul **patrimonio** vengono definite economicamente **imposte dirette**, mentre quelle sui **consumi** e gli altri atti giuridici (acquisti solenni, successioni, etc.) **imposte indirette**.

Anche le **imposte** sui **consumi** e sul **patrimonio** vengono tuttavia pagate, a livello macroeconomico, **con** una quota di **redditi**; può trattarsi di redditi propri risparmiati, di redditi donati da terzi, o di redditi futuri anticipati attraverso l'indebitamento. Se si considera che i redditi derivano dall'attività economica è facile capire l'importanza delle aziende a questo fine; lo conferma lo storico riferimento della tassazione agli operatori economici, e l'attuale utilizzazione di quelli più organizzati e spersonalizzati per determinare gli imponibili, come vedremo al successivo paragrafo 8.7, sulla loro determinabilità documentale attraverso gli uffici contabili delle aziende e dei pubblici uffici.

### **8.6. Il riferimento delle imposte alla ricchezza e l'importanza della sua determinazione: tradizionale valutazione attraverso pubblici uffici**

Nella millenaria **tradizione** delle imposte, la **determinazione** degli imponibili è sempre stata effettuata, in modo valutativo, dalle relative **autorità amministrative**. Erano gli uffici tributari a prendere l'iniziativa di richiedere i tributi su manifestazioni di ricchezza che, nella società agricol-

artigianal-mercantile, dovevano essere materialmente “visibili”, e come tali “valutabili”, alimentando **l'aforisma secondo cui “le imposte si pagano quando qualcuno le impone”**.

La tassazione dell'era **agricolo artigianale** non poteva che far riferimento in prima battuta alla **terra, principale** fonte di **ricchezza**, come indicato al capitolo 2; i relativi **redditi** dovevano essere **stimati** da **pubblici uffici**, che svilupparono modalità varie, compresa la **schedatura** catastale della **redditività** dei terreni (vedasi il compendio di diritto tributario).

La **ricchezza** si manifestava anche nei **passaggi delle merci**, individuabili con **semplicità** dai pubblici poteri, posizionandosi sugli **snodi obbligati** delle vie di comunicazione, come porti, ponti, valichi, strade e mercati. Era una tassazione basata sulla visibilità fisica di merci, “a quantità” (c.d. “accise”), su cui vedasi pure il compendio di diritto tributario.

La **ricchezza** si manifestava anche negli **atti giuridici “solenni”**, come all'epoca il trasferimento della proprietà fondiaria tra vivi e per via ereditaria o l'affrancamento degli schiavi nell'antica Roma. Qui non c'era bisogno di una richiesta amministrativa, in quanto era lo stesso contribuente a voler entrare in contatto con istituzioni della comunità per dare efficacia giuridica al suo atto, pagando di buon grado il tributo.

Vista **l'esiguità** degli **apparati burocratici** dell'era preindustriale, era diffuso **l'appalto delle imposte a privati**, come i **pubblicani**, che ne anticipavano il gettito al potere politico, ed erano investiti dei relativi poteri, con il rischio di soprusi e malversazioni.

Le pubbliche autorità si servivano anche di **gruppi sociali intermedi** per la richiesta dei tributi ai singoli individui che ne facevano parte, come le **comunità locali**, oppure **etniche, religiose o professionali**, cui venivano chieste imposte complessive, che il gruppo pensava poi a ripartire al proprio interno; questa ripartizione avveniva in genere secondo criteri che al potere centrale interessavano relativamente poco, come la condizione economico sociale comparativa delle famiglie (focatico) o di singoli individui (testatico). Questi sistemi c.d. “**a ripartizione**” erano particolarmente adatti alle società “pluralistiche” dell'*ancien regime*, in cui si intrecciavano una serie di poteri e status diversi. C'era già qui il **rischio** di imprecisioni o **favoritismi**, che si cercava di evitare fissando nei “catasti” le complessive situazioni economiche delle famiglie e delle persone (Diritto amministrativo dei tributi, par. 1.4). Oggi invece questo ruolo di ente intermedio, preposto all'acquisizione dei tributi, è stato trasferito alle organizzazioni amministrative (aziende e pubblici uffici) come vedremo al prossimo paragrafo.

### 8.7. La determinazione degli imponibili attraverso la contabilità di aziende e altre organizzazioni pluripersonali

L'era **aziendal-tecnologica** ha offerto la possibilità di individuare la ricchezza **attraverso** la documentazione tenuta dalle **aziende**, come **aggregazioni sociali** (par. 3.4 e seguenti) per proprie esigenze gestionali. Il **pubblico potere utilizza** perciò questa base documentale per **determinare la ricchezza** ai fini tributari. Alla vecchia **determinabilità materiale e giuridica** della ricchezza, attraverso pubblici uffici, indicata ai paragrafi precedenti, si affianca la determinazione **ragionieristico-contabile** tipica **dell'era aziendale (par. 2.1 e 3.1 ss.)**. **Nasce così la** tassazione attraverso le organizzazioni amministrative, per brevità "tassazione attraverso le aziende", intese come gruppi sociali pluripersonali, che per loro esigenze gestionali rilevano le entrate e le spese in una contabilità, come visto al capitolo 3. Basta scorrere le statistiche del gettito per capire che esso proviene in massima parte da qualche migliaio di "aziende di grandi dimensioni", e che le criticità della tassazione, in Italia come altrove, riguardano le aree di ricchezza dove queste rigidità amministrative non arrivano, come vedremo al par. 8.9, e come indicheremo nel compendio di diritto tributario: qui ci poniamo però dal punto di vista dei **pubblici uffici in generale** (economia pubblica) non da quello della funzione tributaria su cui cfr. il **Diritto amministrativo dei tributi**, e il compendio di diritto tributario. Come visto al par. 7.1 a proposito del PIL, del reddito e del consumo, tutti gli **operatori economici**, che producono per gli scambi e non per l'autoconsumo, al netto dei passaggi intermedi tra loro (denominati "business to business") disegnano un **ciclo di input e output**: l'operatore economico incassa infatti somme costituenti **consumi finali** per le sue controparti e distribuisce "**valore aggiunto**" nel modo indicato al par. 3.12 (ricordiamo che il valore aggiunto è composto da salari per i collaboratori, interessi per i finanziatori, rendita fondiaria per i titolari di beni immobili e infine profitto per l'organizzatore di questi fattori produttivi). Questi redditi sono gli "**output**", i flussi che dalla sfera della produzione rifluiscono in quella personale, compresa quella degli stessi produttori, che li utilizzano per rivolgersi, stavolta come consumatori, ad altri operatori economici oppure alle aziende di credito per canalizzare il risparmio (paragrafo 7.8). Ogni **operatore economico**, insomma, **acquisisce consumi ed eroga redditi**, ma quando questo **ciclo** si sposta dal lavoro indipendente alle **aziende**, la loro contabilità, tenuta per fini gestionali, viene "**riutilizzata e integrata fiscalmente**" per **determinare gli imponibili** secondo criteri ragionieristici; la registrazione



aziendale degli **incassi (ricavi)** serve a **tassare i consumi** degli individui e delle famiglie, specialmente con l'IVA, mentre i redditi compresi nel valore aggiunto aziendale (par. 3.12) sono tassati con le ritenute alla fonte, le imposte sostitutive o altrimenti segnalati dalle aziende al fisco, in modo da indurre il percettore a dichiararli. Oltre a tassare consumatori, dipendenti, risparmiatori, le aziende tassano anche i titolari, con le imposte sui profitti e sui dividendi. Il sistema è facile perché le **aziende**, in quanto **gruppi sociali** senza **bisogni personali** (avvertiti casomai dal titolare), come indicato al capitolo 3, non hanno motivo per sottrarre imponibili alla visibilità del fisco. Si verifica quindi una oggettiva **esternalizzazione** della richiesta dei tributi dai pubblici poteri alle aziende (sul concetto di esternalizzazione par. 3.11); è una **esternalizzazione di attività amministrativa** del tutto particolare, in quanto le aziende **non sono formalmente delegate** né investite di poteri pubblici, e neppure ricevono alcun compenso per questa loro oggettiva funzione di collaborazione col fisco. Anzi l'**esternalità positiva** rappresentata da questa **gratuita funzione tributaria** neppure viene valorizzata dalle stesse aziende (appiattite sul prodotto par. 3.6), dai loro giornali o dalla pubblica opinione; la **mancata comprensione** della **tassazione** attraverso le **aziende** è un altro aspetto delle carenze di bagaglio culturale sul concetto di organizzazioni aziendali e istituzionali (pubblici uffici espressi dalla politica) di cui abbiamo iniziato a parlare al par. 2.11; affrontare l'era aziendale col bagaglio culturale pre-industriale rischia di portare all'autodistruzione, per mera **carezza formativa**, come rilevato al par. 3.14 e seguenti. Ne è un riflesso, sulla determinazione dei tributi, la confusione di cui diremo al prossimo paragrafo 8.9.

### **8.8. Velleitaria estensione della determinazione documentale dell'imponibile, sperequazioni e strumentalizzazioni politiche**

La determinazione **documentale** degli imponibili, tramite le aziende, di cui al paragrafo precedente, è sorta in Italia modo **spontaneo**, senza essere **coordinata** rispetto alla **tradizionale determinazione valutativa** di cui al par. 8.6. Queste due **modalità** di **determinazione** degli **imponibili** si presentavano diversamente per ciascuna **tipologia** di **ricchezza** in relazione alla **natura**, alle **dimensioni** e all'**organizzazione** della sua fonte. Si tratta di **informazioni** documentali o **economico-materiali**, ciascuna con punti di **forza** e **debolezza** astratti, e che vanno **combinare** per tipologia di contribuente o di manifestazione imponibile; nella **specificazione** dei

concetti economici sottostanti agli **imponibili (redditi, consumi etc.)** servono valutazioni **costi e benefici** mediando tra **precisione, semplicità, cautela** contro le **evasioni, certezza** dei rapporti giuridici ed altre esigenze di equità-efficienza eminentemente tributarie. Il sopra indicato **aforisma** secondo **“le imposte si pagano quando qualcuno le impone”**, si carica di elementi **previsionali**, riferiti alla **percezione** di una **possibile** richiesta del **fisco**, da parte di **categorie** di contribuenti **diversamente reattive**. Le **organizzazioni spersonalizzate**, in quanto prive di consumi individuali, sono tendenzialmente adempienti, e – se nascondono imponibili al fisco – lo fanno a beneficio di consumi di terzi, a cominciare dal loro titolare. **Piccoli commercianti, artigiani e professionisti**, con clienti consumatori fiscali, non hanno esigenze documentali gestionali, e sono **solo** marginalmente **sfiorati** dalla determinazione documentale degli imponibili attraverso le aziende. Si sarebbe quindi dovuto rafforzare la tradizionale **iniziativa** valutativa degli uffici tributari (par. 8.6) per **riequilibrare** il **peso** delle **imposte**, altrimenti gravante in modo eccessivo sugli **imponibili** raggiunti dalle aziende.

Questo non si è verificato, e anzi la sistematicità dell'intervento degli uffici tributari è addirittura diminuita, per una serie di ragioni formative e culturali indicate nel compendio di diritto tributario. La cosiddetta **“autotassazione”**, è invece stata grossolanamente considerata come una **richiesta delle imposte per legge** anche agli **individui**, come se **tutti** fossero nella stessa posizione davanti alla richiesta delle imposte, proveniente dalla legge, e rispondessero in relazione ad una loro imprecisata **“onestà e disonestà”**; forti tendenze di opinione hanno individuato nei fantomatici **“evasori”** il capro espiatorio di tutte le disfunzioni della spesa pubblica, con forti **lacerazioni sociali, polemiche, confusioni, disorientamenti**, circoli viziosi in cui si avvita il dibattito sociopolitico. La cultura **“di sinistra”** indicata al termine del par. 4.12, sul **“comunismo”**, ha istintivamente sostituito la **“lotta di classe”** con una fantomatica **“lotta all'evasione”**. È stato un modo per **non confrontarsi** con le **disfunzioni dell'intervento pubblico descritte al capitolo 5**, attribuendole a un **“nemico esterno”**, appunto l’**“evasore”**, indicato come colpevole della cronica **mancaza di fondi** dei pubblici uffici, **diversivo** rispetto alle più articolate cause di **inefficienza** indicate al termine del par. 5.1. Quest’**inefficienza dei pubblici uffici era attribuita così agli “evasori”**, istintivo **capro espiatorio**; nacque così l’equivoco della **“lotta all'evasione”**, curiosa per una **“funzione pubblica”**; sarebbe come chiamare l’istruzione **“lotta all'ignoranza”**, la sanità **“lotta alla malattia”**, l’ambiente **“lotta ai**

rifiuti”, la protezione civile “lotta alle catastrofi”, lo sviluppo economico “lotta alla povertà” etc..

Si è corrispondentemente **autoprodotta** una chiave di lettura **uguale e contraria**, anch'essa ispirata alla crisi dei **pubblici uffici**, considerando però la loro inefficienza come una **zavorra dell'economia** e quindi **delegittimando** le imposte e indirettamente **giustificando** (anche senza dirlo apertamente) chi riesce a non pagarle. La confusione sociale aumenta perché queste tendenze si intrecciano (par. 4.3), a seconda delle sedi e delle occasioni, in tutte le sedi politiche, nelle occasioni di comunicazione pubblica e persino nella mente delle medesime persone, dove affiorano di volta in volta diverse combinazioni dell'una e dell'altra.

Questa confusione aumenta la già indicata **disfunzione pubblica** nella **ristima** degli imponibili, trascurandone la diversa determinabilità, combinando quella **documentale** con quella **valutativa** in base alle caratteristiche esteriori dell'attività; è stata anche trascurata, come movente dell'evasione, la diversa utilità marginale del denaro per gli **individui** a parità di determinabilità degli imponibili, in relazione all'ammontare del reddito, e quindi la maggiore ritrosia a privarsene, per pagare le imposte, quanto più il reddito è basso (teoria economica dell'utilità marginale decrescente).

La suddetta demonizzazione antropologica degli evasori, come disonesti antisociali, è smentita dal fatto che i piccoli commercianti e gli artigiani in sede fissa nel complesso **sopravvalutano** l'intervento potenziale del fisco, dichiarando cifre complessivamente **più credibili** di quelle corrispondenti all'azione amministrativa effettiva nei loro confronti. In genere, comunque, anche dai contribuenti non operanti in sede fissa, la sistematicità dell'intervento degli uffici tributari viene sopravvalutata rispetto a quella effettiva.

**Inoltre a rigore “l'evasore” che sfugge a ogni imposta non esiste, perché anche chi riesce** a nascondere al fisco parte dei suoi redditi comunque sarà tassato, come consumatore, pagando l'IVA o le accise sulla benzina, l'energia elettrica etc., o risparmiatore, sugli interessi dei titoli o degli investimenti bancari, o proprietario di immobili (IMU, tassa rifiuti etc.).

### **8.9. Ostacoli alla determinazione degli imponibili e rimedi improvvisati**

Le **grossolane reazioni** di cui al paragrafo precedente alla mancanza di spiegazioni scientifico sociali della funzione tributaria **hanno** lacerato la

società italiana, e **ostacolato la funzione tributaria**, e la serenità degli **uffici tributari**. Questi ultimi **non** hanno **riequilibrato** le sperequazioni derivanti dalla determinazione degli imponibili attraverso le aziende con un intervento valutativo sufficientemente ampio. Sui consumi e i redditi che ancora transitano attraverso piccoli commercianti, artigiani e piccole organizzazioni flessibili, a matrice fortemente padronale, la tassazione avrebbe dovuto continuare ad avvenire **attraverso gli uffici, coordinandosi** con quella attraverso le aziende, nei modi indicati al par. 5.7 dei volumi di diritto tributario (Diritto amm.vo dei tributi e Compendio). In Italia questo **coordinamento** non è avvenuto, prima di tutto per la **scarsa comprensione generale** dell'azienda come gruppo sociale, indicata al paragrafo 3.2 e seguenti, per la carenza di **spiegazioni scientifico sociali** della funzione tributaria, per l'elevata **frammentazione** delle attività economiche. Mentre la **maggior** parte del **gettito** tributario, in termini di ritenute alla fonte, imposte sostitutive ed IVA, proviene dalle poche migliaia di aziende di grandi dimensioni, piccoli commercianti, artigiani e piccole organizzazioni padronali coprono circa il 95 per cento delle posizioni IVA; questo **grande numero** rende **difficile**, un **intervento** amministrativo **sistematico** di stima su tali aree economiche, sufficiente a indurre a dichiarare **imponibili credibili** rispetto alla natura dell'attività o al tenore di vita socialmente percepiti; per di più le grossolane spiegazioni sociopolitiche di cui al paragrafo precedente, con la demonizzazione degli evasori ovvero delle imposte, hanno indotto gradualmente tutte le forze politiche, di ogni colore, a diminuire l'intervento valutativo degli uffici tributari su piccoli commercianti, artigiani e simili. Se ne lamentano i pochi teorici della "lotta all'evasione", che ormai mi ricordano i soldati giapponesi rimasti per decenni nella giungla dopo la fine della seconda guerra mondiale, senza rendersi conto che la responsabilità è proprio della loro **demonizzazione** di alcuni milioni di elettori, bollati come "disonesti", invece di stimarne ragionevolmente gli imponibili. Se sulla funzione tributaria c'è disorientamento maggiore di quello esistente su altre funzioni pubbliche (istruzione, sanità, ambiente, infrastrutture, etc.), anche gli uffici tributari ne risentono, in quanto ricevono sollecitazioni comportamentali divergenti (cap. 5). Gli appelli alla **lotta all'evasione**, drammatizzano la stima degli imponibili per ordine di grandezza, come fanno anche gli appelli al "fisco amico" e la vittimizzazione di piccoli operatori economici, magari presentati sugli stessi organi di stampa, alla pagina prima, come evasori contro cui "lottare". Questa drammatizzazione ostacola una serena richiesta delle imposte verso alcuni milioni di piccoli commercianti, artigiani e professionisti che sfuggo-

no alla determinazione degli imponibili attraverso le aziende, diventando anche più numerosi per deindustrializzazione (par. 7.11) e precarizzazione; criminalizzarli, come fanno alcuni ambienti “burocratico-sindacali” è ingiusto sul piano umano e perdente su quello del consenso. Si riflettono sugli uffici tributari, pur composti da personale motivato e di prim'ordine, proprio per la tensione sociale sul tema (par. 5.3), i **disorientamenti sociali**, con le confuse aspettative, percezioni e interpretazioni della pubblica opinione; l'inevitabile tendenza della politica, di ogni colore, è assecondare l'idea della lotta all'evasione su un numero minimo di posizioni, definite come “grande evasione”, e consistenti in reinterpretazioni del dichiarato dalle aziende, o altre vicende comunque alla luce del sole (par. 5.17 e ss. del compendio di diritto tributario).

In questo modo, una delle amministrazioni pubbliche più efficienti d'Italia, per via del disorientamento sociale sulla sua funzione, incappa nel detto di Seneca secondo cui *non c'è mai vento per i marinai che non sanno dove andare*. Dai suoi rendiconti annuali si capisce che le sue **energie** si dirigono in minima parte alla stima degli imponibili non registrati, dedicandosi molto alla **riscossione** di imposte dichiarate e non versate; il grosso sono però le suddette reinterpretazioni del dichiarato, soprattutto in capo alle grandi aziende, nella scomoda veste di “grandi evasori”; proprio le aziende diventano quindi il capro espiatorio dei malesseri sociali generati dall'esternalizzazione su di esse della funzione tributaria (*supra* par. 8.7 e compendio di diritto tributario, par. 5.17 ss.).

La **pubblica opinione** ha intuito la diversa determinabilità degli imponibili, ed ha anche cercato di **spiegarla** in modo più sereno. Tuttavia, in assenza di studiosi sociali che coordinassero queste **diagnosi e terapie**, esse sono rimaste estemporanee, come riassunte al par. 4.5 del compendio di diritto tributario (o di “diritto amministrativo dei tributi”). In sintesi si tratta di velleitari tentativi di **esportare**, per imitazione, la **determinazione ragionieristica** della ricchezza anche dove le aziende non arrivano. Si tratta del c.d. **contrasto di interessi**, del **redditometro**, degli **studi di settore**, della **tracciabilità**, della contabilità dei piccoli artigiani, delle **manette agli evasori**, di cui ci occupiamo nel compendio di diritto tributario. È invece **illusorio** pensare che l'economia fiscalmente non **registrata** possa emergere in modo ragionieristico, secondo il mito della **tracciabilità**, portando cioè **documenti e scritture contabili** dove non servono ad altri fini, perché manca un'azienda pluripersonale nel senso di cui al par. 3.4.

In alternativa si è tentato di omogeneizzare la determinazione valutativa con quella documentale formalizzandola negli **studi di settore**, in

una specie di **ragionierizzazione** preventiva, informatica, di **stime** che dovrebbero essere personalizzate caso per caso; è stato il tentativo meno effimero, verso cui è però scattata una crisi di rigetto quando, con la recessione economica, sempre più piccoli commercianti e artigiani hanno cominciato ad avere redditi effettivi inferiori a quelli presunti con gli studi di settore.

### 8.10. Stima dell'evasione ed effetti economici di azioni di recupero

La **stima dell'evasione fiscale**, diffusa nel dibattito pubblico, è di circa 250 miliardi di euro di imponibili evasi (17 percento del PIL come quantificato al par. 7.2). La metodologia di stima è in parte banale in parte grossolana, riferita essenzialmente al **lavoro non remunerato** o sotto remunerato, compresi i dati dichiarati da **piccolo commercio** e **artigianato** al **consumo finale**; gli ammontari dichiarati fanno presumere che ne esista una parte fiscalmente non registrata (c.d. “nera”). È una stima **inferiore alla realtà**, in quanto non intercetta la ricchezza non registrata da chi dichiara imponibili superiori al livello di sussistenza, né le frodi da parte dei titolari di organizzazioni aziendali (si pensi alle frodi carosello IVA), né le violazioni c.d. “interpretative”, cui si riferisce buona parte dei controlli; è anche improbabile l'assoggettamento ad imposte dell'**economia “illegale”**, inserita di recente nel PIL, come visto al par. 7.1, cui corrisponde la soddisfazione di bisogni, sia pure di sostanze stupefacenti, gioco d'azzardo, prostituzione organizzata, etc., dove una tassazione può seguire solo ad una organizzata regolamentazione.

Questa **sensazione di inadeguatezza** della stima dell'evasione è confermata dal numero ridottissimo di contribuenti con redditi dichiarati superiori ai centomila euro, rispetto a quanti hanno un **tenore di vita** cui associare entrate ben superiori.

È comunque metodologicamente **scorretto** calcolare le imposte perdute applicando puramente e semplicemente alla stima del “sommerso” le aliquote di imposta. Se molte attività “precarie” dovessero pagare le imposte, puramente e semplicemente chiuderebbero, in quanto non più convenienti rispetto all'impegno richiesto, ed anche alle esigenze di vita del titolare; un aumento di prezzi, connesso al pagamento delle imposte, potrebbe in parte non essere assorbito dai clienti; ne deriverebbe una reazione a catena dipendente dalla domanda e dall'offerta dei servizi oggetto dell'evasione,

nonché dalle loro possibilità organizzative. Comunque, in ultima analisi, la suddetta reazione a catena innescherebbe probabilmente un circolo virtuoso, con una macchina pubblica capace di stimare la ricchezza, operatori economici più strutturati, e una opinione pubblica più consapevole.

### **8.11. Divagazioni economiche sugli effetti delle imposte e variabili dell'evasione (aliquote, sanzioni, controlli)**

Il **disorientamento** sul cuore del problema, cioè la specificazione giuridica dei concetti economici soggetti alle imposte (reddito, consumo etc.), porta a **divagare** sugli effetti **economico sociali** delle imposte, ad esempio sui **prezzi** di beni o servizi (si pensi alla teoria della **capitalizzazione** dell'imposta su cui infra), sui **consumi** o sulle loro **tipologie**, sugli **investimenti** o sull'**occupazione**.

Questi **effetti economici** delle imposte sono del resto un **tema tradizionale** cui la **scienza delle finanze** si dedicava da quando gli **imponibili** venivano omogeneamente **determinati** in modo valutativo, attraverso gli **uffici** tributari.

La **scienza economica** (par. 4.6) proponeva **correlazioni** generali sui legami tra aumenti o diminuzioni di imposte su determinati beni e loro prezzo, nelle teorie della c.d. **capitalizzazione dell'imposta**; analogamente veniva studiata la **traslazione economica dell'imposta**, su clienti e fornitori, a seconda della rigidità della domanda dei beni tassati, o ci si interrogava su una pretesa **doppia tassazione del risparmio**, per effetto della imposizione sui frutti dei patrimoni formati con redditi soggetti a imposta, risparmiando il residuo. Ritroviamo l'applicazione alla materia tributaria delle correlazioni, molto astratte e "logico formali", esposte al cap. 4.6 sulla scienza economica. Essa analizzava anche gli **effetti** delle **imposte** sull'**occupazione**, l'**equilibrio economico** (par. 4.7), i **rapporti tra stato e mercato**, tutti temi importanti, ma logicamente posteriori alla **valutazione** degli **imponibili**, e allee sperequazioni createsi con la loro determinazione attraverso le aziende.

Rappresentano un **diversivo**, rispetto a questa diversa determinabilità degli imponibili, le riflessioni sulla **destinazione** del **gettito** e quindi l'efficienza dei vari tipi di spesa pubblica. La **meritevolezza sociale** della spesa, ad esempio per la sanità, l'istruzione, la sicurezza, **oppure** la sua **inefficienza**, sono **usate**, con un vero e proprio **salto logico**, per legittimare o delegittimare le imposte.

Il **gettito** di specifiche imposte non è invece riferibile a **specifiche spese pubbliche** finendo invece nel **calderone** generale delle **entrate** del **bilancio statale**; solo per **propaganda politica** alcuni nuovi tributi vengono **socialmente giustificati** da una qualche destinazione del relativo **gettito**; un'imposta irrazionale, sul piano della determinazione dell'imponibile, non migliora per queste etichette, e inversamente un'imposta razionale, sul piano dell'individuazione degli imponibili, resta tale anche se il gettito è usato erroneamente; tra queste enunciazioni propagandistiche ricordo l'accisa sulla benzina specificamente riferita alla guerra d'Etiopia, l'addizionale "pro Calabria" rimasta in vigore dagli anni '50 del ventesimo secolo fino al 1973, e il contributo di solidarietà Irpef del 2011 (pur finendo nel calderone generale del bilancio pubblico, queste entrate dovevano essere contabilizzate distintamente dai contribuenti, con complicazioni amministrative ulteriori). Solo pochi "**tributi di scopo**", ad esempio **tassa rifiuti**, **canone RAI** e **contributi INPS** (par. 6.14), finanziano spese pubbliche specificamente qualificate.

Le **spiegazioni economiche** dell'adempimento e dell'evasione, in base alla combinazione tra "**aliquote, controlli e sanzioni**" (modello di Allingham-Sandmo) confermano l'apprezzabile metodologia di studio sociale della scienza economica, rispetto a quella giuridica, ma anche la sua maggiore astrattezza, rilevata al par. 4.6. Le spiegazioni dell'evasione fiscale col **livello** troppo alto **delle aliquote** ispirano le suggestive proposte di "aumentare il gettito diminuendo le aliquote", trascurando che la determinazione degli imponibili tramite le aziende si basa invece su automatismi ragionieristici e funziona anche con aliquote elevatissime; **abbassare** le aliquote **per tutti** provoca una **perdita** di gettito sugli **imponibili** raggiunti dalle aziende, e lascia indifferenti i settori dove **occorre** comunque una **stima** per ordine di grandezza da parte degli uffici tributari. Neppure le **sanzioni** riescono a controbilanciare la carenza di controlli, ed **oltre** un certo **limite** sono controproducenti, trasformando i contribuenti in vittime, ferocemente sanzionate per comportamenti posti in essere da tutti (il *colpirne uno per educarne 100* ammesso che qualche volta abbia funzionato, qui non funziona).

Il profilo più rilevante è quello del "**controllo**", concetto da intendere in senso ampio, riferito alla percezione dei contribuenti sulla **determinabilità** dei propri **imponibili**, secondo il consueto intreccio di informazioni documentali nonché materiali ed economiche (visibilità della ricchezza). Ad un'accettabile **perequazione** tributaria non si arriva però utilizzando sempre gli stessi metodi per determinare gli imponibili, ma



personalizzandoli a seconda della percezione sociale di determinabilità della ricchezza sottostante; la pubblica opinione accetta che il reddito degli artigiani sia stimato, anche se quello degli impiegati deriva, al centesimo, dalla contabilità del datore di lavoro, solo se capisce che non si può fare altrimenti; il livello generale di stima deve essere però da una parte socialmente **credibile** e **sufficientemente sistematico**; ciò non significa intervenire su tutti i contribuenti, ma **trasmettere** una **probabilità** di un **controllo** fiscale **apprezzabile** sulle aree economiche a rischio; già oggi questa percezione è significativa, benchè **sovrastimata**. Se alla **quotidiana** attività di **comunicazione mediatica (lotta all'evasione in televisione)** si **affiancasse** anche questo **intervento** concreto, lo squilibrio tra tassazione attraverso le aziende e attraverso gli uffici rientrerebbe nei livelli di guardia degli altri paesi, dov'è meno drammatizzato, e più serenamente gestito.

In questa cornice va **rilanciata** la **stima** degli imponibili per ordine di grandezza, **non per** produrre direttamente **gettito**, ma per **indurre a dichiarazioni credibili** degli imponibili non determinati attraverso le aziende.

### **8.12. Senso della c.d. “pressione fiscale” e del suo uso “redistributivo”**

Alcune **espressioni**, frequenti e spesso usate impropriamente nelle discussioni sui tributi, richiamano concetti **importanti** della **scienza delle finanze** e del **governo dell'economia pubblica**.

Iniziamo dalla c.d. “**pressione fiscale**” che è un **dato contabile** e macroeconomico preciso, senza nulla a che vedere con l'incidenza del fisco su specifici “individui tipo”; la pressione fiscale non esprime insomma il peso del fisco sulla famiglia media con certe abitudini e standard di consumi. La pressione fiscale è semplicemente un **rapporto numerico** tra entrate pubbliche, tributarie e contributive, rispetto al PIL (par. 7.1). Se eliminiamo le entrate contributive, lasciando solo quelle tributarie abbiamo la “pressione tributaria”. Questo rapporto macroeconomico tra due grandezze (ammontare dei tributi e PIL) esprime la **percentuale** di ricchezza nazionale **assorbita** dai tributi, e quindi **dall'intervento pubblico**. È anche uno strumento per valutare la presenza dello stato nell'economia, il rapporto tra “stato e mercato”, consumi privati e consumi pubblici. Le **tariffe**, ed anche le **tasse** in senso stretto, cioè le pubbliche entrate pervase dal c.d. “principio

del beneficio” (paragrafo 8.4), e ispirate a criteri simili a quelli **di scambio**, sono concettualmente **estranee** alla pressione fiscale, data solo da imposte e contributi.

La **pressione fiscale** non fornisce **indicazioni** sulla qualità e quantità dei **servizi pubblici** sottostanti, e quindi sull'**efficienza** dei pubblici uffici.

La pressione fiscale, negli ultimi anni all'incirca del 43 per cento del PIL, non indica neppure la **distribuzione del carico tributario** tra le varie categorie di contribuenti; può accadere quindi che una pressione fiscale sia complessivamente bassa, ma squilibrata su pochi contribuenti, e giustamente, per essi, intollerabile. Su questa premessa, **una distribuzione migliore**, con un leggero carico tributario in più per la maggioranza dei contribuenti, e una forte diminuzione per i pochi oggetto di un carico fiscale eccessivo, non sarebbe percepita come una minor pressione fiscale. Ad esempio, un aumento dell'evasione, fermo restando il carico su chi paga, si tradurrebbe in una diminuzione di pressione fiscale, anche se il sistema sarebbe più sperequato. Nella stessa logica, i recuperi di evasione fiscale portano ad un aumento della pressione fiscale, come rapporto numerico. La suddetta **pressione fiscale** come “**rapporto percentuale** di sintesi”, è **diversa** dalla somma delle **percezioni individuali** del **peso** dei **tributi**, che influenza le tendenze politiche verso i governanti.

Quanto precede è collegato ad un ulteriore profilo molto trattato dagli economisti, cioè la **redistribuzione** della **ricchezza** attraverso le **imposte**. Queste ultime, impostate al principio del sacrificio, sono più **redistributive** rispetto a tasse e tariffe, improntate al principio del **beneficio** (par. 8.4). La **redistribuzione** va anzitutto riferita “ai redditi”, anziché alla ricchezza, che ne è un effetto, come visto al par. 8.5. Se quindi il reddito di ognuno fosse proporzionale a quanto egli stesso produce, la redistribuzione servirebbe solo per assistere chi non può esprimere le proprie potenzialità per **circostanze sfortunate**; tra queste anche l'insufficienza del reddito da **lavoro** a consentire una **esistenza dignitosa**. Ciò non dipende però dalla **cattiveria** di qualcuno, ma dalla disorganizzazione e dal **restringimento** della base produttiva, come indicato per la globalizzazione al par. 7.11. In quest'ultimo caso **tutti** stanno peggio, anche se chi organizza la produzione mantiene una posizione relativamente migliore. Questi ultimi però sono pochi, ed il tema della redistribuzione non può essere affrontato in modo bilaterale, contrapponendo i ricchi ai poveri, come se il loro numero fosse identico. Invece i poveri hanno poco ma sono tanti, e i ricchi hanno tanto ma sono pochi, ed un'operazione di **travaso** di **ricchezza** non migliore-

rebbe la condizione dei primi. Essa creerebbe **una specie di eguaglianza al ribasso**, indifferente per non migliorerebbe la posizione dei tanti che se la passano male. Anche sotto questo aspetto il bagaglio culturale attuale è condizionato dall'idea di possesso delle terre, fattore produttivo tipico dell'era agricolo artigianale (par. 2.11); per le terre poteva avere un senso economico formare una "piccola proprietà contadina", agevolando l'attribuzione delle terre a chi le lavorava. Non è però un ragionamento trasferibile sulla produzione industriale di serie, dove la ricchezza è "organizzazione" e i famosi dieci "ricchi" come alcuni miliardi di persone, possiedono solo gli avviamenti delle aziende di cui sono in tutto o in parte soci. Ma l'avviamento delle aziende, anche se lo togliessimo ai ricchi titolari, non è qualcosa che possa sfamare o curare i poveri, in quanto è un'entità immateriale. È una "quota di reddito" che va prodotta, prima di redistribuirla, perché la ricchezza dipende dall'attività umana, come indicato al par. 4.2, e non è un'entità oggettiva ("un tesoro") da spartire. Il rischio di redistribuire la proprietà aziendale ad un imprecisato "popolo" equivale ad attribuirlo alla politica, coi risultati di cui al par. 4.12 sull'esperimento comunista. Per le organizzazioni aziendali vale quello che valeva per tutte le grandi espropriazioni e requisizioni della storia, cioè il rischio della c.d. "**uguaglianza nella povertà**".

La **solidarietà**, come risposta alla **povertà**, è un apprezzabile slancio individuale, ma non un rimedio per il problema **economico generale**, cui si risponde invece con **produttività e organizzazione**. **Redistribuire** è insomma apprezzabile purché si produca e si sappiano organizzare le relative funzioni pubbliche. Persino l'assistenza ai bisognosi richiede uffici pubblici efficienti, in grado di scegliere, altrimenti anche la solidarietà si trasforma in chiacchiere e retorica. **Assistere** vuol dire saper gestire **sussidi, edilizia popolare, mense, ricoveri, cure mediche**, offerte di lavoro ed incentivi alla loro accettazione. Insomma, redistribuire non significa **spartire** una fantomatica **torta**, ma **organizzare e valutare** mescolando iniziativa, disciplina, entusiasmo, in modo non molto diverso da quello dei tanto vituperati **capitalisti** di cui al par. 3.13. Altrimenti le imposte pagate dal settore produttivo sono destinate a mantenere legioni di impiegati pubblici ipergarantiti e remunerati più della classe operaia privata, mentre fuori aumentano i disoccupati. Come si vede è uno scenario complesso, dove la "**distribuzione**" del reddito deve seguire meriti condivisi, con **mobilità e coesione sociale** (paragrafi 2.8 e 3.14-3.15).

### 8.13. Sfasamento tra funzioni di spesa degli enti locali e relative entrate (il federalismo fiscale)

Al capitolo sesto (par. 6.2) abbiamo visto che gli **enti locali erogano** buona parte della **spesa** pubblica, in quanto vicini ai cittadini, anche in base al principio di **sussidiarietà** territoriale; quest'ultima riferisce ai livelli territoriali di governo l'analogo coordinamento (par. 4.13) tra economia privata e intervento pubblico, che subentra, appunto "sussidiariamente", dove la prima non basta; analogamente, le **funzioni pubbliche** andrebbero **affidate** in prima battuta **ai comuni**, vicini ai cittadini, e solo **sussidiariamente** alle **regioni** e allo **stato** (art. 118 della costituzione).

La vicinanza al territorio e ai cittadini rendeva gli enti locali anche ottimi **acquisitori di imposte**, in quanto potevano fare leva sulle **relazioni di vicinato**, sulla **conoscenza reciproca** dei rispettivi tenori di vita, sulla contiguità alle attività economiche radicate al territorio, per stimare la ricchezza ai fini tributari. Nella storia della tassazione ci sono state addirittura alcune fasi in cui, **anziché** i **trasferimenti** dallo stato agli enti locali, descritti al paragrafo 6.3, il flusso di **gettito** muoveva "dalla **periferia** al centro"; le **comunità locali, importantissime** in un'economia a **base agricola, acquisivano** risorse da trasferire al potere centrale, ad esempio per finanziare campagne militari, **anziché riceverne**, come oggi.

Questo **ruolo tributario** degli enti locali è oggi **spiazzato** dalla tassazione attraverso le aziende (sopra par. 8.7), per le quali il più **comodo interlocutore** sono le **istituzioni centrali statali**, mentre l'intervento degli enti locali è un'ulteriore complicazione. Inoltre, la possibilità di ottenere gettito attraverso le aziende consente di **assecondare** la **ritrosia** degli enti locali, soprattutto sul piano del consenso politico, a presentarsi come acquirenti di tributi, **scaricando** questo **ruolo impopolare** sullo stato centrale. I comuni **preferiscono** però **mantenere** il ruolo **tradizionale** degli **erogatori di spesa**, oggi finanziata mediante trasferimenti statali, a loro volta finanziati con le imposte, con le deresponsabilizzazioni già indicate al par. 6.2.

La stessa espressione **federalismo fiscale** è nata nel contesto statunitense, dove **federale** vuol dire "**centrale**", come ricorda la stessa espressione di "polizia federale". Negli USA si **discuteva** quindi sull'**opportunità** di finanziare la **spesa locale** con tributi centrali (appunto "federali"); questo **eccesso di spese locali** rispetto alle **entrate locali** divenne invece la regola in Italia. Per **superare** questa **deresponsabilizzazione** delle amministrazioni locali, si utilizzano i **tributi statali** come base di computo di

“**addizionali comunali o regionali**”, come avviene per l’irpef, ovvero determinazioni della ricchezza molto simili a quelle dei tributi statali come per l’imposta regionale Irap<sup>2</sup>; in **entrambi** i casi, **efficientemente**, la **destinazione** del gettito è **locale**, ma la **gestione del tributo** è svolta centralmente assieme a quella dei tributi statali.

La **gestione autonoma** da parte degli enti locali resta per altri tributi, come quelli sul **patrimonio immobiliare** (IMU, gestita dai comuni) o la tassa di **possesso veicoli** (gestita dalle regioni). La stessa gestione autonoma, è necessaria per tributi ispirati al principio del beneficio, come la Tassa Rifiuti o i canoni di depurazione acque. Questa necessità di **intervento capillare** su una molteplicità di posizioni, per **importi individualmente modesti** spinge spesso i **comuni** ad affidare in gestione, ad appositi **concessionari**, sia la determinazione sia la riscossione del tributo.

Nel quadro di un’adeguata **spiegazione scientifico sociale** della funzione tributaria, andrebbe **rilanciato** il suddetto ruolo tributario degli enti locali come acquisitori di imposte su imponibili aggiuntivi, rispetto a quelli intercettati in modo documentale attraverso le aziende. Proprio grazie alla loro **vicinanza al territorio i comuni potrebbero recuperare la sopra** indicata antica centralità nella stima degli imponibili non calcolabili contabilmente in modo affidabile (sopra par. 8.11); mi riferisco soprattutto al piccolo commercio, all’artigianato, alle locazioni e alle altre attività verso consumatori finali, molto frammentate e che richiedono una **stima valutativa diffusa**. Lo stesso riguarda anche il monitoraggio della situazione patrimoniale delle famiglie, in modo da razionalizzare l’assistenza, come indicato al par. 6.15.

Anche a questi fini è stato spesso proposto il passaggio ai comuni della gestione del **catasto** fabbricati, attualmente gestito dall’agenzia delle entrate: se la fiscalità immobiliare dev’essere la prima fonte di finanziamento dei comuni, è logico attribuire loro anche il monitoraggio dei cespiti imponibili.

Finché però la funzione tributaria sarà così politicamente drammatizzata, gli enti locali cercheranno di starne lontani il più possibile.

---

<sup>2</sup> Par. 9.5 del compendio di tributario.

